

La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU

*Helena Torroja Mateu

En el marco de este monográfico dedicado a la cooperación al desarrollo y a las desigualdades Norte/Sur, este artículo aporta algunas consideraciones en torno a la relación entre la asistencia humanitaria, que tiene lugar en situaciones coyunturales de emergencia y por tanto con carácter temporal, y la ayuda al desarrollo, ejercida en una situación estructural de subdesarrollo y respondiendo de esta manera a programas a largo plazo. Ambos tipos de ayuda son instrumentos utilizados en la esfera internacional para realizar dos objetivos concretos: la cooperación humanitaria y la cooperación al desarrollo, respectivamente. Se trata en ambos casos, de ámbitos regulados por el Ordenamiento jurídico internacional y, siendo mi formación la de jurista, es este el marco en el que se encuadran nuestras consideraciones. Y más concretamente, nos ceñiremos a su tratamiento en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien específicamente tiene como uno de sus propósitos (artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas) el “realizar la cooperación internacional para la solución de problemas internacionales de carácter *económico, social, cultural o humanitario (...)*” (la cursiva es nuestra). Esta elección responde a motivos de delimitación del tema, pues no es éste el único marco institucio-

*Profesora Titular interina de Escuela Universitaria de Derecho Internacional Público, de la
Universitat de Barcelona

Este estudio se inscribe en el Proyecto de investigación nºPB96-0980, dirigido por la Dra. Victoria Abellán Honrubia, sobre “La incorporación de la noción de desarrollo sostenible en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional”.

nal en el que se están estudiando y poniendo en práctica mecanismos relativos a la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo¹. Pasamos a continuación a considerar esta cuestión en atención al siguiente orden de análisis: en primer lugar, abordaremos ciertas cuestiones previas relativas a la situación fáctica del problema y su incidencia en las líneas directrices y actividades implicadas de la ONU; para examinar a continuación cuáles han sido las líneas directrices y estrategias de la Organización para afrontar la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo.

CUESTIONES PREVIAS:

APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN DE HECHO Y SU INCIDENCIA EN LAS LÍNEAS DIRECTRICES Y ACTIVIDADES IMPLICADAS DE LA ONU

La situación fáctica del problema: la especial vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo (PVD) a las crisis humanitarias

El punto de partida de estas consideraciones es la especial vulnerabilidad de los PVD al acaecimiento de problemas internacionales humanitarios. De la tradicional distinción entre desastres naturales (tiempos de paz) y desastres causados por el hombre (conflictos armados) como situaciones humanitarias, asistimos hoy en día a la constatación de que bajo el “marco variable de la asistencia humanitaria”² se encuentra una multitud de situaciones variadas y entrelazadas. Así pues, es necesario añadir al elenco los desastres tecnológicos o industriales, la afluencia masiva de refugiados, los genocidios, la permanencia de zonas minadas, las tensiones o disturbios interiores etc. (cuestiones éstas últimas ligadas a los acontecimientos bélicos). Precisamente por la complejidad de muchas crisis humanitarias, la ONU se ha visto compelida a introducir nuevos términos identificadores como el de las llamadas “situaciones complejas de emergencia”, para referirse a “una crisis humanitaria en un país, una región o una sociedad en las que existe un derrumbamiento total o considerable de la autoridad debido a un conflicto interno y que exige una reacción internacional que va más allá del mandato o la capacidad de un sólo organismo y/o del programa en curso de las Naciones Unidas para el país”³. Además, la distinción desastres naturales/desastres causados por el hombre no es del todo correcta, pues en las causas de las catástrofes naturales se

encuentran frecuentemente los errores humanos⁴, errores que suelen responder a un bajo nivel de conocimientos científicos y tecnológicos, propio de los PVD.

Ciertamente, al acercarnos a la relación entre las crisis humanitarias y el proceso de desarrollo podemos hacerlo desde dos puntos de vista:

a) Por una parte, se observa como el bajo nivel de desarrollo que conlleva “poor planning, politically motivated neglect, and bad administration” (Green, 1997) aumenta enormemente los sufrimientos causados por crisis humanitarias, pudiendo llegar incluso a ocasionarlas. En este contexto, no hay que olvidar que muchos de estos países se encuentran ubicados en zonas naturalmente propicias a desastres naturales, bien repentinos (como inundaciones, ciclones y huracanes, incendios, terremotos, erupciones volcánicas y desplazamientos de tierras), bien de larga duración o de evolución lenta (como sequías y epidemias). La degradación ambiental y la pobreza inherente sumadas “aumentan todavía más la vulnerabilidad” (Doc. A/51/172). A su vez, ha de tenerse presente que las metrópolis abandonaron a su suerte, la situación económica, social, cultural y política de la mayoría de los territorios que accedieron a la independencia a partir de 1960, sin respetar por otra parte, la división entre diferentes grupos étnicos y comunidades en la delimitación fronteriza de los nuevos Estados; fruto de todo ello aparece la inestabilidad política, la debilidad de las instituciones del Gobierno y los conflictos sociales, que son más factores que favorecen los disturbios interiores (A/51/172), genocidios y guerras civiles e incluso entre nuevos Estados contiguos.

Por todo ello se ha identificado a muchos países en desarrollo como “disaster-prone areas”⁵, situación que se da especialmente en los países menos adelantados. Son diversos los factores que empeoran la situación humanitaria y de desarrollo, pudiendo citarse el crecimiento de la población y la tendencia a concentrarse en las ciudades como dato que aumenta el riesgo de desastres, lo que ha dado lugar a referirse a comunidades vulnerables a los desastres, especialmente en África y Asia meridional, donde un vertiginoso crecimiento de la natalidad no ha ido acompañado de la debida planificación de los servicios de sanidad, transporte, salud u otras infraestructuras, hecho que sí suele darse en los países desarrollados.

b) Por otra parte, la vinculación entre crisis humanitarias y proceso de desarrollo lleva a considerar la gravedad de las consecuencias de los desastres sobre las estructuras económica, social, cultural y política de los países en desarrollo, mucho mayor en estos que en los países industrializados. En nuestra opinión, ello se evidencia fácilmente si tenemos en cuenta que las situaciones humanitarias no son sino una acumulación de sectores materiales de la actividad estatal (sanidad, alimentación, vivienda, etc.) que se ven afectados gravemente por una causa excepcional, acaecida en un mismo espacio territorial y temporal y sobre un mismo grupo de individuos. Mientras en los países industrializados golpeados por estas situaciones, los sectores materiales afectados temporalmente tienen capacidad de restablecerse gracias a los medios económicos, políticos, tecnológicos u otros del propio Estado, en los PVD no es así.

La situación de pobreza de los países en vías de desarrollo no sólo dificulta el ejercicio de la prestación de asistencia humanitaria que corresponde al propio Gobierno, sino que también, y es lo que especialmente nos interesa destacar ahora, entorpece el proceso de desarrollo de cada uno de los sectores afectados. Súmese a esta situación, la presencia de un número considerable de “refugiados, personas desplazadas y repatriados sobre las infraestructuras económicas, a menudo frágiles, de los países interesados” (ECOSOC, Resolución 1990/78). La Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) ha constatado como uno de los motivos que aumentaron la brecha entre los países ricos y los pobres en el decenio de los ochenta, además de los conflictos o tensiones políticas, los “desastres naturales o provocados que causaron onerosos trastornos” (AG, Resolución 45/199). A su vez, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ha hecho eco de esta realidad en repetidas ocasiones, manifestando su preocupación “por la carga económica adicional que representan para los países en desarrollo el creciente número de desastres naturales y otras situaciones de desastre y las actividades para superar las consecuencias a largo plazo de dichos desastres” (ECOSOC, Resolución 1990/65). En el mismo sentido pueden considerarse las dificultades de la población asolada por un conflicto armado una vez finalizado éste. Aparecen entonces los problemas generados por la destrucción de las viviendas, escuelas, hospitales, fábricas, carreteras, etc. La presencia de minas antipersona es otra grave dificultad para volver a la normalidad, tanto para permitir el tránsito de los viandantes como para el cultivo de los campos y el subsiguiente restablecimiento de la producción y comercialización de bienes de consumo. A ello se añade la necesaria desmovilización de soldados, así como la repatriación, reasentamiento y reinserción de los refugiados y personas desplazadas, quienes muchas veces pueden no desear retornar a su lugar de origen por temores fundados y preferir permanecer en los campos de refugiados, lo que agrava más la situación.

Incidencia de este problema fáctico en las líneas directrices, los programas y el aparato institucional para la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la ONU

Esta situación compleja y problemática se traslada al plano de la práctica, así como al plano jurídico-administrativo de la ONU. Realizar la cooperación internacional para solucionar los problemas económicos y sociales y los humanitarios se formula en el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas como un propósito de la Organización, intrínsecamente relacionado con el mantenimiento de la paz, objetivo último de la ONU. De esta manera, se considera ya en la Carta que el desarrollo y la asistencia humanitaria, junto con los Derechos Humanos son fundamentos de la paz en la acción de la ONU y así lo afirma la doctrina actualmente (Carrillo Salcedo, 1995). Ahora bien, las crisis humanitarias y el subdesarrollo se afrontan a través de instrumentos técnicamente diferentes, desplegados con carácter temporal en la primera situación y a largo plazo en la segunda.

Ante las necesidades humanitarias de la población, la ONU, en el marco de la cooperación internacional humanitaria, actúa basándose en la función encomendada en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3 y artículos de la Carta que otorgan las competencias para su realización a la AG y bajo su autoridad, al ECOSOC). En concreto, la competencia operacional de asistencia humanitaria puede considerarse implícita en la Carta o bien, según alguna doctrina, derivada del artículo 66.2 de la Carta. Fundamentos últimos de esta actividad pueden encontrarse en los principios de humanidad, núcleo del Derecho Internacional humanitario, en relación a las crisis humanitarias con origen en conflictos armados, o en las Convenciones sobre los refugiados en lo que a la situación de estos se refiere. No hay en la actualidad regulación jurídica en relación a los sufrimientos de las víctimas de los desastres naturales⁶; en estos casos, el fundamento jurídico último de la asistencia humanitaria puede hallarse en el principio del respeto a los Derechos Humanos, hoy claramente asentado como Principio estructural del Ordenamiento jurídico internacional; a su vez, valores actuales como el de la solidaridad potencian aún más la necesidad práctica de estas operaciones de asistencia.

Por su parte, la cooperación al desarrollo que empieza a formularse y programarse claramente en estrategias en la ONU desde la década de los sesenta, fruto del vertiginoso proceso de descolonización, se basa también en el artículo 1.3 de la Carta y los correlativos que especifican la función de la Organización en este ámbito, siendo a su vez responsables de su realización la AG y el ECOSOC. El principio de cooperación internacional, cuyo carácter vinculante es discutido y no corroborado en la práctica de los Estados, y valores como la solidaridad fundamentan e inspiran respectivamente las actividades de ayuda al desarrollo.

Para desempeñar estos cometidos, la ONU, a través de la AG ha formulado líneas directrices y estrategias de actuación concretas para cada una de ambas esferas de cooperación, que han conllevado el establecimiento tanto por la AG como por el ECOSOC de órganos subsidiarios con mandato en cada una de las dos esferas. Así, para realizar la cooperación humanitaria se establece la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Organismo de Obras Públicas y Socorro para los refugiados de Palestina en Oriente Próximo (OOPS), entre otros; o la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre (UNDRO), sustituida y ampliada por el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH), ambas oficinas establecidas, a petición de la AG, por el secretario general como dependencias de la Secretaría. En estos casos, la actividad de asistencia humanitaria se dirige a los individuos y entra dentro del Estado desempeñando actividades de su esfera interna directamente, por lo que ha sido clasificada dentro del marco de las “funciones de acción directa” (AGO, 1957).

En relación a la cooperación al desarrollo, para facilitar su ejercicio se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Conferencia de las

Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como múltiples comités dependientes del ECOSOC. En estos casos, la ayuda se dirige al Estado afectado y consiste en una asistencia a los Gobiernos: de formación, prestación de tecnología, capacitación, donación de recursos alimenticios, financieros, etc., sin que la ONU suplante la actuación directa de estos. Examinando en perspectiva las estrategias generales y el aparato institucional de la Organización en cada uno de estos ámbitos, se constata un mayor estudio y despliegue institucional en la esfera de la cooperación al desarrollo que en la de la cooperación humanitaria. Además, algunos de los órganos creados en un principio con fines humanitarios han evolucionado abarcando competencias en el plano del desarrollo, como es el caso del UNICEF y el OOPS.

En todo ello ¿cómo afecta la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo? Esta vinculación se traduce fundamentalmente en la necesidad de adecuar los principios programáticos de cada uno de estos instrumentos a una nueva percepción concertada e integrada de ambos instrumentos de actividad. Esto es, el problema práctico central consiste en la necesidad de prever la especial vulnerabilidad de los PVD a las crisis en la formulación tanto de las operaciones de asistencia humanitaria como de estos programas. Y es que, estos programas no deben olvidar su oportuno papel para contribuir a evitar y mitigar las catástrofes naturales o de otra índole, proyectando el establecimiento de sistemas de prevención, de preparación y de alerta temprana de las emergencias. Y viceversa, una súbita emergencia y la subsiguiente puesta en marcha de operaciones de asistencia humanitaria, puede llegar a distorsionar el proceso de desarrollo del país afectado si en su ejercicio no se toman las medidas adecuadas para garantizar el paso del socorro a la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo.

Junto a esta cuestión se encuentran muchas otras como la diversidad de órganos con mandatos operacionales de desarrollo en las crisis humanitarias y viceversa, así como de órganos con mandatos en la esfera del medio ambiente como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que participan en la práctica; por ello se hace necesario clarificar los mandatos, ampliarlos o flexibilizar mecanismos de acción concertada. Ello lleva al problema de la compleja coordinación y cooperación entre estos órganos. La actuación basada en prioridades, principios y normas específicos para los programas de desarrollo y que por su naturaleza son diferentes de los que rigen los programas de asistencia humanitaria, es otro obstáculo operacional que debe perfilarse. A ello se suma el enjundioso aspecto de la financiación de estas actividades.

En concreto, los fondos para la asistencia humanitaria, basados en contribuciones voluntarias, afectan a partidas presupuestarias que no pueden transferirse y utilizarse para hacer frente a las actividades de desarrollo tras las crisis; ello es así debido a los mandatos de las agencias operacionales que tienen asignados tales recursos financieros y a las preferencias de los donantes. Por el contrario, tampoco los fondos asignados a la ayuda al desarrollo pueden ser utilizados para financiar las operaciones de asistencia

humanitaria⁷. También suele ocurrir que fruto de la inminencia de las crisis y la publicidad de los medios de comunicación las donaciones aumenten considerablemente durante los períodos álgidos, decreciendo una vez finalizada la catástrofe o el conflicto armado haya llegado a la paz, sin tener en cuenta que las actividades subsiguientes de vuelta al desarrollo siguen siendo cruciales. Todos estos problemas y otros en este sentido son percibidos por la ONU, analizados y estudiados, si bien su solución no es fácil por encontrarse implicados muchos factores y, sobre todo, la voluntad política de los Estados y la percepción de los problemas por los receptores y donantes de la asistencia humanitaria y ayuda al desarrollo. No es nuestra pretensión ofrecer en este marco su solución específica, sino considerar cuáles son las vías que está emprendiendo la ONU para afrontarlos, lo que pasamos a examinar.

LÍNEAS DIRECTRICES Y ESTRATEGIAS DE LA ONU PARA AFRONTAR LA RELACIÓN ENTRE LA ASISTENCIA HUMANITARIA Y LA AYUDA AL DESARROLLO

Trayectoria de la percepción del problema en la ONU y las líneas de actuación emprendidas

Tanto en el marco de la AG como del ECOSOC se viene haciendo incapié, desde hace años, sobre el estrecho vínculo entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo. Vínculo que se ha traducido en la introducción de nuevos conceptos e instrumentos de cooperación internacional que cumplen una función ya en la etapa previa de las catástrofes acaecidas en países en desarrollo, ya en la etapa posterior a la crisis en estos países, a los que nos referiremos posteriormente.

La preocupación por el problema de la incidencia de la asistencia humanitaria en los PVD aparece a principios de la década de los sesenta cuando la ONU, por primera vez, empieza a atender las solicitudes de asistencia humanitaria en casos de catástrofes naturales de los países en vías de desarrollo. Así, tras el inicio de programas concretos a países afectados en 1962, el ECOSOC adopta la Resolución 1049 (XXXVII), “Asistencia en casos de desastres naturales”, de 15 de agosto de 1964, iniciando así una línea directriz que tomaba en consideración con carácter general esta situación. Por primera vez se constata que *“como resultado de los desastres naturales que se han producido en los últimos años en los países en desa-*

rrollo, las Naciones Unidas han recibido numerosas peticiones de ayuda” (la cursiva es nuestra); y se reitera la iniciativa formulada un año antes de estudiar en colaboración con los organismos especializados y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, “las disposiciones convenientes para ayudar de manera rápida y coordinada a *las actividades de socorro y reconstrucción en casos de desastres naturales*” (la cursiva es nuestra). En el plano financiero, se prevé la necesidad de establecer un fondo de las Naciones Unidas para la asistencia en casos de desastres naturales, “financiado mediante contribuciones voluntarias”.

En 1968, la AG empieza a considerar la necesidad de establecer una oficina de la ONU encargada de afrontar específicamente todas las actividades relacionadas con la asistencia humanitaria en casos de desastres naturales a PVD, encargando al secretario general de la ONU (SG) el estudio de la cuestión, el cual presentó un informe provisional en 1970 (E/4853, de 12 de mayo de 1970). Se iniciaba de esta manera toda una serie de debates tanto en el marco de la AG como del ECOSOC, así como de estudios e investigaciones en el marco de la Secretaría. El primer estudio detallado sobre la cuestión se presentó en 1971 (E/4994, “Asistencia en casos de desastres naturales. Informe detallado del secretario general”, 13 de mayo de 1971), marcando un hito en la práctica de la ONU; en éste se distinguen ya claramente los focos de actuación entorno a los desastres naturales: las medidas previas al acaecimiento de desastres naturales (“Prevención, control y pronóstico de desastres”), la prestación del socorro durante el desastre, y las medidas posteriores al desastre (“Rehabilitación y reconstrucción”); a su vez, se constata la necesidad de la coordinación entre los actores internacionales humanitarios tanto del Sistema de las Naciones Unidas como ajenos a éste (Liga de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y otras ONG, así como Organizaciones Internacionales (OI) y se analizan mecanismos para agilizar la financiación de las nuevas actividades. Este debate lleva al establecimiento de una dependencia central de la ONU encargada de los programas de socorro ante desastres naturales, la UNDRO, establecida por el SG a petición de la AG (Resolución 2816 (XXVI), “Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastre”, de 4 de diciembre de 1971. La creación de UNDRO representa otro hito de la ONU en el nivel de la institucionalización para hacer frente a los desastres naturales. Además de su responsabilidad como centro de coordinación de los órganos operacionales de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de centralización de las contribuciones voluntarias para este contexto (cuestiones que no entraremos a considerar en este artículo), la Resolución 2816 (XXVI) de la AG, le responsabiliza del estudio, la prevención, control y predicción de los desastres naturales, incluyendo la información sobre los desarrollos tecnológicos en este sector, así como la supervisión de la fase del socorro a la rehabilitación y reconstrucción.

Desde ese momento, los debates de la AG y ECOSOC, reconocieron que “los desastres naturales y las situaciones de emergencia similares constituían enormes obstáculos al proceso de desarrollo en los países en desarrollo y en particular en los menos

adelantados y más gravemente afectados” (A/45/587). Esta línea se introduce en el ámbito de la cooperación al desarrollo, dedicando la “Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (Resolución 35/56 de la AG, de 5 de diciembre de 1980) un apartado al “Socorro en casos de desastre” como una de las medidas de política del decenio 1980-1990.

En la década de los ochenta se inicia otra línea directriz al tomarse en consideración en los debates de la ONU cómo afectan a los países en vías desarrollo *las crisis humanitarias no provocadas por desastres naturales*. El ECOSOC en 1980, encomienda al SG el estudio de los “medios con los cuales el sistema de las Naciones Unidas ha venido desempeñando durante el último decenio su papel de coordinación y prestación de la asistencia humanitaria de emergencia en casos que no hayan sido provocados por desastres naturales”; este estudio se encarga a un experto independiente, informando sobre él al SG un año más tarde (E/1981/16, “Asistencia especial en materia económica, humanitaria y de socorro en casos de desastre. Nota del Secretario general”, 9 de marzo de 1981), siendo el primer trabajo que estudia a fondo la función del sistema de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Desde este momento, la AG, observando que es todo el Sistema de las Naciones Unidas el que está implicado en las cuestiones entorno a la asistencia humanitaria, pasa a analizar la cuestión de un modo global, introduciendo el tema relativo al “Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole” como tema de trabajo de su Programa que permanece durante unos pocos años (Resolución 36/225, de 17 de diciembre de 1981 y Resolución 38/202, de 20 de diciembre de 1983).

Tras este cambio en la perspectiva en el tratamiento de la cuestión por la ONU, tiene lugar otro hito relevante con la proclamación por la Asamblea General del decenio 1990-2000 como “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, a través de su Resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1980. Esta resolución incorpora en su Anexo el “Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”, iniciándose una nueva estrategia de la ONU con el objetivo de “reducir, por medio de una acción internacional concertada, especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y los trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales como terremotos, vendavales, maremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas, incendios, plagas de acrídidos, sequía y desertización, así como otras calamidades de origen natural” (párr. 1 del Anexo). La prevención y preparación entorno a los desastres naturales se configura claramente desde este momento como una línea básica de actuación de la ONU ante los desastres naturales. Desde este momento, los debates en el marco de la AG y del ECOSOC, así como los estudios de la Secretaría prestarán especial atención a este tema, llegando a auspiciar la ONU la celebración de una “Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres

Naturales” celebrada en Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994; en ésta se logran perfeccionar las directrices iniciadas, adoptándose la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro⁸.

Las graves crisis humanitarias sufridas por la población a causa de desastres naturales, pero también a raíz de disturbios interiores y guerras civiles, propician a finales de los ochenta y principios de la década de los noventa la adopción por la AG de dos resoluciones que con carácter genérico analizan de nuevo la “Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares” (Resoluciones 43/131, de 8 de diciembre de 1988 y 45/100, de 14 de diciembre de 1990). Tímidamente se evita una referencia explícita a las crisis humanitarias ocasionadas por conflictos armados bajo el término “situaciones de emergencia similares”, pero en ellas se reitera la necesidad de salvaguardar la dignidad humana en todas circunstancias, el respeto de la soberanía de los Estados y la inclusión de nuevos instrumentos para agilizar las operaciones de asistencia humanitaria (como el establecimiento de “corredores de socorro”). Nada dicen sobre la prevención y preparación entorno a los desastres y el paso del socorro al desarrollo. Es la Resolución 46/182 de la AG sobre el “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”, de 19 de diciembre de 1991, la que representa un nuevo hito en la práctica de la ONU, trasladando el tema de nuevo a la perspectiva global de la función de la Organización de cooperación humanitaria, tratando de integrar los problemas derivados de crisis humanitarias tanto con origen en las catástrofes naturales como en los conflictos armados y, sobre todo en lo que a nuestro estudio atañe, por incluir la prevención y preparación ante los desastres, así como el paso del socorro al desarrollo como *principios rectores* de las actividades humanitarias del sistema de las Naciones Unidas. La Resolución es la base para el establecimiento por el SG de una nueva dependencia de la Secretaría responsable de la coordinación de las operaciones humanitarias de la Organización, así como de la prevención y preparación y de la supervisión del paso del socorro al desarrollo; es el nuevo DAH que integra y, más tarde, sustituye a la UNDRO.

Con esta reestructuración interna de la Secretaría, una nueva estrategia se inicia en la Organización, que está en estos momentos en pleno debate. Son muchas las cuestiones implicadas y por la diversidad de órganos operacionales responsables, se considera relevante la participación de todos ellos en la adopción de directrices al respecto. Por eso el ECOSOC, a través de su Resolución 1995/56, “Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas”, de 28 de julio de 1995, reconociendo la necesidad de “examinar y reforzar todos los aspectos de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la asistencia humanitaria”, pidió a los órganos y Organismos especializados implicados en el sector humanitario, que estudiaran a fondo sus funciones operacionales y capacidades financiera, y le transmitieran esta información. Así, se están celebrando debates en el seno de la

UNICEF, el ACNUR, el PNUD, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), entre otros. La cuestión se está analizando también en el marco del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) –órgano subsidiario del ECOSOC–, de la Dependencia Común de Inspección (CDI) –órgano subsidiario de la AG–, del Comité Permanente entre Organismos –órgano dependiente del DAH–, y sobre todo a través de consultas oficiosas y grupos de trabajo entre organismos⁹.

En definitiva, estamos ante una etapa de estudio y redefinición de directrices que incide a su vez, en el aparato insitucional de la Organización, especialmente con la nueva revisión administrativa del actual secretario general, Kofi Annan, quien ha propuesto la supresión del DAH, sustituyéndolo por una nueva Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencia, más reducida y con menos competencias que el DAH¹⁰.

Visto este panorama, en líneas muy generales, de la trayectoria de la ONU sobre la preocupación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, pasemos a considerar separadamente las dos incidencias principales del problema: la preparación y prevención ante las crisis humanitarias, y el paso del socorro al desarrollo, una vez finalizadas estas.

La prevención y la preparación frente a las crisis humanitarias como actividades necesarias de los programas de desarrollo

En torno a la fase previa al acaecimiento de crisis humanitarias, la ONU ha adoptado nuevos programas de *prevención, preparación, mitigación, alerta temprana, etc.* Hay que señalar que en el marco de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja –organización no gubernamental que forma parte del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y que en éste es la encargada de las crisis humanitarias en casos de catástrofes naturales– las actividades de prevención y preparación están incluidas en sus programas desde antaño y es este el modelo que tenía en cuenta la ONU cuando las empezó a introducir en sus programas a finales de los años sesenta. De esta manera, toda una serie de nuevos términos aparecen en la terminología onusiana sin que exista un consenso entorno a su definición; además, en su mayoría son términos ligados en un principio, a los desastres naturales y que se van ampliando para referirse a todo tipo de crisis humanitarias.

Para una mayor aproximación a su estudio, podemos tomar las definiciones establecidas en el marco del DAH y fruto de las actividades de estudio entre órganos y organizaciones humanitarias gubernamentales o no. Así, en el *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de Desastres* (DHA/93/36), se definen las actividades de *prevención* como las “actividades diseñadas para proveer protección permanente de un desastre. Incluye ingeniería y otras medidas de protección física, así como medidas legislativas para el control del uso de la tierra y la reordenación urbana”. Las actividades de *preparación*, que serían posteriores a la prevención y ante la

inminencia de la catástrofe natural, se definen como aquellas “actividades diseñadas para minimizar pérdidas de vida y daños, para organizar el traslado temporal de personas y propiedades de un lugar amenazado y facilitarles durante un tiempo rescate, socorro y rehabilitación”. En torno a ambos conceptos gira el de *mitigación* que se considera en algunos casos como próximo a la preparación y en otros como actividad que engloba tanto la prevención como la preparación. Otra actividad próxima a la preparación es la de la *alerta temprana*, a la que se refiere el *Glosario* como “alerta” simplemente y actividad que “avisa de que se aproxima un peligro, pero que es menos inminente que lo que implicaría un mensaje de advertencia”.

Actualmente, la *estrategia* de la ONU para afrontar estas actividades se basa en el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales. El Marco Internacional de Acción para el Decenio reitera un principio de actuación ya establecido en los años setenta en el marco de la UNDRR: la responsabilidad de los Gobiernos de los países en vías de desarrollo en la formulación de programas nacionales para mitigar los efectos de los desastres naturales y el ofrecimiento de la ONU para ayudarles en su elaboración y desarrollo. Ya la Resolución 2816 (XXVI) de la AG invitaba a los posibles Gobiernos receptores a establecer planes de prevención con la asistencia de la UNDRR, a establecer un único coordinador nacional para el socorro en casos de desastres naturales para facilitar la recepción de la ayuda durante la crisis, a prepararse mediante el almacenamiento de víveres y medicamentos, a establecer normas administrativas y legislativas flexibles para la recepción del socorro (personal de las misiones y material) y a establecer sistemas de alerta ante los desastres.

Estas mismas líneas se siguen en la proclamación del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales casi 20 años más tarde. Quizá el mérito de éste es, además de continuar lo ya iniciado, mejorar las medidas que ha de adoptar el Sistema de las Naciones Unidas y establecer nuevos arreglos de organización durante el Decenio (como la creación de un Consejo especial de alto nivel, y un Comité científico y técnico del Decenio con el fin de estudiar, elaborar programas generales e informar al público sobre las actividades emprendidas y su evolución). Así mismo, la Resolución 46/182 de la AG considera como un principio rector de las actividades humanitarias del sistema de las Naciones Unidas el “tratar especialmente (...) que los Gobiernos afectados y la comunidad internacional adoptaran medidas de prevención y preparación en relación con los desastres” (párr. 8 del Anexo), afirmando a continuación que “el crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en relación con los desastres naturales y otras emergencias”.

Entre las medidas adoptadas por la ONU podemos distinguir entre las institucionales y aquellas que se refieren al establecimiento de nuevos instrumentos para la prevención, preparación y alerta. *Institucionalmente*, la estrategia del Decenio se con-

creta en base a la Resolución que lo proclama, en el establecimiento de una reducida secretaría formada por expertos en la materia que se establece en estrecha asociación con la UNDRO, quien, según su mandato, tiene competencias también en este ámbito. En este sentido, la Resolución 46/182 de la Asamblea General y la subsiguiente creación del DAH por el SG, tiene a su vez en cuenta la preexistencia de esta reducida secretaría, quedando ésta integrada en el DAH. Un problema en los arreglos institucionales se entrevé al otorgar la Resolución 46/182 el “liderazgo del secretario general” –a través de la dirección del DAH mediante la designación de un funcionario de alto nivel como responsable de ésta– y la necesidad de coordinar las competencias que se otorgan a éste en el ámbito de la prevención, preparación y alerta temprana con las a su vez responsabilidades propias de la secretaría reducida del Decenio en estos sectores. Y es que el DAH tiene a su vez, según la citada resolución, competencias para “lograr una mejor preparación para casos de desastres y otras situaciones de emergencia”, para lo cual se le dota de instrumentos como un Comité Permanente entre Organismos, los llamamientos unificados, un fondo renovable central para caso de emergencia y un registro de capacidades contingentes. Si bien, el SG puede contribuir en las medidas de preparación, prevención y alerta temprana, no debe minusvalorarse la participación esencial de otros órganos del sistema, que pueden verse afectados, y así ha sido, por un excesivo papel centralizador del SG no sólo en estas actividades sino en todas las humanitarias en su conjunto. De ahí, el replanteamiento por el actual SG y en el marco del ECOSOC, fruto de su Resolución 1995/56, supra citada. Cabe tener presente que son los órganos operacionales de desarrollo los responsables, en base a su mandato, para llevar a término programas de capacitación profesional y transferencia de tecnología punta. El PNUD, el ACNUR y otros órganos cumplen este cometido, lo que implica la necesidad de concertación de sus actividades y programas con el DAH. Ello lo hacen basándose en acuerdos internos de la ONU, denominados “memorandos de entendimiento”, siguiendo la práctica ya iniciada por la UNDRO. En estos se describen las funciones, se concretan las responsabilidades de los órganos y se establecen arreglos provisionales. Estos se enmarcan en el derecho administrativo de la ONU y poco a poco van sentando principios programáticos de actuación e instrumentos en torno a las actividades humanitarias en su sentido más amplio. A su vez, una tendencia cada vez mayor es el enlace de los órganos de la ONU con las diversas ONG sobre el terreno.

En relación a los *instrumentos* para canalizar las actividades de prevención, preparación y alerta temprana, que se consideran además como un medio para mejorar “las condiciones para prestar asistencia más rápidamente a las víctimas y, cabe esperar, también reducirían el número de éstas” (A/45/587), tanto el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, como la Resolución 46/182 consideran necesaria la participación de los órganos de desarrollo

como el PNUD, el tratamiento a escala regional y local (a través de comisiones y organizaciones regionales) y la participación de organizaciones financieras internacionales. La Resolución 46/182 de la AG considera genéricamente como medios para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad de prevención y mitigación de desastres, tanto en el ámbito nacional como regional: a) “la formulación y el mejoramiento de programas integrados al respecto”, b) un “mayor intercambio y difusión de información técnica, tanto actual como nueva, relativa a la evaluación, el pronóstico y la mitigación de desastres”, c) la intensificación de los “programas de asistencia técnica y modalidades de acceso favorable a la tecnología necesaria y de transferencia de ésta” (como transportes y equipos adecuados, ingeniería para mitigar los desastres, etc.) y d) el fortalecimiento y ampliación del “programa de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre iniciado por la UNDRO y el PNUD”, conocido en la práctica como DMTP (que responde a las siglas inglesas de su traducción: *Disaster Management Training Programme*), y que hoy día es continuado por el programa entre el DAH-PNUD.

En concreto, el DMTP lleva a cabo actividades de capacitación en gestión de desastres al funcionariado y personal dedicado al socorro en los PVD. Junto a éste, numerosos cursillos y seminarios de capacitación al respecto se han desarrollado bajo los auspicios de la ONU¹¹, así como de otras organizaciones internacionales regionales. En muchos casos, la capacitación no es sólo sobre la gestión sino sobre la necesidad de transformar los instrumentos jurídicos de estos países para agilizar, en su día, las operaciones de asistencia humanitaria. Ahora bien, en la actualidad, Kofi Annan, ha recomendado transferir al PNUD todas las actividades relativas a la prevención y preparación ante catástrofes; la nueva Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencia que vendrá a sustituir al DAH ya no tendrá, pues, competencias en este ámbito (A/51/959). Por otra parte, en el plano financiero, la Resolución 46/182 se refiere a la conveniencia de dotar “recursos suficientes y fácilmente disponibles a las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas que participan en la financiación y la prestación de asistencia para la prevención de situaciones de emergencia”, a la vez que insta “a la comunidad internacional a que proporcione el apoyo y los recursos necesarios a los programas y las actividades destinados a promover las metas y los objetivos del Decenio”. De esta manera, los programas de ayuda del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y otras OI financieras deben tener en cuenta la financiación de estas actividades, colaterales a los programas de desarrollo estrictamente.

En relación a la preparación, sin perjuicio de que los instrumentos ya mencionados puedan servir para canalizarla, la Resolución 46/182 se centra en la actividad específica de la alerta temprana. Ésta se basa fundamentalmente en los sistemas de información permanente sobre situaciones de emergencia que deberían incorporar

los posibles Gobiernos afectados en su administración, a los que la ONU ayudará a mejorar o establecer, en su caso. La AG invita a la propia Organización a mejorar su sistema de alerta temprana, sobre “los mandatos actuales y utilizando los acuerdos de vigilancia existentes en el sistema”, pues la mayoría de los órganos operacionales humanitarios y organizaciones internacionales están dotados de sus propios mecanismos de alerta. Y en este sentido, una coordinación y cooperación con organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, también se considera necesaria. La idea básica que subyace tras esta actividad es, según la citada Resolución, que “la información procedente de la alerta temprana debería facilitarse en forma irrestricta y oportuna a todos los Gobiernos y autoridades interesados, en particular de los países afectados o propensos a desastres”, debiéndose fortalecer “la capacidad de los países propensos a desastres de recibir, utilizar y difundir esta información”.

Dentro del DAH se ha desarrollado un propio sistema de alerta temprana, con el fin de recopilar y analizar información procente de fuentes múltiples y variadas para determinar posibles crisis que puedan tener consecuencias para la situación humanitaria. El problema más relevante es el de la coordinación del sistema con los diversos mecanismos de alerta temprana de otras organizaciones, para evitar la tendente duplicación de mandatos y excesiva burocratización, límite intrínseco en las actividades humanitarias de la ONU. En este sentido, por la relación entre las catástrofes naturales y el medio ambiente, el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) tienen sus propios sistemas de alerta temprana, como los tienen la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO. Para hacer frente a esta situación, se están desarrollando estudios en el seno de la Organización, petición expresa formulada por la AG en su Resolución 49/22, “Capacidades de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales”, de 20 de diciembre de 1994. Pero el concepto de alerta temprana no sólo se refiere en la actualidad a los desastres naturales, sino que se extiende a las crisis humanitarias originadas por conflictos armados, siendo necesaria estrechar la coordinación de la Secretaría entre sus propios departamentos, como el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

La dirección de la ONU tiende pues, a establecer diversos sistemas de alerta temprana en los órganos competentes de los sectores más vulnerables como el político, económico, social, humanitario e incluso en sectores más específicos como el alimentario o el medio ambiente. La cuestión que se nos plantea es cómo coordinar estos sistemas y agilizar el proceso de comunicación de la información para que estos cumplan la eficacia requerida y cómo evitar una sobrecarga del soporte técnico y su consecuente necesidad de financiación adicional.

El paso de la asistencia humanitaria a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo

Las actividades operacionales de asistencia humanitaria son temporales y su prioridad esencial es la de aliviar los sufrimientos de las víctimas durante la crisis humanitaria. Obviamente un ejercicio extralimitado en el tiempo de éstas ni se prevé ni es adecuado a la normalización de la situación o la vuelta al estado anterior de las circunstancias en la medida de lo posible. De no ser así, se produciría una distorsión en el proceso de desarrollo del país afectado. Este paso de la emergencia al desarrollo se ha denominado como *proceso continuo* o “*continuum*” de la asistencia humanitaria para la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo. En torno a este concepto diversas consideraciones se plantean. En primer lugar, se ha criticado el uso terminológico del “*continuum*” al conllevar éste un matiz de lapso temporal entre cada una de las actividades a las que se refiere. En repetidas ocasiones se ha constatado por los actores humanitarios que no se trata de un proceso lineal de actividades independientes concatenadas en el tiempo; antes bien, se considera que se trata de una situación compleja que encierra diversas estrategias que requieren modelos de actuación dinámicos y concertados¹². Ceñir el paso de la emergencia al desarrollo a lo temporal es simplificar en demasía un problema que es mucho más complejo.

Otro orden de consideraciones se refiere a la delimitación de las actividades de *rehabilitación y reconstrucción*, consideradas como programas intermedios y próximos —en especial la última— a la etapa de desarrollo. Se trata de actividades humanitarias pero posteriores a la prestación de asistencia humanitaria en sentido estricto y diferenciadas de ésta por sus finalidades, contenido, órganos operativos reponsables —aunque en este aspecto pueden coincidir con los órganos operativos que prestan la asistencia humanitaria—, principios de actuación y mecanismos de financiación. Con todo, hay que recordar la falta de precisión terminológica a este respecto en los documentos de la ONU, lo que no es sino debido a la existencia de diferentes opiniones acerca de las definiciones de algunos de los términos básicos en torno a la gestión ante las crisis humanitarias. Retomando las definiciones formuladas en el *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de Desastres*, por *rehabilitación* se entiende el conjunto de “operaciones y decisiones tomadas después de un desastre con el objeto de restaurar una comunidad golpeada, y devolverle su condiciones de vida, fomentando y facilitando los ajustes necesarios para el cambio causado por el desastre”. El concepto de *reconstrucción* se refiere a las “acciones tomadas para restablecer una comunidad después de un período de rehabilitación, subsecuente a un desastre. Las acciones incluirían construcción de viviendas permanentes, restauración total de todos los servicios y recuperar por completo el estado de pre-desastre” (DHA/93/36). Junto a estas actividades aparecen otras, también durante la etapa de postconflicto —si

bien pueden darse durante éste— que en cierto modo forman parte de la rehabilitación; son las relativas a la repatriación, reasentamiento y reinserción de refugiados y personas desplazadas, el desminado y la desmovilización de soldados, ligadas éstas a las crisis humanitarias derivadas de conflictos armados.

La toma en consideración de esta cuestión se inicia vinculada a las actividades posteriores a los desastres naturales a mediados de la década de los sesenta, como ya vimos. Desde entonces hasta la actualidad los debates en el marco de la AG y del ECOSOC han introducido esta cuestión, contribuyendo junto con los informes del SG al estudio y perfeccionamiento de los instrumentos para afrontarla. Ciertamente, así como para afrontar el problema anterior la ONU establece una estrategia global de actuación, no se sigue esta línea directriz para afrontar el proceso del socorro al desarrollo. La incidencia se basa en perfeccionar las operaciones de asistencia humanitaria y de ayuda al desarrollo, respectivamente, y en dirigirse hacia una actuación concertada de los órganos responsables en cada caso. Por una parte, se determina que las operaciones de asistencia humanitaria han de ser un instrumento que facilite la continuación del socorro al desarrollo y evite la distorsión de este proceso. Así, la Resolución 46/182 de la AG considera entre uno de los principios rectores de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas, la “clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo”, afirmando que “a fin de lograr una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación y el desarrollo, la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoyara la recuperación y el desarrollo a largo plazo. De esta manera las medidas de emergencia deberían considerarse un paso hacia el desarrollo a largo plazo” (principio 9). Sin embargo, la urgencia de estas operaciones, dificulta comprensiblemente que pueda pensarse a priori en las cuestiones relativas al desarrollo cuando la inminencia de salvar vidas se hace presente. Por eso, por otra parte, se potencia la participación en las actividades de rehabilitación y reconstrucción de órganos y organizaciones internacionales de desarrollo preexistentes como el PNUD o las instituciones del Banco Mundial.

En este sentido, en el plano *institucional*, la necesidad de supervisar la adecuación del paso de la asistencia humanitaria a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, llevará a la ONU a responsabilizar estatutariamente de ello a una dependencia concreta de la Secretaría: la UNDRO, desde 1971 hasta 1991, y actualmente el DAH. Así, la Resolución 46/182 confiere el mandato al DAH para “promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las actividades de rehabilitación y reconstrucción, a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas” (párrafo 35.h.). Una estrecha coordinación con el PNUD y otros órganos de desarrollo se lleva a cabo mediante los “memorandos de entendimiento” entre el DAH y aquéllos, a los que ya nos referimos. Dadas las implicaciones que las actividades de repatriación, reinserción y reasentamiento de refugiados y personas desplazadas tienen

en el proceso de desarrollo posterior a las crisis humanitarias, también se establecen “memorandos de entendimiento” con el ACNUR.

Otras actividades posteriores a las crisis generadas por los conflictos armados son la desmovilización de soldados y el desminado. De la desmovilización de soldados se encargan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, establecidas por el Consejo de Seguridad y bajo el mando del SG, siendo el Departamento de Asuntos Políticos la entidad coordinadora de todas las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. En relación a la remoción de minas, el mandato del DAH se amplió por la AG con posterioridad a su creación, para permitirle encargarse de esta cuestión; a este respecto ha de tenerse en cuenta la participación relevante de organizaciones no gubernamentales especializadas en la remoción de minas antipersona, que colaboran con el DAH. En la actual fase de reestructuración del DAH, el actual SG ha decidido suprimir estas competencias operacionales por considerarlas inapropiadas para el DAH y trasladar su responsabilidad al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/51/959).

Por lo que respecta a los *instrumentos*, la AG en la Resolución 46/182 considera como un factor coadyuvante al paso del socorro a la rehabilitación, reconstrucción y desarrollo que las “organizaciones de asistencia para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas deberían participar en las etapas iniciales y colaborar estrechamente con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación, dentro del marco de sus respectivos mandatos”. Precisamente la cuestión de cómo lograr esta colaboración y concertación de programas entre órganos y organizaciones implicadas se considera en la actualidad como una de las limitaciones más relevantes de la capacidad de respuesta humanitaria del Sistema de las Naciones Unidas¹³. Actualmente, el debate en el ECOSOC se centra principalmente en la necesidad de “asegurar un enfoque coherente y coordinado” a este respecto (A/51/172), cuestiones que se analizan fundamentalmente a través de series de consultas oficiosas entre organismos, o de las reuniones en el marco del CAC o del Comité Permanente entre Organismos del DAH. En el marco de sus trabajos el CAC y el Comité Permanente entre Organismos están intentando establecer mecanismos para agilizar una mayor y estrecha relación de trabajo entre las instituciones de Bretton Woods y otros organismos humanitarios y de desarrollo dentro del Sistema de las Naciones Unidas, considerando como medida relevante el que estos órganos y organizaciones de desarrollo participen ya activamente en las primeras etapas del socorro. Otras medidas propuestas en el marco de la ONU para lograr más eficacia en el paso del socorro al desarrollo son la mayor participación del personal de emergencia local, el fortalecimiento de las organizaciones locales y la colaboración activa de la administración gubernamental nacional y local, a fin de potenciar que el propio Estado no se quede sin capacidad de reacción una vez finalizada la crisis, cuando los actores humanitarios externos se marchen (E/1993/90); así como intentar que la comunidad de donantes proponga maneras para vincular los fondos para el socorro y para el desarrollo que por lo general están totalmente separados (A/51/172).

En este contexto, una de las dificultades mayores es la relativa a la financiación de las actividades de rehabilitación y reconstrucción. Por una parte, porque los recursos destinados a la asistencia humanitaria no pueden utilizarse para financiarlas y, por otra, porque la comunidad internacional disminuye sus donaciones finalizada una catástrofe natural o un conflicto armado, o cuando los medios informativos dejan de prestarle tanta atención —como está ocurriendo actualmente en torno a la situación en los Grandes Lagos, de la que apenas oímos hablar a pesar de su persistente gravedad—. En este sentido, la AG considera como otro de los principios rectores de las actividades humanitarias del Sistema de las Naciones Unidas, el que “las contribuciones a los fines de la asistencia humanitaria [se hagan] de manera tal que no [vayan] en detrimento de los recursos disponibles con miras a la cooperación internacional para el desarrollo” (principio 11). Y afirma en otro apartado que “después de la etapa inicial de socorro, la cooperación, el apoyo internacional a la rehabilitación y la reconstrucción deberían proseguir con intensidad sostenida” (párr. 41). Es en este marco donde deben situarse los actuales Programas de Asistencia Económica Especial de la Organización, cuyo origen se encuentra a finales de los años setenta con el establecimiento de la Oficina del Coordinador de Programas de Asistencia Económica Especial. Estos programas se dirigen a “ocuparse de un número creciente de situaciones críticas, especialmente en África, donde se necesita urgentemente asistencia económica de emergencia para impedir que la viabilidad económica de un Estado Miembro se vea gravemente amenazada” (E/1981/16). Muchos de estos programas se dirigen a Estados en los que las necesidades humanitarias de los refugiados, las personas desplazadas y otros vastos grupos de personas desarraigadas son factores determinantes en la aparición de una situación de emergencia económica. Así, la asistencia económica especial se encuentra a medio camino entre la asistencia humanitaria y la asistencia al desarrollo en estos casos.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante las crisis humanitarias, que originan grandes sufrimientos en la población afectada, la comunidad internacional reacciona favorablemente prestando asistencia de emergencia, siendo una gran multitud de ONG, organizaciones internacionales y Estados los que en el marco de la cooperación internacional entran en acción. La ONU además de servir de centro de armonización de estos esfuerzos, es un actor humanitario más; su participación es relevante cuantitativa y cualitativamente, lo que en una perspectiva histórica es un dato esperanzador: esta presencia importante por las preocupaciones humanitarias en el marco de la mayor organización internacional no es sino el

reflejo de los sentimientos de humanidad latentes en la sociedad internacional. Lo humanitario, sin embargo, no tendría sentido si quedara ceñido a meras actuaciones coyunturales en aquellos países vulnerables a las crisis y que se encuentran en un proceso de desarrollo. Esta preocupación que desde los orígenes de la actividad humanitaria de la ONU está presente en el marco de los conflictos naturales, es un dato más que revela la cualidad de la participación de la ONU.

En ésta, desde finales de los años sesenta se han sentado las dos maneras de encauzar la especial vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo a las crisis humanitarias: la realización de actividades de prevención, preparación y alerta temprana, y la sustitución del socorro por actividades de rehabilitación y reconstrucción hasta llegar a las de desarrollo estrictamente. Los debates, estudios y publicaciones en el marco de la ONU demuestran la complejidad de los problemas que plantean estas cuestiones, pudiendo resumirse en dos palabras: coordinación y financiación. Quizás es simplificar demasiado los numerosos problemas, pero son dos factores transversales presentes en todos, o en la gran mayoría de ellos. La gran diversidad de actores humanitarios y de desarrollo respectivamente, requiere ya una coordinación en cada sector; es comprensible que en actuaciones donde ambos sectores se encuentran implicados, la coordinación deba avivarse progresivamente. Tanto es así, que la ONU ha visto la necesidad de establecer oficinas especiales para su desempeño: la UNDRP y el DAH posteriormente. Mas ello ha topado, entre otras causas, con el problema de la financiación, ya en el plano institucional ya en el de las actividades. En el institucional, una multiplicación administrativa genera nuevas partidas presupuestarias, llegando incluso a recurrirse a fondos voluntarios para su financiación (como en el caso de la reducida secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales). En el plano de las actividades es donde los mecanismos de financiación se ven más afectados, tanto por la selectividad de los donantes como por las dificultades estatutarias que impiden una transferencia de los recursos financieros de las operaciones de asistencia humanitaria a las de ayuda al desarrollo y viceversa.

Todo ello ha llevado a un debate actual en el seno de la ONU centrado, entre otros, en ambos aspectos. Debate que se basa en la participación interinstitucional de todos los órganos y organismos afectados y que sin ella no sería posible llegar a soluciones acordes y eficaces; esta participación común de los diferentes actores implicados en el diálogo por hallar nuevas medidas de actuación es ya un avance en relación a épocas anteriores de la práctica de la ONU. El Sistema de las Naciones Unidas para la cooperación humanitaria está en una fase de revisión, o casi podría decirse, de formación. Una de las tendencias viene siendo acoplar a las nuevas crisis humanitarias fruto de los conflictos armados, los conceptos e instrumentos utilizados para hacer frente a las crisis derivadas de desastres naturales, siempre que ello sea posible. En nuestra opinión, en este sentido, una mayor claridad y objetividad debería presenciarse en los

trabajos de la Organización, así como en los mandatos de los órganos operacionales; bien es cierto que siempre existe la subyacente falta de consenso entre los Estados miembros, pero tratándose de una cuestión donde las actividades de la ONU son inminentes para la salvaguarda de la dignidad humana, facilitar la agilidad y eficacia de los programas debería imperar. La manera de lograrlo es hoy un debate abierto y muestra de ello es la actual reestructuración de la Secretaría por el actual SG tendente a sustituir el DAH por una Oficina más reducida y distribuir algunas de las funciones de aquél entre otros órganos implicados.

Notas

1. Así, es el caso de, en el Sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), la OMS (Organización Mundial de la Salud), la OMM (Organización Meteorológica Mundial); así como de numerosas Organizaciones regionales como la Comunidad Europea (CE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Unión Africana (OUA) entre otras; e incluso en el marco de las Organizaciones No Gubernamentales humanitarias y de desarrollo.
2. Concepto éste utilizado en los Informes del Secretario General (SG), resoluciones y otros estudios de la ONU, para designar globalmente a los problemas internacionales humanitarios.
3. Definición adoptada en la Décima reunión del Comité Permanente entre Organismos (CPO), 9 de diciembre de 1994, (párr. 4), citada en el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/6), publicado en A/50/572, "Nota del Secretario General", de 24 de octubre de 1995, párr. 4. Por otra parte, en nuestra opinión, este concepto está estrechamente vinculado con las cuestiones técnico-administrativas de la gestión de la asistencia humanitaria en la ONU.
4. Como opina el director del Secretariado de la Década Internacional para la Reducción de Desastres Naturales, Olavi Elo (*El PAIS*, miércoles, 9 de octubre de 1996).
5. "In general ... disaster prone areas are identical with developing areas: poor countries with considerable political, social and particularly economic problem", afirmación del Dr. Arnold Rorholt, en "Pre-Disaster Planning and Organization of Disaster Assistance, *paper* preparado para y distribuido por la Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 1974, citado por Green, Stephen, "International ...", *op. cit.*, p. 21.
6. En este sentido afirma la profesora Domestici-Met que "Les problèmes internationaux d'ordre humanitaire se caractérisent à la fois par la grande disparité des situations et l'inégale densité normative des divers domaines concernés. Alors que certains types de secours n'ont fait l'objet

d'aucun engagement multilatéral les conflits armés, eux, sont couverts par les conventions les plus ratifiées du monde,...) Y afirma también, refiriéndose a las catástrofes naturales que en este ámbito "il existe de nombreux accords bilatéraux (...) Mais le projet de convention préparé par l'UNDRO, sur l'acheminement des secours d'urgence en 1984 n'a pu pas aboutir"; por ello, continúa la autora, esta situación es "une entrave à l'action opérationnelle, laquelle est essentielle en la matière" Domestici-Met, Marie-Jose, "Aspect juridiques récents de l'assistance humanitaire", AFDI, XXXV, 1989, p. 121

7. Por ejemplo, en Somalia se dio el caso de que el PNUD "had millions of dollars available for development work in Somalia that could not be used for emergency aid during the height of the famine" (Weiss, T.C. y Collins, C. (1996) "Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help", *Westview Press*, Boulder & San Francisco, p. 114).
8. Sobre el alcance de la Estrategia y su contenido ver: A/50/201-E/1995/74, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial. Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales. Informe del Secretario General", 20 de junio de 1995.
9. Ver al respecto: A/51/172-E/1996/77, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General", 21 de junio de 1996.
10. Sobre la reforma del DAH, sus motivos y consecuencias ver: Doc. A/51/950, "Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma. Informe del Secretario General", 14 de julio de 1997; y Doc. A/51/1, "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", 3 de septiembre de 1997.
11. Una relación al respecto de los seminarios de capacitación organizados por la ONU, así como por otras OI puede verse en: A/50/201-E/1995/74, doc. cit.
12. Así, entre otros autores, ver sobre el tema: Ross, J., Maxwell, S. & Buchanan-Smith, M, Linking (1994) "Relief and Development", *Discussion paper*, nº 344, Brighton: Institute of Development Studies, agosto.
13. Esta cuestión es una de las "siete cuestiones fundamentales que afectan a todo el sistema"; las otras son: la coordinación, movilización de recursos, formación del personal, supervisión, evaluación, fortalecimiento de la capacidad y de los mecanismos locales de solución de problemas, así como personas desplazadas internamente. (Doc. A/51/172, doc. cit., párr. 40)

Referencias bibliográficas

Textos jurídicos internacionales

Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

Documentos y publicaciones de la ONU

Resoluciones de la AG

Res. 1753 (XVII), "Medidas que han de adoptarse como consecuencia del terremoto en el Irán", 5 de octubre de 1962.

Res. 2435 (XXIII), "Asistencia en casos de desastres naturales", 19 de diciembre de 1968.

Res. 2816 (XXVI), "Asistencia en casos de desastres naturales y otras situaciones de desastres", 4 de diciembre de 1971.

Res. 35/56, "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo", 5 de diciembre de 1980.

Res. 36/225, "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole", 17 de diciembre de 1981.

Res. 38/202, "Fortalecimiento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder en situaciones de desastres naturales y de otra índole", 20 de diciembre de 1983.

Res. 42/169, "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", 11 de diciembre de 1980.

Res. 43/131, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", 8 de diciembre de 1988.

Res. 45/100, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", 14 de diciembre de 1990.

Res. 45/199, "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", de 21 de diciembre de 1990.

Res. 46/182, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", 19 de diciembre de 1991.

Res. 49/22, "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Capacidades de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en materia de desastres naturales", 20 de diciembre de 1994.

Resoluciones del ECOSOC

Res. 1049 (XXXVII), "Asistencia en casos de desastres naturales", 15 de agosto de 1964.

Res. 1980/43, "Actividades internacionales para satisfacer las necesidades humanitarias en situaciones de emergencia", 23 de julio de 1980.

Res. 1990/63, "Asistencia en casos de desastre natural y otras situaciones de desastre: Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre", 26 de julio de 1990.

Res. 1990/78, "Refugiados, personas desplazadas y repatriados", 27 de julio de 1990.

La relación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en la práctica de la ONU

Res. 1995/56, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del Sistema de las Naciones Unidas", 28 de julio de 1995.

Secretario General

E/4853, "Asistencia en casos de desastres naturales. Informe provisional del Secretario General", 12 de mayo de 1970.

E/4994. "Asistencia en casos de desastres naturales. Informe detallado del Secretario General", 13 de mayo de 1971.

E/1981/16, "Asistencia especial en materia económica, humanitaria y de socorro en casos de desastre. Nota del Secretario General", 9 de marzo de 1981

A/45/587, "Nuevo Orden Humanitario Internacional. Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares. Informe del Secretario General", 24 de octubre de 1990

E/1993/90, "Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del sistema de las Naciones Unidas relativas al siguiente tema: coordinación de la asistencia humanitaria: el socorro de emergencia y su continuación en el proceso de rehabilitación y desarrollo. Informe del Secretario General", 21 de junio de 1993.

A/50/201-E/1995/74, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial. Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales. Informe del Secretario General", 20 de junio de 1995.

A/50/572, "Nota del Secretario General", de 24 de octubre de 1995, que contiene el Informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/6).

A/51/172-E//1996/77, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General", 21 de junio de 1995.

A/51/950, "Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas. Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma. Informe del Secretario General", 14 de julio de 1997.

A/51/1, "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", 3 de septiembre de 1997.

Publicaciones de la Secretaría

ONU, DAH, *Glosario multilingüe de términos convenidos internacionalmente relativos a la Gestión de desastres*, IDNDR 1990-2000, Diciembre, 1992 (DHA/93/36),

Monografías y artículos de revista u otros

ACNUR-Ministerio de Asuntos Sociales. (1995) *La situación de los refugiados en el mundo. En busca de soluciones*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 143-186.

Ago, R., (1957) "Las Organizaciones Internacionales y sus funciones en el campo de la actividad interna de los Estados", *Escuela de Funcionarios Internacionales, Cursos y Conferencias Año Académico 1955-56*. Madrid, pp. 605-631.

- Anderson, Mary B. y Woodrow, Peter J., (1989) *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disasters*. Paris: Westview Press-UNESCO, Boulder & San Francisco.
- Carrillo Salcedo, J.A. (1995) "Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: derechos humanos, acción humanitaria y desarrollo", *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática. Madrid, pp. 41-59.
- Childers, E. (1995) *Challenges to the United Nations. Building a safer world*, St. Martin's Press.
- Domestici-Met, Marie-Jose, (1989) "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *AFDI*, XXXV, pág. 121.
- Green, Stephen, (1977) *International Disaster Relief, Toward a Responsive System*. EEUU: Mc.Graw-Hill Book Company.
- Ramcharan, B.C., (1991) *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch*. Martinus Nijhoff Dordrecht: Publishers.
- Ross, J., et al. (1994) "Linking Relief and Development", *Discussion paper*, nº 344. Brighton: Institute of Development Studies.
- Weiss, T.C. y Collins, C., (1996), *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help*. Westview Press, Boulder & San Francisco.
- El PAIS*, miércoles, 9 de octubre de 1996. Artículo relativo a los Desastres Naturales