



Consejo Económico y Social

Provisional

7 de marzo de 2011

Español

Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2010

Serie de sesiones sobre asuntos humanitarios

Acta resumida provisional de la 34ª sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el miércoles 14 de julio de 2010 a las 15.00 horas

Presidente: Sr. Errázuriz (Vicepresidente)..... (Chile)

Sumario

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

Las correcciones a la presente acta deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo y presentarse en forma de memorando. Además, deberán incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha del presente documento*, al Jefe de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza.

10-44979X (S)



Se ruega reciclar 

En ausencia del Sr. Ali (Malasia), ocupa la Presidencia el Sr. Errázuriz (Chile), Vicepresidente.

Se declara abierta la sesión a las 15.10 horas.

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

1. **El Presidente** dice que el Consejo celebrará una mesa redonda sobre “Operaciones de asistencia humanitaria en entornos sumamente peligrosos o inseguros”. El hecho de que los Estados Miembros hayan elegido ese tema demuestra su grave preocupación acerca del número creciente de ataques contra el personal y las instalaciones de asistencia humanitaria y las repercusiones para las poblaciones afectadas. Los miembros de la mesa redonda aclararán cómo se abordaron esas situaciones sobre el terreno y qué enseñanzas pueden extraerse de tales experiencias. Invita al Sr. John Holmes, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia a que actúe como moderador de la mesa redonda.

Mesa redonda sobre “Operaciones de asistencia humanitaria en entornos sumamente peligrosos o inseguros”

2. **El Sr. Holmes** (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), moderador, dice en su presentación que el acceso directo a las poblaciones necesitadas es fundamental para la realización de esfuerzos de asistencia eficaces. Ese tipo de acceso se veía obstaculizado por el número creciente de amenazas, en particular los ataques criminales y terroristas. Además, esas amenazas son cada vez más de alcance mundial y más radicales. El número de trabajadores humanitarios muertos sobre el terreno se ha multiplicado en los últimos años, y la mayoría de las bajas corresponden al personal nacional. Solo en el último año, al menos 30 trabajadores perdieron la vida y casi 200 fueron secuestrados o heridos.

3. La solución de este problema plantea complicados interrogantes, por ejemplo, cómo pueden los organismos cumplir los mandatos humanitarios cuando constituyen el objetivo de los ataques y cómo se puede incrementar la seguridad del personal al mismo tiempo que se llega a las poblaciones necesitadas. Es importante hacer ver a las poblaciones destinatarias el carácter neutral de las misiones

humanitarias, que las diferencia de los agentes y objetivos políticos y militares. Para ello se necesitan actividades de divulgación e inversiones a largo plazo. Toda presencia militar —incluida la presencia del personal de paz de las Naciones Unidas — puede contaminar los mensajes de neutralidad. Es necesario realizar un análisis atento de cada contexto concreto, lo que permitiría reducir la amenaza.

4. No obstante, la aceptación del personal humanitario en las zonas afectadas no es suficiente. Se necesita una mayor seguridad y una mejor gestión de las políticas para emprender acciones sostenidas. Entre los ejemplos de dichas medidas se incluyen el aumento de la seguridad física y un mejor análisis de las amenazas. Este enfoque de gestión de la seguridad requiere recursos financieros para inversiones a largo plazo.

5. Es alentador comprobar que el Consejo está debatiendo el problema y reconoce que puede ser una cuestión delicada. El objetivo no es resaltar situaciones en Estados Miembros concretos sino más bien presentar medidas generales y las enseñanzas aprendidas en la prestación de ayuda humanitaria en circunstancias difíciles.

6. **El Sr. Starr** (Secretario General Adjunto de Seguridad) dijo que, si bien el personal de asistencia humanitaria había soportado en el pasado condiciones de extrema pobreza y situaciones posteriores a conflictos, ahora interviene en situaciones de conflicto real, lo que provoca problemas de seguridad más intensos. Recuerda los ataques mortales contra la Oficina del Programa Mundial de Alimentos en el Pakistán y el recinto de las Naciones Unidas en Afganistán en 2009 e insiste en que los secuestros representan también un freno a la labor humanitaria.

7. El año pasado se realizaron progresos en la comprensión de las numerosas amenazas existentes. Se ofreció financiación para realizar un análisis de los diversos riesgos y determinar la manera de aplicar los programas en situaciones difíciles sin tener que recurrir constantemente a la retirada de personal. Las misiones humanitarias deben compaginar la seguridad con la necesidad de continuar en zonas de alto riesgo. Además, su Departamento hace lo posible por elaborar sistemas estándar de notificación de incidentes a fin de comprender mejor la totalidad de la situación de la seguridad y disponer de mecanismos de cuantificación para aprovechar al máximo los recursos. Se está

llevando también a cabo un examen del grado de importancia de los programas para determinar si algunos de ellos compensan el riesgo que plantean. Las Naciones Unidas continuarán sufriendo bajas, ya que su personal trabaja en lugares difíciles, y la Organización debe estar segura de las razones que la impulsan a mantener una presencia en esos lugares.

8. El intercambio de información es fundamental para realizar análisis precisos de las amenazas y constituye un imperativo moral cuando está en riesgo la vida humana. La iniciativa “Salvar vidas entre todos” contiene orientaciones para el intercambio de información entre el sistema de las Naciones Unidas, en particular el Departamento de Seguridad, y las organizaciones no gubernamentales asociadas.

9. El orador insiste en que desde el primer momento debe solicitarse financiación suficiente para la seguridad en las operaciones de las Naciones Unidas, y los Estados Miembros y donantes deben comprender que los costos de la seguridad serán más elevados en las operaciones que se llevan a cabo en situaciones de alto riesgo. Solo la resolución de los conflictos reducirá los costos de la seguridad.

10. El escenario actual exige un cambio de actitud, empezando por los oficiales de seguridad de las Naciones Unidas, habituados a cancelar las operaciones en situaciones de riesgo. El papel fundamental del Departamento de Seguridad consiste ahora en hacer posible la continuidad de las operaciones de las Naciones Unidas. Ello implica el ofrecimiento de alternativas y medios creativos de negociar los riesgos al mismo tiempo que se llevan a cabo los programas.

11. **El Sr. Lopes Da Silva** (Director Ejecutivo Adjunto de Relaciones Exteriores, Programa Mundial de Alimentos (PMA)) dice que el hambre se está agravando en las situaciones afectadas por crisis, problema que tiene efectos a largo plazo en los Estados frágiles. Por ejemplo, solo unos meses de malnutrición pueden tener efectos negativos a lo largo de toda la vida en la salud, la educación y la productividad, lo que daría lugar a una disminución del producto interno bruto en muchos países.

12. Aproximadamente el 80% de los recursos del Programa Mundial de Alimentos en 2009 se destinaron a países en conflicto o que se estaban recuperando de una situación conflictiva, y el organismo prevé participar en un número mayor de contextos semejantes

en el futuro. Dado que los alimentos son un recurso de difícil manejo, con una amplia cadena de suministro, la labor del Programa está particularmente expuesta a amenazas. La cadena de suministro implica algo más que la logística tradicional; comprende cada uno de los momentos transcurridos desde la primera evaluación de las necesidades hasta el punto en que los beneficiarios reciben los recursos y, por lo tanto, crea numerosas áreas de posible amenaza.

13. Un nuevo desafío es el carácter cambiante de los conflictos. En el pasado, era clara la diferencia de unos conflictos a otros, normalmente entre movimientos rebeldes y el Estado. El personal humanitario se encuentra ahora con una amplia gama de movimientos diferentes, como insurgentes, milicias, grupos religiosos y el Estado, cuyas alianzas tácticas cambian con el tiempo. Los principios de la intervención humanitaria no siempre se comprenden o aceptan en la actualidad, lo que provoca un grave peligro para el personal y las poblaciones afectadas. Además, en situaciones de conflicto armado, el papel del personal humanitario se confunde cada vez más con el del personal militar, lo que dificulta su aceptación como agentes neutrales. Por ejemplo, la necesidad de proteger los convoyes de alimentos con escoltas armadas hace que sea difícil percibir su mandato humanitario.

14. El Programa Mundial de Alimentos ha elaborado algunos planteamientos para continuar interviniendo con eficacia en situaciones de alto riesgo, y entre ellos cabe destacar la prioridad concedida al compromiso local. El recurso a la capacidad local y el fomento del intercambio de información por parte de la comunidad promueve la aceptación. Además, el Programa está subcontratando capacidades de seguimiento a compañías y organizaciones no gubernamentales (ONG) conocidas y respetadas en las zonas afectadas.

15. Una reunión de expertos sobre gestión de riesgos convocada recientemente por el Programa ha puesto de manifiesto la enseñanza clave de que aun cuando se utilicen todos los mecanismos de mitigación, siempre existe un riesgo residual. Si se toma la decisión de mantener el compromiso en una determinada zona, la gestión de ese riesgo es una responsabilidad compartida entre los directores del programa, los gobiernos nacionales, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social.

16. **El Sr. Mawazini** (Coordinador Ejecutivo, Comité de Coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales para el Iraq), que complementa su presentación con diapositivas electrónicas, dice que el Iraq se encuentra en estado de inestabilidad constante, y que el pueblo iraquí soporta los efectos de una violencia desenfrenada. La inestabilidad política impide que el Gobierno garantice la seguridad en el país, ya que no puede hacer frente a cuestiones como la retirada de las tropas extranjeras, la administración de los recursos petrolíferos, los desacuerdos sobre los territorios objeto de conflicto y el desarme de los grupos armados.

17. Está de acuerdo con otros miembros de la mesa redonda en que la confusión entre la función humanitaria y militar es un grave obstáculo. En el Iraq, el hecho de que las organizaciones humanitarias estén asociadas con las fuerzas armadas de las Naciones Unidas es un obstáculo para su aceptación. Si bien esas organizaciones tratan de mantener la distancia con respecto a las fuerzas militares, muchos iraquíes las asociaban con lo que califican como “ocupación”. La limitada presencia de operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno limita también la labor humanitaria. Debido a problemas de seguridad, la oficina principal de la misión de las Naciones Unidas tiene su sede en Ammán y su personal tiene una presencia mínima en el plano comunitario, lo que merma su capacidad de evaluar las necesidades y coordinar los proyectos sobre el terreno.

18. Unas 70 organizaciones no gubernamentales internacionales ofrecen asistencia humanitaria en el Iraq. Contribuyen en forma decisiva a atender las necesidades de desarrollo y a implicar a la comunidad en el proceso de recuperación. La mayoría de las organizaciones internacionales no utilizan protección armada, y dependen más bien de su aceptación por la población a la que prestan ayuda. La mayoría de las ONG nacionales se establecieron en el período comprendido entre 2003 y 2005, en que las condiciones de seguridad comenzaron a deteriorarse y se retiraron las organizaciones internacionales. Si bien pueden adaptarse a las condiciones cambiantes y ofrecen servicios básicos a la población, las organizaciones nacionales dependen todavía en gran medida de las ONG internacionales por lo que respecta a la creación de capacidad.

19. Las ONG han aprendido a adaptarse y pueden ofrecer asistencia sostenible en zonas donde se ha

agravado el problema de la inseguridad. Ello se debe a su capacidad de respuesta rápida y a la confianza que han conseguido en las comunidades, incluida la participación de los ciudadanos en la ejecución de los proyectos que atienden sus necesidades. Los organismos humanitarios que intervienen desde las “burbujas” de seguridad de los complejos cerrados o la protección armada pierden un acceso significativo a las personas necesitadas. De todas formas, el acceso sin medidas de seguridad es insostenible y ha dado lugar al cierre de programas. La seguridad debe incorporarse como componente integrante de todas las medidas, con especial insistencia en la seguridad del personal. Como no es posible una situación exenta de todo riesgo, todas las partes interesadas deben participar en los análisis de riesgos y beneficios.

20. Para que las operaciones en el Iraq consigan los resultados deseados deben dar una clara imagen de neutralidad, e intervenir sin necesidad de seguridad armada. Su aceptación está basada en el establecimiento de redes, la participación comunitaria y el protagonismo local. El intercambio de información entre los organismos humanitarios debe mejorarse, ya que muchos consideran que representa un riesgo para la seguridad, cuando de hecho es lo contrario. Es también importante que los programas intervengan sobre el terreno, ya que la programación a distancia no responde a las necesidades reales de la población.

21. **El Sr. Mogwanja** (Coordinador de la Asistencia Humanitaria, Pakistán), que acompaña su presentación de diapositivas computarizadas, dice que las operaciones de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en todo el mundo están reguladas por la misma norma, a saber, la resolución 46/182 de la Asamblea General, en la que se exige que el personal humanitario ofrezca asistencia de forma imparcial y neutral a todos los necesitados. No obstante, hay muchas emergencias en todo el mundo donde la necesaria respuesta humanitaria continuada y en gran escala se ve gravemente dificultada por enfrentamientos indiscriminados, extrema violencia e inseguridad generalizada. Estas circunstancias tan complejas se caracterizan, entre otras cosas, por secuestros o ataques deliberados y directos contra el personal de asistencia humanitaria, las ONG y las Naciones Unidas, los convoyes de ayuda, los almacenes, las oficinas y los puntos de distribución, y por ataques aleatorios deliberados a instalaciones públicas como iglesias, mezquitas, escuelas, hoteles, carreteras, mercados y

campamentos de personas internamente desplazadas. Las autoridades o las partes en los conflictos pueden establecer zonas de exclusión para los trabajadores humanitarios, limitar el acceso seguro y sostenido a todas las poblaciones vulnerables o recurrir a otras formas de restricción o intimidación del personal humanitario, en particular el personal nacional y las mujeres. Entre las situaciones complejas en materia de seguridad se puede incluir también la existencia de múltiples partes con motivaciones diversas (criminales, políticas, étnicas o sectarias, además de cambios en la estructura de mando). Todos estos problemas limitan la plena aplicación de los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad, humanidad, independencia y asistencia basada únicamente en las necesidades.

22. Aunque la Asamblea General ha pedido a todas las partes en conflicto que respeten los principios humanitarios, protejan al personal humanitario y concedan acceso a las actividades humanitarias, en la realidad no siempre es así. En los casos en que se aplica el derecho humanitario internacional, el personal humanitario debe obtener el consentimiento de todas las partes a fin de disfrutar de acceso seguro y fiable a todas las poblaciones vulnerables y garantizar su propia seguridad. Para que obtengan dicho consentimiento, todas las partes, incluso los grupos armados no estatales, deben incluirse en las negociaciones y comprometerse a aceptar los principios humanitarios universales por encima de sus propios intereses.

23. Aun cuando no se aplique el derecho humanitario internacional, el marco de derechos humanos se aplica a todas las personas que tienen derecho a determinados servicios y a ciertas formas de protección, incluida la asistencia humanitaria. El incumplimiento por algunas partes de la resolución 46/182 limita la capacidad del personal humanitario de atenerse a los principios humanitarios, lo que plantea dudas acerca de la imparcialidad e independencia de las organizaciones humanitarias y genera la impresión de que el personal humanitario es también parcial y obedece a motivos políticos. Cuando la comunidad humanitaria se ve obligada a aumentar las medidas de seguridad física, se levantan obstáculos a la comunicación y a la implicación de las poblaciones afectadas y se limitan los contactos directos con los beneficiarios. La suspensión frecuente de las actividades humanitarias dificulta la evaluación oportuna de la calidad y la aplicación y seguimiento de las actividades

humanitarias. Estos problemas dan lugar a mayores costos humanos y financieros, mayor tensión y menor productividad.

24. En cierta medida, pueden resultar útiles las modalidades operativas de bajo relieve, por ejemplo, la utilización de vehículos sin marcas y la adopción de la indumentaria local. Solo deben asumirse riesgos cuando se establecen claramente las prioridades programáticas y existen procedimientos de seguridad para reducir los posibles efectos negativos en las relaciones locales y en los contactos con los beneficiarios. Otra posibilidad es gestionar la labor humanitaria a distancia, cuando sea posible, o recurrir más a organizaciones y asociados locales y al personal local, incluso en circunstancias de seguridad complejas, con el debido seguimiento para garantizar la calidad. No obstante, es poco ética la transferencia de labores y riesgos a los asociados cuando no conlleva una reducción global del riesgo. Otro enfoque consiste en modificar las modalidades operacionales y las prioridades, si la ejecución puede representar una amenaza directa contra la vida del personal, aun cuando resulte difícil renunciar a atender las necesidades humanitarias. Debe evitarse todo compromiso sobre los principios humanitarios, si es posible.

25. Puede explotarse también la tecnología avanzada, por ejemplo, sustituyendo la presencia física y los viajes innecesarios por reuniones virtuales y por video/teleconferencias, utilizando teléfonos móviles para información humanitaria con mensajes masivos destinados a los beneficiarios y utilizando tecnología portátil de introducción de datos. Siempre es útil desarrollar las capacidades y aptitudes operacionales de los asociados, en particular la planificación de las respuestas, las evaluaciones, las operaciones de seguridad, la logística, el seguimiento y la presentación de informes.

26. En situaciones de seguridad complejas, la persistencia es muchas veces condición necesaria para convencer a todas las partes de que deben aceptar los principios humanitarios; en las actividades de promoción y negociación con ellas podría incluirse el establecimiento y aplicación de orientaciones de coordinación civil y militar, el logro de un acuerdo sobre una política nacional relativa a las personas internamente desplazadas o la explicación de los códigos de conducta para la labor humanitaria y los principios para la intervención. En ausencia de un

mayor compromiso político global con los principios humanitarios, el personal humanitario tendrá que promover y negociar la seguridad de sus operaciones desde una posición de relativa debilidad. El conflicto entre el imperativo humanitario de intervenir y el compromiso con los principios humanitarios de intervenir únicamente cuando sea posible hacerlo en forma imparcial, independiente y neutral debe animar al personal humanitario a continuar adoptando un enfoque pragmático.

27. **El Sr. Stillhart** (Director Adjunto de Actividades Operacionales, Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC)) dice que, en cuanto organización que se esfuerza por la protección y asistencia de las personas afectadas por conflictos armados y otras situaciones de violencia, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC) interviene por definición en circunstancias difíciles por problemas de seguridad. El personal de la Cruz Roja necesita constantemente lograr un equilibrio entre los efectos humanitarios previstos de sus actividades y los riesgos que estas implican para la seguridad de los beneficiarios y la suya propia. El CIRC toma decisiones relacionadas con la seguridad allí donde se llevan a cabo realmente las operaciones. Los estudios revelan que el número de miembros del personal de asistencia humanitaria fallecidos, secuestrados o heridos graves está aumentando fuertemente y en los últimos años ha superado el total de 250. Los incidentes relacionados con la seguridad pertenecen a tres categorías generales: exposición a daños colaterales en circunstancias inestables, actos de delincuencia por motivos económicos y ataques políticamente motivados contra el personal de asistencia humanitaria. Suscita particular preocupación el fuerte aumento de los ataques políticamente motivados contra el personal de asistencia humanitaria en los últimos años, lo que revela una tendencia más profunda de lo que puede constituir una crisis sin precedentes de credibilidad y aceptación del sector humanitario en general. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el regreso de las fuerzas armadas occidentales a diversas zonas de batalla ha suscitado un intenso debate sobre la identificación de las organizaciones humanitarias con los programas políticos del Occidente, lo que merma gravemente su credibilidad y aceptación y su capacidad de acceder a las personas afectadas por conflictos a ambos lados del frente.

28. Ante esta nueva realidad, en que algunos grupos armados consideran obviamente a las organizaciones humanitarias como objetivos legítimos, el CIRC ha tenido que revisar a fondo su planteamiento operacional y en materia de seguridad. Se han tomado tres grandes decisiones, a saber, reforzar la identidad de la organización mediante la demostración del valor añadido de una intervención humanitaria neutral e independiente sobre el terreno; mantener un concepto descentralizado de la gestión de la seguridad basado en la aceptación del CIRC por todas las partes enfrentadas; e intensificar el diálogo con todos los participantes en los diversos contextos operacionales en que interviene el CIRC. La aceptación y la confianza de todos los implicados en el conflicto, así como de las personas que necesitan protección y asistencia, es imprescindible para garantizar la capacidad del personal del CIRC de actuar con seguridad y llegar a los necesitados. El CIRC necesita en todo momento demostrar una disociación visible de todo tipo de programa que no sea estrictamente humanitario y mantener un control independiente sobre su proceso de toma de decisiones. La capacidad del CIRC de mantener un diálogo con todos los implicados en un determinado contexto, con inclusión de las instancias no estatales, es condición imprescindible y requiere un esfuerzo constante de conexión y de diálogo confidencial con todos los interesados. No obstante, lo que interesa en definitiva no son las palabras o las opiniones sino la diferencia que la organización puede representar en términos humanitarios, demostrando el valor añadido específico de una intervención neutral, independiente y estrictamente humanitaria.

29. El CIRC es consciente de que su planteamiento no puede servir como norma para la comunidad humanitaria en general, pero está firmemente arraigado en su mandato claro, aunque limitado, de intervenir en medio de los conflictos armados, inclusive como intermediario neutral entre las partes en conflicto. Asimismo, el hecho de no formar parte de un sistema más amplio que persigue objetivos que van mucho más allá de la prestación de servicios humanitarios, el CIRC disfruta de autonomía muy considerable con respecto a su propio proceso de toma de decisiones.

30. Dada la obligación de los Estados, en virtud del derecho humanitario internacional y otras normas pertinentes, de ofrecer o facilitar la protección y asistencia a las poblaciones y personas sometidas a su

autoridad, el CIRC acoge con satisfacción la intervención creciente de los Estados en la prestación de ayuda humanitaria a sus propias poblaciones en situaciones de violencia o desastres naturales. Asimismo, si se considera que las organizaciones humanitarias son asociados encargados de la ejecución o están sometidas a las órdenes de un Estado, que podría ser también parte activa en un conflicto, su aceptación y la seguridad de su personal podrían correr peligro. Es preciso reservar un espacio para la actuación humanitaria neutral e independiente y para las organizaciones no consideradas como vinculadas con alguna de las partes en el conflicto. Ante el riesgo de ser considerado como parte de un programa político más amplio de inspiración occidental, el CIRC ha renovado su estricta adhesión a la intervención humanitaria basada en principios como medio de conseguir acceso a todos los afectados por los conflictos y la violencia armada. El CIRC ha aprendido también la dura enseñanza de que la aceptación no puede darse nunca por garantizada y debe fomentarse en todo momento mediante el diálogo y los resultados.

31. **El Sr. Aleinikoff** (Alto Comisionado Adjunto, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)) dice que los migrantes forzados contemplados en el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados residen cada vez más en lugares inseguros, muchas veces zonas en conflicto, lo que hace la intervención humanitaria mucho más difícil por lo que se refiere al acceso, la seguridad en los campamentos y sus residentes y la seguridad del personal de asistencia humanitaria. Asimismo, dado el carácter prolongado de las situaciones de refugiados y personas internamente desplazadas, los campamentos se están convirtiendo en caldo de cultivo para la frustración y en terreno fértil para el reclutamiento de combatientes.

32. Los esfuerzos por lograr un equilibrio entre el acceso y la asistencia en condiciones de seguridad plantean cuestiones difíciles y fundamentales. Los responsables de la seguridad suelen ser muy conservadores, y el exceso de cautela podría limitar gravemente el movimiento y el acceso y reducir la confianza. Algunas veces, la mera presencia de personal internacional puede mejorar la seguridad. La doctrina “Una ONU” podría dar lugar también a cierta confusión entre el programa humanitario y los programas de contenido más político, social o económico, con la consiguiente disminución de la

credibilidad, imparcialidad y neutralidad, que son fundamentales para las actividades humanitarias eficaces. Los ataques que dan lugar a la restitución e incluso el cierre de un espacio humanitario normalmente no son accidentales, ya que sirven a los objetivos de una o varias de las partes. Es importante distinguir entre las situaciones que son consecuencia de actos de bandidaje, que normalmente pueden controlarse con medidas legislativas y fuerzas del orden más eficaces, y las que son provocadas por las partes en el conflicto, en cuyo caso se necesita una negociación y un diálogo activos y constantes, con especial insistencia en la distinción entre los programas humanitarios y políticos y en los principios humanitarios de neutralidad, imparcialidad e independencia. El personal humanitario internacional y local y las ONG locales deben recibir capacitación para adquirir estas difíciles técnicas de negociación y comunicación.

Sesión de preguntas y respuestas

33. **La Sra. Stewart-David** (Observadora de la Unión Europea) dice que la Unión Europea, en cuanto organización donante y participante en operaciones humanitarias, está muy preocupada por la reducción del espacio humanitario en muchas zonas en conflicto, que limita gravemente la capacidad del personal humanitario de actuar con eficacia gracias a su neutralidad, imparcialidad e independencia. El acceso a las poblaciones necesitadas es imprescindible y requiere un buen nivel de capacidad de negociación y discreción en las operaciones. La seguridad es fundamentalmente competencia de las autoridades anfitrionas. Un factor importante en la seguridad es la forma en que el personal humanitario es percibido por los grupos armados, las autoridades y la población local. La relación con las fuerzas militares, tanto nacionales como internacionales, es una cuestión delicada, ya que la ayuda humanitaria muchas veces necesita apoyo logístico y seguridad que solo pueden ofrecer las Fuerzas Armadas, pero existe el peligro real de poner en peligro la independencia y la imparcialidad. La interacción con las fuerzas militares y gubernamentales debe gestionarse con gran cautela y basarse en los principios del derecho humanitario, las Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofe y las Directrices de Oslo. Deben mantenerse el liderazgo y la coordinación civiles. La iniciativa “Una ONU” puede dar lugar también a cierta confusión

entre los mandatos, si las misiones se integran excesivamente.

34. Con respecto a la seguridad de las operaciones de las Naciones Unidas, la oradora pregunta cuál es el nivel de riesgo aceptable y si las operaciones de las Naciones Unidas deben mantener un umbral de seguridad mayor que operaciones de otro tipo. En tal caso, las Naciones Unidas quizá no pudieran ofrecer asistencia, mientras que otros podrían hacerlo. Formula también preguntas acerca del reclutamiento y capacitación sobre la actitud y el conjunto de conocimientos prácticos necesarios para el personal de asistencia humanitaria, en que se compaginen el profesionalismo con la sensibilidad y el conocimiento de la situación concreta.

35. **La Sra. Yarlett** (Australia) pregunta si, dado el carácter cambiante de los conflictos, una política de gestión de riesgos de seguridad elaborada en la Sede será lo bastante flexible como para resultar práctica sobre el terreno. Solicita también más información sobre la manera de compartir en forma oportuna las prácticas óptimas, en particular las de las ONG. Finalmente, solicita algunos ejemplos de creación de capacidades en las comunidades locales y ONG.

36. **El Sr. Al Seedi** (Iraq) dice que la situación en materia de seguridad en su país se complicó a raíz del ataque de 2003 contra la Oficina de las Naciones Unidas, aunque desde entonces se han registrado mejoras lentas pero constantes. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha permanecido en el país y ha realizado una labor muy valiosa, en particular con migrantes y personas internamente desplazadas. Ha ayudado también al Gobierno a reconstruir los servicios médicos, para lo cual el Gobierno ha ofrecido amplio apoyo logístico. La intervención de las Naciones Unidas en el Iraq en los últimos años, junto con la de otras organizaciones internacionales y la sociedad civil, ha sido sumamente valiosa, y el ejemplo más reciente sería el de las elecciones. La situación en materia de seguridad ha mejorado mucho en la mayoría de las zonas, pero el Iraq necesita todavía asistencia internacional en ese y en otros aspectos.

37. **El Sr. Starr** (Secretario General Adjunto de Seguridad) dice que se ha aplicado una nueva política de seguridad, que coordina la labor de las organizaciones de seguridad de la Sede y de fuera de ella y garantiza que se dé a prioridad a la posibilidad de las Naciones Unidas de cumplir su misión. El nivel

de riesgo aceptable depende en gran medida de la importancia de la misión. Cuando los beneficios son significativos, deben asumirse mayores riesgos. La aversión al riesgo es una reacción humana inmediata pero suele frustrar la misión humanitaria y es preciso estar en guardia contra ella.

38. **El Sr. Stillhart** (Director Adjunto de Actividades Operacionales, Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC)) coincide en que no hay una respuesta absoluta a la pregunta sobre un nivel aceptable de riesgo. El Comité internacional de la Cruz Roja revisó la situación en el Iraq después del ataque de agosto de 2003 y decidió permanecer en el país, habida cuenta de las enormes necesidades humanas. Lentamente, el CIRC ha recuperado su presencia en la zona hasta el punto de que la operación en el Iraq es la tercera mayor del CIRC en el mundo, y actúa en todas las zonas sin guardia armada. En definitiva, las necesidades humanitarias justificaron los riesgos.

39. **El Sr. Mogwanja** (Coordinador de la Asistencia Humanitaria, Pakistán) dice que pueden adoptarse varias medidas prácticas y sencillas para garantizar que las mejores prácticas puedan documentarse y compartirse en forma oportuna. Su experiencia en ese sentido ha estado relacionada con el sistema de acción agrupada, que integraba a diversos agentes humanitarios de distintas organizaciones con diferentes redes que funcionaban como grupo temático que documentaba e intercambiaba experiencias. Ese mismo mecanismo sirvió también para la creación de capacidad reforzando la supervisión, la presentación de informes y la evaluación de las necesidades y ofreciendo un contexto valioso para la capacitación.

40. **El Sr. Da Silva** (Director Ejecutivo Adjunto de Relaciones Exteriores, Programa Mundial de Alimentos (PMA)) dice que el nuevo planteamiento de las Naciones Unidas en materia de seguridad fomenta una cultura de toma de decisiones descentralizadas. Algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son por tradición más descentralizadas y se sienten más cómodas con este enfoque. Los equipos de gestión sobre el terreno deben tener en cuenta la situación y tomar decisiones sin esperar a recibir observaciones de la Sede.

41. Las organizaciones humanitarias deben reforzar su capacidad de relación con las comunidades locales y analizar el contexto en que intervienen. Esa capacidad permitió al PMA y al CIRC ofrecer con éxito asistencia

en gran escala en Darfur en 2004, y llevó inicialmente al PMA a mantener sus operaciones en Somalia meridional, incluso en zonas controladas por Al-Shabab (aun cuando, en definitiva, las relaciones con las comunidades locales se hayan interpretado erróneamente). Las organizaciones humanitarias deben mantener su compromiso en contextos de alto riesgo y la capacidad para ello no se aprende en el aula sino sobre el terreno. Dado el alcance del compromiso y análisis requerido, sería conveniente que los nombramientos de personal fueran de mayor duración.

42. Además, si las organizaciones internacionales y las fuerzas militares pueden reanudar un diálogo profesional y lograr una mejor comprensión de las funciones respectivas en la asistencia humanitaria cuando la imparcialidad y los principios humanitarios corren menos riesgo —por ejemplo, en respuesta a desastres naturales—, cada una de ellas podría funcionar con mayor eficacia en situaciones de conflicto.

43. **El Sr. Stillhart** (Director Adjunto de Actividades Operacionales, Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC)) dice que la Sede de las Naciones Unidas debería dar máxima prioridad a la seguridad y ofrecer la capacitación y los instrumentos necesarios. Al mismo tiempo pueden utilizarse los conocimientos de quienes intervienen sobre el terreno para adaptarse a las diferentes situaciones en el plano local.

44. **El Sr. Mawazini** (Coordinador Ejecutivo, Comité de Coordinación de las Organizaciones No Gubernamentales para el Iraq) dice que el “riesgo aceptable” depende de la mayor o menor comprensión y análisis del riesgo y de si las operaciones se modifican en consecuencia. Cuando el objetivo directo son las organizaciones humanitarias, como ocurrió en Iraq en 2003 y 2004, es difícil continuar las operaciones. Cuando el riesgo es generalizado pero las organizaciones no son el objeto directo de los ataques, es posible comprenderlo, analizarlo y prevenirlo. El personal que se encuentra en situaciones de muy alto riesgo debe tener experiencia y estar acostumbrado a trabajar con grupos armados y poder conseguir la aceptación de las comunidades locales y, por consiguiente, la capacitación es un elemento muy importante. Las organizaciones humanitarias deben prestar también atención al fortalecimiento de la capacidad del personal local por lo que se refiere al análisis de riesgos, y al establecimiento de redes con los líderes locales, religiosos y tribales. Al fomentar la

capacidad en un contexto de alto riesgo, el primer paso es ofrecer información sobre la ONG, sus principios humanitarios y su contribución al esfuerzo de reconstrucción.

45. Con respecto al intercambio de información sobre la seguridad, los riesgos son objeto de evaluación constante, que se comparte entre las ONG y con la red sobre el terreno de las Naciones Unidas en el Iraq. El riesgo en el Iraq no es ya tan generalizado como en 2004 y se necesita un análisis de la seguridad local.

46. **El Sr. Starr** (Secretario General Adjunto de Seguridad) afirma que, si bien una política general sobre los riesgos en materia de seguridad formulada en la Sede puede estar en consonancia con la situación local, la mayoría de las decisiones relacionadas con la seguridad se toman sobre el terreno. Se necesitan instrumentos para comprender las amenazas, medir el carácter crítico de las operaciones y determinar si se continúa o no con ellas. Una vez que se han tomado las decisiones sobre el terreno, deben ser respaldadas en los niveles más altos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Este tipo de análisis de riesgo y marco de toma de decisiones fomenta un entorno en que el personal sobre el terreno se siente respaldado en sus decisiones, aun cuando se produzcan bajas.

47. **El Sr. Mercado** (Estados Unidos de América), citando una observación del Instituto de Desarrollo de Ultramar, según la cual el 78% de los incidentes de seguridad afectan al personal humanitario nacional, pregunta si la gestión a distancia basada en la utilización de personal nacional es una alternativa ética.

48. **El Sr. Suárez** (Observador de Colombia) pide a los miembros del grupo que ofrezcan recomendaciones sobre lo que los gobiernos pueden hacer para intensificar la colaboración con las organizaciones humanitarias en materia de evaluación, prevención y reducción de riesgos, fomentar la seguridad y adoptar políticas de seguridad que permitan a las organizaciones humanitarias intervenir con eficacia en situaciones de alto riesgo.

49. **El Sr. Tachie-Menson** (Ghana) pregunta cómo plantean las estrategias de gestión a distancia una situación en que los agentes locales y de organizaciones humanitarias internacionales tengan objetivos diferentes. Se pregunta también cómo pueden utilizarse tecnologías innovadoras en comunidades con

entornos inseguros y una infraestructura insuficiente para garantizar una cobertura universal.

50. **El Sr. Mogwanja** (Coordinación de la Asistencia Humanitaria, Pakistán) dice que las víctimas constituyen un motivo de preocupación independientemente de que sean personal nacional e internacional. Los planteamientos y los mecanismos de seguridad excepcional examinados se aplican al personal de ambas categorías. El conocimiento local y la interacción constante con las comunidades locales ayudan a desarrollar la capacidad de análisis y las relaciones necesarias para estar constantemente informados del carácter, nivel y complejidad de la situación en materia de seguridad. El análisis es costoso pero necesario para determinar si pueden adoptarse planteamientos alternativos para ofrecer ayuda humanitaria urgente e indispensable en situaciones de seguridad complejas. Algunas alternativas consisten en el recurso a los asociados locales, organizaciones de la sociedad civil y personal nacional. Estas decisiones deben estar basadas en análisis exhaustivos de la situación realizados en forma periódica. La utilización de sistemas de programación a distancia y la transferencia de las tareas a los asociados nacionales cuando ello no reduce el riesgo global son contrarias a los principios éticos.

51. En cuanto a las diferencias entre los objetivos de los agentes locales y las altas instancias, el orador dice que, cuando todos los agentes aceptan principios humanitarios comunes y tienen en cuenta las necesidades más urgentes de las poblaciones más vulnerables, no hay ninguna diferencia en los efectos reales.

52. El orador está de acuerdo en que los entornos de seguridad más complejos y las situaciones humanitarias más difíciles se encuentran en las comunidades más pobres del mundo. La falta de acceso a la tecnología moderna de los sistemas modernos de comunicación es un síntoma de pobreza. La mayor disponibilidad de tecnología moderna en esas comunidades (por ejemplo, tecnología móvil de recopilación, cotejo y verificación de datos) puede mejorar la evaluación rápida de las necesidades después de los desastres naturales.

53. **El Sr. Holmes** (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), moderador, destaca el uso de Internet y la tecnología móvil en Somalia por el personal de ayuda

humanitaria, lo que les permite trabajar a distancia y con discreción, con lo que se reduce el riesgo.

54. **El Sr. Starr** ((Secretario General Adjunto de Seguridad) dice que los gobiernos son los encargados de proteger a las Naciones Unidas de las organizaciones humanitarias en sus territorios. No obstante, algunas veces están tan abrumados que no pueden protegerse a sí mismos ni a sus ciudadanos, y mucho menos a las organizaciones humanitarias. Las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas deben compartir las evaluaciones sobre los riesgos en materia de seguridad con las fuerzas de seguridad del país anfitrión y los representantes del Ministerio del Interior y recabar su participación y análisis. Los países no pueden implicar ni proteger a las organizaciones humanitarias si no hay un intercambio franco de información.

55. **El Sr. Da Silva** (Director Ejecutivo Adjunto de Relaciones Exteriores, Programa Mundial de Alimentos (PMA)) dice que una técnica de evaluación de las necesidades triangula la información de múltiples fuentes de información a fin de determinar la verdad. La participación con los líderes locales ofrece acceso a una fuente de información distinta de la organización encargada del programa. El orador ofrece ejemplos del uso innovador de la tecnología en Somalia para informar sobre la asistencia alimentaria desviada. En el contexto de los desastres naturales, es importante contribuir a aumentar la capacidad de resistencia de las poblaciones vulnerables afectadas. La inversión en adaptaciones de baja tecnología con ese fin es el mejor planteamiento para situaciones de emergencia y la mitigación de desastres. Teniendo en cuenta las enseñanzas resultantes del terremoto de Haití, dice que los planes para imprevistos deben prestar mayor atención a la forma de intervenir en los centros urbanos y concentrarse en los entornos urbanos de mayor densidad. Cuando se produce un desastre, no siempre están disponibles los recursos necesarios para aplicar los planes existentes para situaciones imprevistas.

56. **El Sr. Stillhart** (Director Adjunto de Actividades Operacionales, Comité Internacional de la Cruz Roja) dice que la aparición de agentes locales interesados en realizar actividades humanitarias ofrece a las organizaciones internacionales una oportunidad de mejorar la calidad de esas acciones. El CIRC acoge con satisfacción la participación de los gobiernos anfitriones y las ONG locales y las Sociedades de la

Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En contextos extremos, como el de Somalia, la actuación a través de las Sociedades de la Media Luna Roja y redes de personal nacional ofrece el medio más indicado de responder a los desafíos. No obstante, el despliegue de personal nacional está sujeto al mismo análisis de riesgo utilizado para determinar si está justificada la exposición al riesgo en el caso del personal internacional.

57. El diálogo abierto y transparente con las fuerzas armadas, de seguridad y de policía de los gobiernos anfitriones ayudaría también a las organizaciones humanitarias a realizar análisis de la situación en materia de seguridad. Por eso, los gobiernos deberían pedir a sus fuerzas armadas que se relacionen con organizaciones humanitarias.

58. En las operaciones de gestión a distancia, es imprescindible salvar las lagunas existentes en los objetivos. En su labor con la Sociedad de la Media Luna Roja de Afganistán, el CIRC comprobó que es útil situar la vulnerabilidad y capacidad de resistencia de la población en el centro de la respuesta humanitaria, ya que no todas las partes interesadas tienen las mismas prioridades.

59. **El Sr. Holmes** (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), moderador, dice que los gobiernos nacionales pueden realizar también una contribución real no poniendo objeciones a la respuesta humanitaria.

60. **El Sr. Aleinikoff** (Alto Comisionado Adjunto, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) dice que el uso de la tecnología en la labor humanitaria —por ejemplo, equipo de vídeo en la medicina, la tecnología basada en el uso de satélites o los métodos estadísticos para estimar el número de personas internamente desplazadas— puede llegar con el tiempo a hacer posible una menor dependencia del personal nacional.

61. **La Sra. Eckey** (Noruega) pide a los integrantes de la mesa redonda que describan los tipos de organizaciones locales implicadas y pregunta si las organizaciones de mujeres tienen una ventaja a la hora de ofrecer asistencia humanitaria en situaciones complejas. Desea saber también cómo se relacionarán las organizaciones humanitarias con los grupos armados y qué soluciones políticas tienen mayor probabilidad de convencerles.

62. **El Sr. Stillhart** (Director Adjunto de Actividades Operacionales, Comité Internacional de la Cruz Roja) destaca la importancia de mantener un diálogo constante a fin de conseguir la aceptación de todas las fuerzas y grupos sobre el terreno, sin la cual es sumamente difícil llegar a quienes necesitan asistencia. La interrupción del diálogo para volver a reanudarlo años más tarde no es eficaz. El diálogo es necesario no por sí mismo, sino como medio de ofrecer asistencia.

63. **El Sr. Mogwanja** (Coordinador de la Asistencia Humanitaria, Pakistán) dice que los grupos locales presentan diferencias en cuanto a su competencia, cobertura geográfica y compromiso con los principios humanitarios. Haciendo referencia al terremoto de 2008 en el Pakistán observa que, si bien son muchas las organizaciones que pueden ofrecer asistencia inmediata, no todas ellas están preparadas para realizar iniciativas humanitarias durante un período de meses y años. Esta última circunstancia debe evaluarse teniendo en cuenta sus recursos, el compromiso con los principios humanitarios y la capacidad de desplegar personal calificado.

64. Las organizaciones de mujeres tienen una ventaja para hacer frente a las necesidades de las mujeres y las niñas en las crisis humanitarias. Por ejemplo, esas organizaciones son más sensibles a las prácticas de las comunidades conservadoras, donde los contactos de la mujer con el exterior y con los hombres están limitados, y pueden conseguir acceso más fácilmente.

65. **El Sr. Holmes** (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia), moderador, dice que los riesgos son ahora muy elevados y diversos. Las organizaciones humanitarias deben ser conscientes de ellos, hacerles frente y no demostrar aversión excesiva al riesgo. Al mismo tiempo, deben buscar constantemente un equilibrio entre la seguridad de su propio personal y el imperativo de cumplir sus mandatos en favor de la asistencia humanitaria.

Se levanta la sesión a las 18.00 horas.