

3 Cumplimiento de los compromisos humanitarios

190. El año pasado estuvo plagado de desastres en la esfera humanitaria. Fue particularmente notorio el extraordinario aumento del número y la escala de los desastres naturales. Estallaron nuevos conflictos armados, con enormes pérdidas de vidas, desplazamientos forzosos en masa y sufrimientos humanos en Eritrea, Etiopía y los Balcanes meridionales, y subsistieron ya prolongadas situaciones de emergencia en el Afganistán, Angola, Sierra Leona, el Sudán y otros países.

191. En muchos países, la oportuna prestación de asistencia humanitaria siguió viéndose comprometida por ataques deliberados contra civiles y trabajadores humanitarios y por la denegación de acceso a la asistencia humanitaria. En respuesta a este inaceptable desdén de las normas humanitarias, el Consejo de Seguridad inició una serie de debates abiertos sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

Coordinación de la acción humanitaria

192. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha seguido consolidando sus tres funciones principales: la coordinación de la acción humanitaria, el desarrollo de políticas y la promoción de la acción humanitaria.

193. Las actividades de coordinación se centraron en mejorar, de diversas formas, el entorno necesario para la acción humanitaria, incluidas negociaciones con las partes en los conflictos respecto de cuestiones de acceso y seguridad; en reforzar los principios de la acción humani-

taria; y en promover la acción humanitaria en el Consejo de Seguridad y otros órganos. El logro de un mayor respeto, observancia y aplicación de las leyes y normas internacionales relativas a los derechos de los civiles ha sido un objetivo central este año, en que se celebra el cincuentenario de los Convenios de Ginebra. En enero y febrero de 1999, el Consejo de Seguridad celebró dos reuniones abiertas sobre la cuestión. En la declaración del Presidente sobre el particular se me solicitó que presentara al Consejo, en septiembre de 1999, un informe sobre la protección de los civiles en que se indicaran formas innovadoras para lograr que el Consejo, actuando de conformidad con su mandato, fortaleciera su capacidad de garantizar la protección de los civiles en los conflictos.

194. Por primera vez, los llamamientos unificados interinstitucionales se difundieron simultáneamente (en diciembre de 1998 respecto del año 1999). Al 31 de julio, la respuesta a los llamamientos representaba aproximadamente el 49% de la suma solicitada. Sin embargo, si no se cuenta la región del sudeste de Europa, la respuesta fue sólo de un 31,6%, apenas marginalmente mejor que la de 1998. La distribución geográfica y sectorial de los fondos prometidos ha sido extremadamente dispar, lo que significa que para algunos sectores no se pudieron garantizar ni siquiera niveles mínimos de asistencia y que la financiación registró déficit críticos respecto de algunos países. Causó particular desaliento la escasa respuesta a que dieron lugar las crisis de África en un momento en que muchos países donantes disfrutaban de períodos de prolongada prosperidad.

195. La existencia de una coordinación eficaz es particularmente importante para organizar la respuesta interinstitucional a las necesidades de los desplazados internos, debido a que no existe un organismo internacional

que dirija específicamente esas actividades. La labor realizada conjuntamente por mi Representante Especial para los desplazados internos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios formó la base de un documento de política del Comité Permanente entre Organismos, que se terminará en breve, sobre la protección de los desplazados internos. En él se indican formas de lograr que se cumplan debidamente las responsabilidades de protección y se establece un sistema para asignar responsabilidades rápidamente a los distintos organismos en las situaciones de emergencia. Entre otras iniciativas emprendidas el año pasado figuraron un estudio de la situación de distintos países afectados por desplazamientos internos de población, la preparación de un compendio de prácticas eficaces para las actividades sobre el terreno y la elaboración de una base mundial de datos sobre desplazados internos.

196. Entre las actividades para coordinar la respuesta de las Naciones Unidas al aumento del número de desastres naturales y ambientales de gran envergadura, se cuenta la difusión de tres importantes llamamientos interinstitucionales: en relación con el huracán Mitch y con las inundaciones de Bangladesh y China. Además, en el curso del año se envió en misión a 17 equipos de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre, se difundieron informes de situación respecto de 60 desastres naturales y se hicieron 28 llamamientos internacionales, gracias a los cuales se obtuvieron más de 1.000 millones de dólares. En junio de 1999 la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el PNUD organizaron conjuntamente en Beijing un curso práctico internacional sobre actividades en casos de desastre para estudiar formas de mejorar las actividades de respuesta, preparación y

creación de capacidad, y para organizar la transición entre el socorro de emergencia y las primeras etapas de la recuperación. Se celebraron, asimismo, cursos prácticos y seminarios regionales centrados en la elaboración de planes de emergencia y en el fortalecimiento de los equipos de evaluación y coordinación de situaciones de desastre en las regiones expuestas a esas catástrofes.

197. Para destacar el fin del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, se organizó una serie de acontecimientos temáticos y conferencias regionales que culminaron en un Foro del Programa del Decenio, celebrado en Ginebra en julio de 1999 y en el que participaron todos los colaboradores en el Marco de Acción del Decenio. En el Foro se aprobó una estrategia general para la reducción de los desastres en el siglo XXI, que fue examinada por el Consejo Económico y Social. Éste evaluó los logros del Decenio y aprobó una resolución con objeto de garantizar que continuaran en el futuro las actividades concertadas y multisectoriales de las Naciones Unidas para reducir los efectos de los desastres.

198. El Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, ha logrado un mayor efecto sinérgico al ocuparse de cuestiones que tienen importantes consecuencias políticas, de seguridad y de mantenimiento de la paz para la prestación de la asistencia humanitaria. Recientemente se ha invitado a la FAO y a la OMS a que participen en las reuniones del Comité Ejecutivo. El Comité Permanente entre Organismos sigue siendo el foro principal de coordinación, consulta y adopción de decisiones interinstitucionales sobre cuestiones humanitarias.

199. El Comité Permanente ha establecido grupos de trabajo sobre diversas cuestiones. Entre éstas se cuentan los desastres naturales, el mejoramiento del proceso de los

llamamientos unificados, medidas humanitarias y de derechos humanos, los desplazados internos, la respuesta a cuestiones de género y cuestiones humanitarias, la capacitación, las armas pequeñas, la asistencia a los países de la Comunidad de Estados Independientes, la reinserción después de los conflictos y las iniciativas para el milenio. La admisión del Banco Mundial en el Comité Permanente en marzo de 1999 ha fortalecido aún más las actividades de este órgano. También se ha asignado alta prioridad al fortalecimiento de los sistemas de coordinación sobre el terreno, en particular la capacidad de los coordinadores humanitarios mediante, por ejemplo, la consulta conjunta de coordinadores residentes y humanitarios celebrada en diciembre de 1998. Utilizando como base la labor experimental llevada a cabo en el Afganistán, se han elaborado directrices genéricas para los marcos estratégicos correspondientes.

Prestación de servicios humanitarios

200. El año pasado las Naciones Unidas prestaron asistencia a países y regiones afectados por más de 60 desastres naturales y situaciones de emergencia causadas por el hombre. Entre ellos se contaron el Afganistán, Angola, Armenia, Azerbaiyán, Burundi, Eritrea, Etiopía, la ex Yugoslavia, la Federación de Rusia, Georgia, Guinea-Bissau, Liberia, la Región de los Grandes Lagos en África, la República del Congo, la República Democrática del Congo, la República Popular Democrática de Corea, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tayikistán y Uganda. En muchos casos la asistencia comprendió iniciativas conjuntas innovadoras, a saber, actividades de colaboración en la protección de la salud, por ejemplo, entre la Organización Panamericana de la Salud y el UNICEF en la lucha contra el

cólera en Centroamérica; actividades sobre cuestiones relativas a la infancia, por ejemplo, las iniciativas del ACNUR y el UNICEF en África occidental en relación con los niños soldados y los niños sin acompañantes; y las iniciativas sobre cuestiones de género del UNICEF y el PMA.

201. Continuaron planteando problemas graves los ataques perpetrados contra el personal humanitario. En 1998 perdieron la vida 22 funcionarios de las Naciones Unidas y muchos más funcionarios locales e internacionales de las organizaciones no gubernamentales que desarrollaban actividades en situaciones complejas de emergencia. La pérdida de personal humanitario en varios ataques directos perpetrados en Angola y Somalia ilustran la dimensión cada vez mayor de este problema. En 1998, el PMA perdió 12 funcionarios. De resultados de ello, ha tratado de mejorar la seguridad del personal ofreciendo cursillos de capacitación en seguridad básica a todo el personal del organismo e introduciendo mejoras de importancia en los dispositivos de seguridad de sus instalaciones sobre el terreno.

202. En 1998 aumentaron los desembolsos en concepto de ayuda alimentaria. En el curso del año, el Programa Mundial de Alimentos prestó asistencia a cerca de 75 millones de personas, gracias a contribuciones que ascendieron a 1.700 millones de dólares, lo que representó un aumento del 33% respecto de 1997. En reconocimiento de los desafíos que planteaba su participación cada vez mayor en la prestación de asistencia de socorro, el PMA estableció una operación prolongada de socorro y recuperación, programa que tiene por objeto lograr una transición sin tropiezos de las actividades de socorro de emergencia y para salvar vidas a la recuperación después de las crisis.

203. Los programas de asistencia en materia de salud de la Organización Mundial de la Salud se centraron en

evaluar las necesidades en ese campo de las personas afectadas por emergencias y desastres, proporcionar información sanitaria, prestar ayuda en la coordinación de la planificación de los servicios de salud y ejecutar programas prioritarios en esferas tales como la salud mental, la lucha contra las epidemias, la inmunización, los productos farmacéuticos y la nutrición. Se asignó prioridad a aumentar la coordinación entre las autoridades sanitarias nacionales y la comunidad internacional, así como a eliminar los vacíos entre las actividades de recuperación, rehabilitación y desarrollo de la salud. Se desplegaron esfuerzos especiales para erradicar la poliomielitis y luchar contra el paludismo en los países que sufrían situaciones de emergencia, mejorar los servicios de salud en las zonas palestinas autónomas y seguir de cerca la distribución equitativa de los productos importados al Iraq en virtud de la resolución 986 (1995) del Consejo de Seguridad, y la rehabilitación de los servicios de salud de ese país.

204. En la guerra moderna cada vez se evidencia un mayor desdén por las convenciones humanitarias; un gran número de las víctimas son niños. Preocupado por las necesidades de los niños en los conflictos, el UNICEF ha continuado presionando a los gobiernos y a los órganos militares a fin de que se comprometan a tomar medidas más eficaces para proteger a los niños. El UNICEF ha instado a que se ponga fin al uso de niños soldados y a que se adopte universalmente la prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal. En sus programas a nivel nacional para proteger a los niños en las zonas de conflicto han figurado programas para sensibilizar al público respecto del problema de las minas y la negociación de acuerdos de cesación del fuego con objeto de suministrar alimentos o servicios de inmunización a las personas que los necesiten.

205. Mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha procurado aumentar la conciencia mundial de los efectos de los conflictos en los niños y de movilizar el apoyo político de los gobiernos y la sociedad civil para velar por la protección, los derechos y el bienestar de los niños en los conflictos armados y después de ellos. En el plano de los países, ha llevado a cabo una serie de visitas a los países donde se libran conflictos armados o que están afectados por ellos y ha tratado de lograr que las partes en los conflictos y otros actores clave se comprometan a aumentar la protección y el bienestar de los niños. También se despliegan esfuerzos para lograr que, en varios países en que se llevan a cabo actividades de consolidación de la paz, la protección de las necesidades de los niños sea parte integrante de los procesos de paz. En agosto de 1999 el Consejo de Seguridad adoptó una resolución en que se hacía hincapié en la necesidad de desplegar esfuerzos más enérgicos y eficaces para proteger a los niños en los conflictos armados.

206. En reconocimiento de que las mujeres y los niños, por los derechos que les corresponden, pueden desempeñar una función central en las actividades de consolidación de la paz, el UNICEF ha contribuido a elaborar y llevar a cabo programas de sensibilización sobre los derechos de los niños y las cuestiones de género dirigidos a las fuerzas de mantenimiento de la paz. Consciente de que los desastres y las crisis pueden tener distintos efectos en las mujeres y los hombres, el Comité Permanente también ha elaborado una política común para integrar las perspectivas de género en los programas de asistencia humanitaria.

207. La mayoría de las personas afectadas por los desastres viven en las zonas rurales. A este respecto, la FAO ha desempeñado una función importante en cuanto a eva-

luar los daños sufridos por la capacidad productiva local, dar la alerta temprana de las emergencias alimentarias que se avecinan, preparar informes sobre cosechas y suministros de alimentos y prestar asesoramiento técnico a los numerosos actores que participan en la prestación de asistencia de emergencia en el ámbito agrícola. La FAO también ha proporcionado un apoyo considerable a los agricultores damnificados por los desastres, tendiendo de esta forma un puente entre las actividades de socorro y las de rehabilitación.

208. Muchas de las peores crisis humanitarias actuales se ven exacerbadas por el uso de minas, las que en muchas regiones continúan planteando una amenaza mortal a los civiles mucho después del cese de las hostilidades. En respuesta a esa amenaza, el Servicio de Actividades relativas a las Minas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha coordinado una serie de misiones interinstitucionales de evaluación que han permitido definir los problemas y los retos a que hacen frente los distintos países y comunidades, así como proponer respuestas comunes y de índole general. El Servicio, además, ha colaborado con sus asociados en la elaboración y aplicación de programas de sensibilización del peligro de las minas, de prestación de asistencia a las víctimas, de desminado y de promoción de la remoción de minas. Estas y otras actividades han recibido el enérgico apoyo de los Estados Miembros, tanto por conducto de sus contribuciones al Fondo Fiduciario para actividades relacionadas con las minas como por conducto de las muchas ratificaciones de la Convención de Ottawa, gracias a las cuales ésta entró en vigor el 1° de marzo de 1999.

209. La comunidad humanitaria reconoce cada vez más que es parte de su responsabilidad lograr que los programas de socorro allanen el camino al desarrollo sos-

tenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los organismos humanitarios trabajan aunadamente en pos del objetivo de que las operaciones de socorro estén inspiradas en el desarrollo humano sostenible a largo plazo. Reflejan esta preocupación los programas de desmovilización de los excombatientes, los conjuntos de medidas en relación con las minas, el regreso y la reinserción de los refugiados y los desplazados internos, y la restauración de las instituciones de buen gobierno.

210. El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) persigue a la vez objetivos humanitarios y de desarrollo al prestar socorro y servicios sociales a aproximadamente 3,6 millones de refugiados de Palestina. Una característica particular de las operaciones del Organismo ha sido su capacidad para seguir prestando servicios esenciales, muchas veces mediante arreglos de emergencia, en situaciones de guerra y de conflicto. Sin embargo, el déficit financiero que sigue sufriendo el Organismo, y que en 1999 ascendió a 70 millones de dólares en relación con un presupuesto de 322 millones de dólares, inevitablemente ha repercutido de forma negativa en el nivel y la calidad de los servicios.

Asistencia a los refugiados

211. A fines de 1998, había 21,4 millones de refugiados y otras personas en situación difícil de los que se ocupaba el ACNUR, en comparación con 22,3 millones en 1997. Poco más de la mitad (11,4 millones) eran refugiados; el resto estaba compuesto de desplazados internos, retornados, personas que solicitaban asilo y apátridas. La gran mayoría de los refugiados y otras personas en situación difícil se encontraban en África, Asia y Europa.

212. A diferencia de años anteriores, ni en 1998 ni a principios de 1999 se registraron grandes desplazamientos de refugiados. Pese a ser numerosas, las situaciones de emergencia de que se ocupa la comunidad humanitaria fueron relativamente de poca envergadura y escasa visibilidad. Estas características cambiaron espectacularmente en la primera semana de marzo de 1999. A partir de ese momento, y durante los tres meses siguientes, se expulsó de sus hogares a 850.000 albaneses de Kosovo, lo que constituyó uno de los más grandes éxodos de refugiados de la época moderna. El ACNUR y sus colaboradores, con el apoyo logístico de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, montaron una enorme operación de socorro para prestar ayuda a las personas que buscaban refugio en Albania, la ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro. Con los auspicios del Programa de Evacuación Humanitaria, se trasladó a más de 90.000 refugiados a países de Europa y otras regiones. Cuando se restableció la paz en Kosovo, los refugiados, en grandes números, regresaron con casi la misma rapidez con que habían partido. Tan sólo en dos semanas, más de 400.000 refugiados volvieron a cruzar las fronteras en dirección a Kosovo.

213. La crisis de Kosovo demuestra claramente la estrecha relación existente entre los abusos de los derechos humanos, la guerra y las corrientes de refugiados. Las comunidades humanitaria y de derechos humanos han venido aceptando cada vez en mayor grado el hecho real de que al darse respuesta a una crisis humanitaria debe darse respuesta también a los problemas de derechos humanos. En Kosovo, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados introdujo la innovación de enviar a sus colaboradores para que reunieran información directa sobre las violaciones de los derechos humanos y de establecer oficinas sobre el terreno expresamente con ese fin.

214. África nos proporciona muchos ejemplos aún más trágicos. Las crisis de Guinea-Bissau y Sierra Leona obligaron a cientos de miles de personas a abandonar sus hogares. El recrudecimiento de las hostilidades en la República Democrática del Congo no sólo provocó nuevos movimientos de refugiados y personas desplazadas sino que además intensificó sobremanera los peligros que significaba para los organismos humanitarios continuar prestando socorro. A fines de 1998, el conflicto armado entre Eritrea y Etiopía provocó una nueva oleada de desplazamientos y expulsiones en masa en el Cuerno de África, en tanto que la guerra interna en la República del Congo obligó a 25.000 refugiados congoleños de la región de Pool a buscar amparo en la región de Bas-Congo, en la República Democrática del Congo.

215. En 1998 se registraron actividades limitadas de repatriación voluntaria. Hubo refugiados etíopes que lograron regresar a su país desde el Sudán; otros refugiados regresaron de Etiopía a la zona noroeste de Somalia, indicio de que por lo menos en algunas partes del Cuerno de África volvía a reinar cierto grado de paz y estabilidad. En África occidental terminó la repatriación de refugiados tuaregs a Malí y el Níger, en tanto que un número considerable de liberianos volvieron a su país, espontáneamente (160.000 refugiados) o con asistencia del ACNUR (110.000 refugiados desde 1997). En América Central, los problemas de los refugiados guatemaltecos, de larga data, avanzaron hacia una feliz conclusión gracias a una combinación de repatriaciones voluntarias y de la integración local de refugiados en México.

216. Sin embargo, en otras situaciones, la existencia de un estado de violencia permanente o la ruptura de las negociaciones políticas frustró los planes de retorno de los refugiados y, en casos extremos, causó nuevos éxodos. Así

sucedió, en particular, en Angola, donde la reanudación de las hostilidades provocó una nueva oleada de refugiados y generó un número aún mayor de desplazados internos, lo cual obligó al ACNUR a suspender su programa de repatriación. El conflicto armado en la región meridional del Sudán no permitió llevar adelante los planes de repatriación voluntaria de unos 240.000 refugiados de Etiopía y Uganda; de la misma forma, unos 124.000 refugiados somalíes en Kenya no pudieron regresar a su país de origen; hay unos 120.000 refugiados saharauis que siguen en el exilio en espera de una conclusión fructífera de las negociaciones sobre el Sáhara Occidental; aproximadamente 270.000 refugiados de Burundi debieron permanecer en la República Unida de Tanzania, donde su presencia constituyó una importante fuente de tirantez entre los dos Estados.

217. En otras partes del mundo fue igualmente difícil alcanzar una solución. En mayo de 1998 volvió a estallar un conflicto interno en Georgia, lo que obligó a 40.000 personas a huir de la zona de Gali. Muchos de ellos corrían esta suerte por segunda vez. La repatriación de refugiados afganos del Pakistán y la República Islámica del Irán se vio obstaculizada por la inestabilidad que seguía imperando en el Afganistán, donde prácticamente debieron suspenderse las actividades de reintegración y rehabilitación del ACNUR. Debido a la intensidad de la guerra civil en Sri Lanka, fue imposible repatriar de la India a ese país a cientos de miles de refugiados tamiles. El ACNUR instó a los Gobiernos de Bangladesh y Myanmar a que aceleraran la repatriación voluntaria de un número de refugiados musulmanes estimado en 20.000, que permanecen en Coks Bazar (Bangladesh). El programa de repatriación se reanudó en noviembre de 1998.

218. A los retos a que hace frente el ACNUR en estas situaciones inestables y muchas veces sin salida se suma el

hecho de que cada vez es más difícil lograr un refugio seguro en los países vecinos o en países más alejados para las víctimas de la guerra o de abusos de derechos humanos. Tanto en el mundo en desarrollo como en el mundo industrializado los países son cada vez más renuentes a aceptar las obligaciones básicas que entraña la protección de los refugiados. Los países pobres aducen que hace demasiado tiempo que les toca soportar una carga desproporcionada del problema mundial de los refugiados.

219. En respuesta a estas y otras inquietudes, el ACNUR ha redoblado sus esfuerzos en el marco de su mandato de brindar protección, dando especial prominencia a las actividades de promoción, como la campaña mundial para promover la adhesión de los Estados a los instrumentos internacionales de protección de los refugiados y a los convenios sobre los apátridas. Al mismo tiempo, ha tomado medidas para que las necesidades en materia de protección se integren mejor en los programas de asistencia.