

PROVISIONAL

E/2003/SR.32

29 de julio de 2005

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Período de sesiones sustantivo de 2003

ACTA RESUMIDA PROVISIONAL DE LA 32ª SESIÓN

celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra,
el lunes 14 de julio de 2003, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. KUCHINSKY (Ucrania)
(Vicepresidente)

SUMARIO

Asistencia económica especial, asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre
(*continuación*)

Las correcciones deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo. Deberán presentarse en forma de memorando, incorporarse en un ejemplar del acta y enviarse, dentro del plazo de una semana a partir de la fecha del presente documento, a la Sección de Edición de los Documentos Oficiales, oficina E.4108, Palacio de las Naciones, Ginebra.

GE.03-63105 (EXT)

*En ausencia del Sr. Rosenthal (Guatemala), ocupa la Presidencia
el Sr. Kuchinsky (Ucrania),*

Se declara abierta la sesión a las 10.10 horas.

ASISTENCIA ECONÓMICA ESPECIAL, ASISTENCIA HUMANITARIA Y DE SOCORRO
EN CASOS DE DESASTRE (tema 5 del programa) (*continuación*) (A/58/85-E/2003/80 y
Add.1, A/58/89-E/2003/85, A/58/99-E/2003/94 y A/57/821-E/2003/86)

La transición del socorro al desarrollo

El PRESIDENTE presenta a los miembros del Grupo Especial y anuncia que la Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) será la moderadora del debate.

La Sra. BELLAMY (Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), moderadora, dice que en el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (A/58/89-E/2003/85) se distinguen cuatro tipos generales de transición en función de que la crisis en cuestión sea debida principalmente a la transformación económica, a un desastre natural, a problemas estructurales o a conflictos. El debate del Grupo Especial se centrará principalmente en las dificultades de las etapas de transición posteriores a los conflictos, señalados en el informe, a saber, la necesidad de proporcionar asistencia adecuada, de equilibrar asistencia y apoyo, hacer que participen los donantes e integrar la planificación y la coordinación.

En su presentación del informe, la Sra. McAskie ha mencionado unas estadísticas que dan que pensar, según las cuales casi dos de cada tres países que salen de una guerra vuelven a sufrir conflictos. Para superar las enormes dificultades de la transición hace falta una estrategia coherente que genere estabilidad y paz. Por ese motivo, el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) han establecido el Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición, compuesto por miembros procedentes de un amplio abanico de organismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas y del que forman parte organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes del movimiento de la Cruz Roja.

El Sr. LUBBERS (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), miembro del Grupo Especial, dice que los problemas de transición después de los conflictos sólo se pueden resolver mediante una cooperación generalizada. Si bien el mandato original del ACNUR incluye cooperar con otras organizaciones para lograr soluciones duraderas, el concepto recién introducido de "la Convención y Más" admite que, para encontrar soluciones verdaderas y mejorar el reparto de la carga la organización debe ir más allá de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El orador está convencido de que se encontrarán soluciones si se consigue persuadir a los donantes para que den una buena porción de la asistencia al desarrollo a quienes denomina "personas desarraigadas", no sólo las refugiadas sino también otras personas en situaciones similares.

El hecho de que en el Consenso de Monterrey prácticamente no se haga referencia a la transición después de los conflictos prueba que todavía falta mucho para que la comunidad donante se convenza de la importancia de prestar dicha asistencia. No obstante, el ACNUR ha introducido en su propio trabajo la idea de asistencia al desarrollo para los refugiados, un concepto que también abarca la asistencia para resolver los problemas de los refugiados. La población local estará más dispuesta a aceptar a los refugiados y tendrá menos tendencia a considerarlos como una carga si la comunidad internacional le ofrece algunos proyectos de desarrollo modestos al tiempo que incita a los refugiados a ser más autónomos y a depender menos de la ayuda. Los refugiados a quienes se ha alentado a ser más autónomos desde el comienzo de una crisis están mejor preparados para reintegrarse cuando por fin son repatriados.

Teniéndolo presente, el ACNUR ha adoptado el concepto de "las 4 R" (repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción), lo que significa que puede retirarse una vez que los refugiados han sido repatriados y que los agentes del desarrollo se hacen cargo de ellos. Los proyectos piloto basados en el sistema de las 4 R han llevado a concluir que éste sólo funciona cuando el coordinador residente de las Naciones Unidas y el equipo en el país lo hacen suyo. Existe apoyo a la aplicación sistemática del planteamiento para velar por que las personas desarraigadas sean enviadas a sus hogares en cuanto la situación se considere segura y estable.

Las ventajas de las medidas de integración de los refugiados en la comunidad local no son únicamente teóricas: varios países africanos ya han tomado medidas en ese sentido, admitiendo que no podrá haber desarrollo en África a menos que se dé solución al gran número de personas

desarraigadas del continente. Además, según se ha reconocido en el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), si no se toman medidas para utilizar debidamente la capacidad productiva de los refugiados, hay más posibilidades de que los jóvenes de los campamentos de refugiados se hagan soldados.

El Sr. FORSTER (Vicepresidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)), miembro del Grupo Especial, dice que el mandato del CICR consiste en ocuparse de que se aplique fielmente el derecho internacional humanitario y proteger y ayudar a todas las víctimas de los conflictos armados y de sus consecuencias directas, lo que incluye los períodos de transición. Su organización considera importante, al planificar una estrategia humanitaria realista, analizar detalladamente el conflicto y las condiciones locales. También considera importante estar presente en crisis agudas para ser aceptado como organización neutral por todas las partes de un conflicto.

Los períodos de transición, por su naturaleza, son de duración incierta y los problemas humanitarios persisten y a veces se agravan. Las actividades del CICR durante estos períodos incluyen la protección de los no combatientes, la búsqueda de personas desaparecidas, las visitas a presos y la repatriación de detenidos. Su objetivo es adoptar una estrategia orientada al desarrollo en cuanto la situación lo permite, pero a veces ha tenido que seguir protegiendo a ciertos grupos hasta bastante después del cese de las hostilidades activas.

Su política respecto de la asistencia se basa en la adopción de un enfoque participativo, fortaleciendo las capacidades locales, mejorando los sistemas y tratando el sufrimiento psicológico de las víctimas. No obstante, sólo ofrece asistencia si ya está presente sobre el terreno y es capaz de mejorar la situación y cuando no hay otras organizaciones disponibles. Da preferencia a la intervención humanitaria que preserve los logros de sus propios programas, aumente la protección y reduzca la tensión.

El orador explica el enfoque del CICR mediante varios ejemplos prácticos de su intervención en situaciones de transición. En Serbia y Montenegro, tiene una responsabilidad residual en relación con las personas que protegió durante el conflicto, pero ha dejado de ocuparse principalmente de distribuir alimentos a desplazados internos y ha empezado a ayudar a los más vulnerables a encontrar trabajo ofreciéndoles formación profesional. El CICR ha

extendido las prestaciones de su proyecto de atención primaria de salud de Kraljevo a la población local, al tiempo que presta un importantísimo apoyo moral a las familias de los desaparecidos, en cooperación con las comunidades locales y las ONG. La mejora de la situación en el Sudán ha permitido al CICR desviar la atención de la asistencia hospitalaria a los heridos de guerra y procurar que la población en general dispusiera de servicios de salud más asequibles de manera sostenible. El CICR se ocupó del hospital de Dili de Timor-Leste durante la fase más aguda de la crisis registrada allí y luego transfirió la responsabilidad de éste al Departamento de Servicios de Salud.

La situación actual del Iraq es un buen ejemplo de una situación compleja, aunque no se puede considerar propiamente una situación de transición mientras continúen los combates y no haya todavía un nivel de seguridad mínimo y no funcione la administración. El CICR interviene donde las potencias de ocupación no pueden ofrecer los servicios necesarios, especialmente en el ámbito de la salud, el agua y el alcantarillado. Se va orientando más hacia actividades de protección y se ocupa mucho de ayudar a los prisioneros de guerra, protegiendo a la población civil y, sobre todo, buscando a desaparecidos. También observa si las potencias de ocupación aplican los Convenios de Ginebra tercero y cuarto.

El CICR está plenamente convencido del planteamiento participativo, pero se da cuenta de que es más difícil aplicarlo en períodos de transición que en tiempos de paz. Si el conflicto afecta la capacidad de las instituciones, será difícil encontrar enseguida agentes locales capaces de gestionarlas. La capacitación debe desarrollarse a un ritmo prudente y debe velarse por que el planteamiento participativo no excluya a ciertos grupos de población ni dé autoridad excesiva a un grupo en particular. Se debe tener presente que conceptos como la rehabilitación de emergencia y desarrollo durante los períodos de transición pueden ser útiles como ideas pero lo más importante es la realidad sobre el terreno. Por consiguiente, es importante que todas las entidades locales, nacionales y externas pertinentes presten la ayuda adecuada de manera continua.

El Sr. MOUNTAIN (Coordinador Auxiliar del Socorro de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) dice que se ha vuelto a plantear la cuestión de la transición como un problema importante debido al número de países que acaban de efectuar la transición del conflicto a la paz o han dado muestras de hacerlo. La dificultad de la asistencia

para el período de transición es más complejo y difícil que la asistencia humanitaria directa tanto en cuanto a recursos como a la participación. Cada país requiere un planteamiento distinto.

Tres años atrás, el Comité Interinstitucional Permanente (CIP) preparó una serie de directrices para el personal sobre el terreno para promover la reintegración en situaciones de transición. El primer principio fundamental es considerar la estabilidad como prioridad absoluta. Dado el carácter inestable propio de los períodos de transición, la clave del éxito es que todos los sectores de la sociedad participen a todos los niveles. El segundo principio es la importancia de ganarse la confianza de la población. Ésta debe saber que recibirá la protección adecuada y que podrá mantenerse por sí misma. En tercer lugar, los actores locales e internacionales necesitan una visión común para lograr su pleno compromiso, y en cuarto lugar, el personal sobre el terreno debe tener presente que la protección y la asistencia son dos caras de la misma moneda.

El quinto principio se refiere a la importancia de fomentar la capacidad para promover la integración. El fomento de la capacidad es un proceso gradual con múltiples facetas, que atañe al Gobierno y a la sociedad civil. La falta de capacidad nacional en cualquier programa de transición es la receta del fracaso. En ese contexto es importante propiciar el retorno de los nacionales calificados y promover la incorporación de una perspectiva de género.

En sexto lugar, aunque la coordinación es una actividad que consume tiempo y energía, es esencial para una buena programación conjunta, y en séptimo lugar, es importante seguir el flujo de la población y adoptar un enfoque regional. El octavo principio es que la garantía de la seguridad del personal ayuda a éste a asegurar la seguridad ciudadana. En noveno lugar, la sede debe ayudar al personal sobre el terreno a atender a las personas necesitadas, aprovechando las enseñanzas adquiridas en otros países y prestando la asistencia necesaria mediante una comunicación bidireccional. En décimo lugar, colaborar con los donantes es parte de la tarea. Es necesario convencer a los donantes de la importancia de financiar los programas y que vean las ventajas de asociarse a un determinado programa.

Varios asociados se han comprometido a mejorar la capacidad de los planes comunes de acción humanitaria para ofrecer estrategias coherentes a distintos países en crisis. No obstante, es difícil definir la asistencia humanitaria. Por ejemplo, en la práctica, las necesidades

inmediatas de Liberia son distintas de las necesidades humanitarias del Irak. Por consiguiente, las dificultades se determinan en función del contexto de cada país. Asimismo es difícil definir el término "de transición".

En el pasado, el procedimiento de llamamientos unificados se ha centrado sobre todo en las primeras etapas de la transición. Así pues se agradecen con satisfacción los esfuerzos por elaborar una estrategia global coherente. Para 2004 se han planeado unos 24 procedimientos, de los que al menos cinco o seis corresponderán a países en transición. Es esencial incorporar al comienzo del procedimiento a los protagonistas del desarrollo para que pueden asumir y beneficiarse de la ayuda prestada por la comunidad humanitaria. También es primordial subrayar la importancia de las estrategias de financiación de los donantes. Mientras que algunos de ellos reparten su financiación entre las actividades humanitarias y las de reconstrucción, otros han observado que es posible combinar ambos tipos de financiación.

Las estructuras de coordinación sobre el terreno encargadas de las cuestiones humanitarias están gestionadas por coordinadores humanitarios con la ayuda de un equipo del país. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios espera trabajar en estrecha colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Angola para velar por que se aprovechen los beneficios obtenidos a lo largo del decenio anterior.

La Sra. HAQ (Oficina de Prevención de Conflictos y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)) dice que el Gobierno de un país en transición, aún falto de experiencia, es un socio esencial en el proceso de transición. Se debe fomentar la dirigencia nacional, el control nacional y el fomento de la capacidad. Aunque el proceso de transición puede iniciarse por sucesos muy diversos, como un alto el fuego o un acuerdo de paz, sus principales características son la aparición de una administración, la tendencia general hacia la estabilidad, el aumento de la seguridad y la mayor esperanza de llegar a una solución definitiva y duradera. La transición también se caracteriza por que disminuyen las necesidades humanitarias, aumentan las de recuperación, se desmovilizan los combatientes y se concede una amnistía. No obstante, es importante tener presente que la transición no es irreversible; con mucha frecuencia, los países vuelven a caer en crisis y necesitan otra vez ayuda humanitaria. Por consiguiente, es primordial atajar las raíces profundas de la crisis.

El PNUD reconoce que, durante el proceso de transición, es necesario establecer el imperio de la ley e introducir un sistema de justicia de transición, entre otras cosas, creando comisiones judiciales. Por ejemplo, es necesario considerar de qué manera abordarán las autoridades los problemas que surjan cuando los desplazados internos vuelvan a sus casas y se encuentren a otras personas ocupando sus tierras. Es fundamental proteger a los grupos vulnerables y ofrecer formación en materia de derechos humanos a quienes los protegen y a quienes necesitan protección, para que conozcan sus derechos. También se debe hacer hincapié en el fortalecimiento de la gobernanza local, en la promoción del papel esencial de las mujeres en la pacificación y en la creación de capacidad. Otro componente importante del proceso de transición es la necesidad de reintegrar a las personas en su comunidad de manera digna. Por consiguiente, debe dárseles la oportunidad de ganar un salario y de participar en la reconstrucción de su país.

Refiriéndose a los fundamentos de la ayuda para la transición del PNUD, la oradora dice que los conflictos violentos o la recurrencia de catástrofes naturales dan al traste con decenios de avance en el desarrollo y reducen a los países a la pobreza y la desigualdad, haciendo aún más difícil el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En muchos casos, las pérdidas acumuladas a causa de los conflictos y los desastres naturales superan los progresos realizados. Por consiguiente, es necesario mitigar los desastres e introducir medidas de prevención en los países menos adelantados que más expuestos estén a los desastres naturales.

El PNUD, en cooperación con sus asociados humanitarios, está reforzando las capacidades de sus oficinas en los países para mejorar la gestión de las crisis y las situaciones posteriores a los conflictos en todo el mundo. Los planes de recuperación en la transición deben estar estrechamente vinculados a los planes nacionales y deben sentar los cimientos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, los objetivos de desarrollo del Milenio y del futuro desarrollo macroeconómico. Si bien el ocuparse del control nacional y del fomento de la capacidad local es un proceso lento, es primordial para el desarrollo a largo plazo.

Más de 66 países disfrutaban de asistencia técnica y tienen programas que conllevan una faceta de prevención y evaluación de conflictos. En cuanto a la recuperación durante la transición, es fundamental que se lleve a cabo una planificación integrada desde el comienzo de manera que cada asociado sea consciente de sus responsabilidades. Es esencial asegurarse de

que la ayuda facilitada por los organismos humanitarios se integre en los presupuestos locales. Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel fundamental en este sentido.

En el proceso de transición es primordial la seguridad. Por consiguiente, resulta esencial reintegrar a los combatientes en la sociedad y reducir el número de armas pequeñas disponibles. Además, es fundamental limpiar los campos de minas para que las personas puedan volver a sus tierras con seguridad.

Es indispensable reaccionar rápidamente ante el proceso de transición. En el Afganistán, por ejemplo, el PNUD ha creado el Fondo Fiduciario Provisional del Afganistán para atender las necesidades de reconstrucción tras el conflicto, que permitió al Gobierno pagar los salarios de los funcionarios por un período inicial de seis meses. En Kabul se han puesto en marcha varios proyectos de obras públicas para reparar parte de los daños causados por la guerra. Gracias a ello, se ha dado trabajo y formación profesional a unas 3.000 personas, entre ellas mujeres. También se ha prestado asistencia para el establecimiento de la Comisión Judicial y la Comisión de Derechos Humanos. La oradora señala a la atención la innovadora conferencia conjunta celebrada en mayo de 2003 por el Gobierno de la India en cooperación con el PNUD sobre la cooperación Sur-Sur y la reconstrucción del Afganistán. A raíz de dicha conferencia, el Gobierno de Mozambique prestó ayuda en la operación de desarme, desmovilización y rehabilitación y el Banco Grameen de Bangladesh ayudó a establecer una administración pública y ONG en el Afganistán.

Quedan pendientes varias cuestiones importantes. Por ejemplo, se debe alentar a los donantes a que creen una ventanilla para la financiación de la transición o que sean más flexibles y financien simultáneamente actividades de asistencia y de desarrollo. Además, dado que las características de los entornos después de los conflictos exigen desembolsos rápidos para las actividades de recuperación, el sistema de las Naciones Unidas debería orientarse más eficazmente a proporcionar dicha ayuda. Asimismo, se debe ofrecer más apoyo a los coordinadores residentes y a los mecanismos estatales de coordinación de la ayuda durante el proceso de transición. Igualmente, se debe tratar de aumentar la ayuda prestada a la evaluación conjunta de las necesidades durante la transición.

También es necesario establecer vínculos más estrechos con las evaluaciones comunes para los países, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), los grupos consultivos y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para que el proceso de transición sea el primer paso para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Por último, hay una necesidad urgente de lograr que se aborden las necesidades especiales de las mujeres como cuestión intersectorial.

El Sr. de MUL (Coordinador Residente/Humanitario, Angola) dice que después del conflicto sería preferible hablar de vuelta a la normalidad y no de transición. Ello significa que todos los desplazados han tenido la oportunidad de volver a su lugar de origen y de emprender una vida normal. En Angola, los derechos humanos y la normalidad constituyen el marco en el que se han desplegado esfuerzos para conseguir ese objetivo. La coordinación significa compartir una visión y una posición comunes. La duración prolongada del conflicto de Angola ha obligado a los distintos agentes humanitarios a trabajar juntos y no ha sido demasiado difícil llegar a un entendimiento. El procedimiento de llamamientos urgentes nunca ha estado totalmente centrado en las cuestiones humanitarias; siempre se ha pensado en la recuperación y el desarrollo después del conflicto y se ha trabajado sobre una serie de hipótesis, algunas de ellas inverosímiles, de manera que ningún resultado fuera una sorpresa completa.

Las situaciones de emergencia y las catástrofes en realidad son cuestiones muy simples; en cambio, es sumamente complicado lograr la normalidad y promover el desarrollo debido a los múltiples agentes implicados. Al preparar los procedimientos de llamamientos unificados, se concluyó que era necesario considerar no sólo las causas inmediatas de los conflictos sino también los problemas estructurales más profundos en una determinada sociedad, y que era la condición indispensable para lograr la normalidad. El sistema de evaluación común para los países ha sido inestimable para definir tales problemas. Huelga decir que coordinar la labor humanitaria es esencial pero también muy caro. El sólido marco de coordinación que existe actualmente en Angola ha servido para definir una posición común entre los agentes comunitarios y ha facilitado mucho el establecimiento de prioridades.

La Sra. BELLAMY (Directora Ejecutiva, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), moderadora, invita a los participantes a formular preguntas a los miembros del Grupo Especial.

El Sr. CHRISTENSEN (Observador de Dinamarca) dice que convendría comprobar si los marcos adoptados funcionan efectivamente en la realidad. Por ejemplo, sería interesante saber, retrospectivamente, si la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán (UNAMA) ha sido el medio institucional adecuado para facilitar la transición en el Afganistán y si es posible introducir mejoras organizativas en el futuro.

Como donante, el Gobierno de Dinamarca ha combinado sin dificultad la financiación humanitaria y la destinada al desarrollo. No obstante, es importante que las instituciones destinatarias de los fondos sean capaces de cooperar entre sí.

El concepto de "las 4 R" es una manera de definir una estrategia común para el éxito de la transición. No obstante, según un informe preliminar reciente de una misión técnica danesa que visitó Sri Lanka, la propuesta presentada para que Dinamarca la financiara en ese caso no constituye un enfoque estratégico sobre la manera de mejorar la asistencia futura o sobre la medida en que la aplicación del concepto requeriría cambios en los procedimientos de trabajo y administrativos de las instituciones participantes. Hay que definir los vínculos entre los componentes del concepto. La delegación del orador espera nuevos adelantos al respecto.

El Sr. ISSAKOV (Federación de Rusia) dice que en las estadísticas se observa que dos tercios de los procesos de transición acaban en fracaso, al recaer los países en un conflicto violento. El orador se pregunta si alguna vez se ha intentado determinar las características comunes de estos fracasos. En su opinión personal, los reveses suelen deberse a maquinaciones políticas. Analizando mejor los factores políticos se podría entender esa tasa tan alta de fracaso.

El Sr. DORYAN (Banco Mundial) dice que el Consejo ha tomado muy oportunamente la decisión de abordar la cuestión de la financiación de la asistencia humanitaria de manera más coherente. El Banco ha invertido mucho durante los últimos años en la reconstrucción posterior al conflicto, aun cuando sus operaciones están determinadas por su política de hacer de la seguridad humana el centro de la lucha contra la pobreza. Por consiguiente, no ha tomado parte en operaciones humanitarias o de mantenimiento de la paz propiamente dichas. Sin embargo ha trabajado con los organismos de las Naciones Unidas en actividades de transición en países como el Afganistán, el Irak y Sierra Leona.

También ha asumido un papel activo en la promoción de la recuperación tras los conflictos en el marco de dos programas específicos, a saber, el AIF13 y el de asistencia a países de bajos ingresos en dificultades (LICUS). Las investigaciones recientes han demostrado que la guerra civil invierte el proceso de desarrollo y que éste puede ser un instrumento eficaz para prevenir conflictos. Hace falta una estructura de autoridad efectiva para gestionar los ingresos procedentes de los recursos naturales e impedir que se utilicen para financiar guerras civiles.

Se han logrado avances considerables en los círculos del desarrollo gracias a un mayor hincapié en los sistemas de evaluación común para los países y en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, insistiéndose más en una buena supervisión, la armonización de las prioridades nacionales y las actuaciones internacionales, y la creación de estructuras de financiación adecuadas. El orador se pregunta si se puede establecer un marco similar para los asuntos humanitarios, vinculando la ayuda a las buenas prácticas, la transparencia y la división óptima del trabajo. También es importante determinar los elementos necesarios para el éxito de las operaciones humanitarias.

El Sr. GOPINATHAN (India) dice que las frágiles administraciones de los países recién salidos de conflictos violentos se enfrentan a una multitud asombrosa de organismos, sin mencionar las ONG, que desean participar en las actividades de reconstrucción. Ninguno de estos organismos está dispuesto a quedarse al margen y perder la oportunidad de mejorar su imagen y de justificar sus actividades ante los donantes. Por consiguiente, el programa se basa en las demandas de las sedes de los organismos y no en las necesidades reales de los países formuladas por los gobiernos nacionales. Cabe recordar que el beneficiario de la asistencia humanitaria debería ser el gobierno del país afectado y no el organismo de las Naciones Unidas encargado de prestar la ayuda. El orador solicita a los miembros del Grupo Especial su opinión sobre la manera en que se puede habilitar a los gobiernos nacionales para que obtengan el máximo beneficio de los organismos competidores y cómo velar por que los organismos respeten sus mandatos.

El Sr. LUBBERS (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), miembro del Grupo Especial, dice que se ha elegido bien la estructura para administrar la transición del Afganistán, equilibrando adecuadamente el control del Gobierno nacional, por una parte, y, por otra, de las organizaciones internacionales. Se ha planteado el

problema de cómo proceder a la transición a partir de la emergencia inicial. Al orador le preocupa que las organizaciones de las Naciones Unidas se retiren demasiado pronto y que su partida pueda aumentar la vulnerabilidad del país a un retroceso en materia de seguridad. Se trata más de un problema de compromiso que estructural. El ACNUR tiene por ahora la intención de no precipitar el retorno de todos los refugiados afganos a su país. Algunos de ellos decidirán sin duda permanecer en sus países de acogida, bien temporalmente, o a más largo plazo.

Respondiendo a los comentarios formulados por el observador de Dinamarca acerca de las actividades en Sri Lanka, el orador dice que el concepto de "las 4 R" sólo puede ser operacional una vez que las estructuras de las Naciones Unidas sobre el terreno lo hayan asumido plenamente. Los donantes también tienen la responsabilidad de aportar críticas constructivas en vez de permanecer al margen y juzgar el desempeño de los organismos.

En cuanto a las observaciones del representante de la Federación de Rusia, es inevitable que el trabajo del ACNUR se vea afectado por cuestiones políticas. Por ejemplo, las autoridades de la República Democrática del Congo han seguido la estrategia de tratar de que volvieran los refugiados para justificar su afirmación de que han constituido un gobierno estable y representativo. El ACNUR no es un observador pasivo de esas maquinaciones políticas.

Aun encomiando al Banco Mundial por su ayuda a la desmovilización y reintegración de los antiguos soldados, el orador dice que agradecería el mismo nivel de compromiso para la reintegración de las víctimas de los conflictos armados. Es un error común creer que el desarrollo va a beneficiar automáticamente a esas personas cuando, en la realidad, a menos que reciban asistencia específica, es probable que vuelvan a conducir a los países al conflicto. La asistencia humanitaria está condenada al fracaso si no se centra también en proporcionar a las personas la motivación y los medios para encontrar un empleo productivo.

Aunque reconoce el problema planteado por el representante de la India, el orador dice que, por otro lado, algunos países critican a su organización por no hacer bastante. Con frecuencia ha tenido que resistir a la presión de emprender actividades de gran resonancia.

El Sr. FORSTER (Vicepresidente del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)), miembro del Grupo Especial, dice que la situación del Afganistán en materia de seguridad no ha

mejorado sustancialmente. Su organización ha tenido que limitar sus operaciones, tras el asesinato de uno de sus empleados en el sur del país. Los agentes internacionales se enfrentan al dilema de decidir el momento de comenzar a mostrarse positivos respecto de una mejora de la situación, con miras a fomentar la confianza de la comunidad local. Sin embargo, si lo hacen demasiado pronto, corren el riesgo de crear un sentimiento de frustración y, posiblemente, de aumentar la inestabilidad.

Debería haber más transparencia en la etapa de planificación, con miras a conseguir que los planes se basen en el mandato y la capacidad de cada organismo. No siempre se presenta la situación descrita por el representante de la India. Por ejemplo, hay varios conflictos olvidados o estancados en los que es muy difícil encontrar agentes dispuestos a tomar el relevo tras la respuesta de emergencia proporcionada por organizaciones como la suya.

El Sr. MOUNTAIN (Coordinador Auxiliar del Socorro de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), miembro del Grupo Especial, dice que dos avances positivos en el Afganistán ha sido el establecimiento de una secretaría para cada programa y de un grupo asesor sobre asistencia humanitaria. Las directrices a las que se ha referido están destinadas al personal sobre el terreno, con objeto de aumentar la estabilidad. El resultado de la Reunión internacional sobre buena gestión de las donaciones humanitarias celebrada en Estocolmo es un avance considerable en los asuntos humanitarios y ha demostrado que los avances en materia de financiación no se limitan a las actividades de desarrollo. Los organismos han mejorado espectacularmente su eficacia gracias a su trabajo conjunto y el panorama general es mucho más alentador que el descrito por el representante de la India.

La Sra. HAQ (Oficina de Prevención de Conflictos y Recuperación, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), miembro del Grupo Especial, dice que la operación de socorro afgana ha planteado problemas a todas las instituciones humanitarias porque las ha obligado a reflexionar al margen de sus mandatos. Concretamente, el hecho de haber insistido tanto en el control nacional significó que el Gobierno afgano examinaba las evaluaciones de las necesidades ya realizadas por las instituciones de las Naciones Unidas, lo que produjo algún retraso y duplicación de trabajos. En cuanto al enfoque de "las 4 R" en Sri Lanka, en general se ha entendido y apreciado la necesidad de una planificación integrada entre todos los agentes implicados, en particular a nivel local.

En cuanto a la observación del representante de la India, hay que tener presente que existen muchos niveles de "respuesta" a la recuperación del conflicto, que en modo alguno se limitan a la respuesta del Gobierno central. Concretamente, hay por lo general una oleada de demandas de los ministerios técnicos a sus interlocutores en los organismos especializados de las Naciones Unidas. La principal dificultad reside en encontrar el modo de gestionar la capacidad de coordinación de ayuda a cada nivel.

La Sra. BELLAMY (Directora Ejecutiva, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), moderadora, dice que la estructura más adecuada para prestar asistencia humanitaria y socorro en caso de catástrofe estará determinada por la situación específica de cada país. El Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición ha descrito una serie de enseñanzas que se deben sacar de la labor humanitaria en el Afganistán, entre ellas, la necesidad de descentralizar la planificación de la sede en favor del terreno.

El Sr. BACKSTROM (Finlandia) dice que, la relativa normalidad que impera actualmente en Angola le lleva a creer que los llamamientos de ayuda para la transición sustituirán en breve el procedimiento de llamamientos unificados. Sería útil recibir más información al respecto.

El Sr. BALAREZO (Perú) dice que los desastres naturales suelen atraer menos atención que los conflictos políticos. El orador desea saber si el Grupo Especial cree que esta opinión está justificada.

El Sr. SULAKELDIN (Observador del Sudán) dice que los agentes humanitarios sobre el terreno agradecerían la oportunidad de contribuir a la preparación de políticas en vez de estar constantemente relegados a la función de ejecutantes.

El Sr. de MUL (Coordinador Residente/Humanitario de Angola), en respuesta a la pregunta del representante de Finlandia dice que la operación de reasentamiento de los desplazados internos de Angola ha resultado mucho más complicada de lo esperado en un principio y, por consiguiente, las operaciones humanitarias probablemente se ampliarán a 2004. Así pues, no es probable que se deje el procedimiento de llamamientos urgentes por el momento, aunque se sigue la situación atentamente.

El Sr. LUBBERS (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)), miembro del Grupo Especial, dice que, en conjunto, está de acuerdo con la observación formulada por el representante del Perú. Hay una tendencia impuesta por los medios de comunicación a recrearse en los conflictos políticos en detrimento de los desastres naturales. Además, su propia Oficina se ha centrado tradicionalmente en los conflictos.

El Sr. MOUNTAIN (Coordinador Auxiliar del Socorro de Emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios), miembro del Grupo Especial, dice que los fallos son inevitables en cualquier plan. Hay que tener presente que, aunque en los desastres mueran más personas, la estructura básica de la sociedad suele quedar incólume. En cuanto al comentario formulado por el observador del Sudán, cree que las instituciones de ayuda humanitaria han aprendido bastante de la experiencia sobre el terreno, tanto en el Sudán como en otros lugares.

La Sra. HAQ (Oficina de Prevención de Conflictos y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)), miembro del Grupo Especial, dice que los desastres naturales atraen menos atención de la que merecen, y que hay una gran tarea pendiente en materia de reducción, gestión y respuesta ante los riesgos de desastres. En general, no es fácil definir la "transición" del conflicto o desastres a la recuperación. Es un proceso continuo que inevitablemente genera cierto escalamiento sigiloso de los mandatos de los diversos organismos humanitarios y de socorro interesados.

La Sra. BELLAMY (Directora Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), moderadora, dice que, en los desastres naturales, los gobiernos suelen tener mucha mayor capacidad de respuesta que en las crisis políticas. Además, los desastres naturales suelen durar menos y hay menos recaídas. Dicho esto, es cierto que la comunidad humanitaria debe dedicar más tiempo a la cuestión de los desastres naturales.

En cuanto al comentario del observador del Sudán, también ella ha creído a veces que el segmento humanitario del Consejo estaba subordinado a la vertiente operacional, pero foros como el actual constituyen una oportunidad de intercambiar opiniones y experiencias. Por su parte, el Grupo de Trabajo mixto sobre problemas en la transición ha realizado una serie de estudios de casos prácticos, demostrando así su compromiso de ofrecer y solicitar observaciones.

El PRESIDENTE dice que las Naciones Unidas deben desempeñar un papel esencial en la gestión de la transición del socorro al desarrollo. No obstante, siempre hay una vertiente política en tales transiciones y el debate hubiera sido más valioso si se hubiera incluido en el Grupo Especial al Departamento de Asuntos Políticos y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Se levanta la sesión a las 13.00 horas.