



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.04.1996
COM(96) 153 final

COMUNICACION DE LA COMISION
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre

LA VINCULACIÓN DE LA AYUDA, LA REHABILITACIÓN Y
EL DESARROLLO (VARD)

Comunicación de la Comisión
al Consejo y al Parlamento Europeo
sobre
la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)

ANTECEDENTES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

i) Antecedentes

A lo largo del año pasado se tomaron importantes decisiones sobre las relaciones de cooperación al desarrollo a largo plazo: se celebraron negociaciones sobre la revisión a mitad de trayecto de Lomé IV, y el 4 de noviembre de 1995 se firmó en Mauricio el Acuerdo por el que se modificaba el Cuarto Convenio de Lomé ACP-CE; se iniciaron negociaciones con Sudáfrica de cara a la creación de un marco para la cooperación a largo plazo; se decidió una nueva política mediterránea de la UE; se celebraron conferencias periódicas con los países de América Central (San José) y América Latina (Grupo de Río) y se negociaron nuevos acuerdos marco con países asiáticos (Vietnam) o se inició la preparación de estos acuerdos (Camboya, Laos).

Al mismo tiempo se propuso una serie de fundamentos jurídicos y de proyectos de reglamentos relativos a varios instrumentos, que iban desde la ayuda y la rehabilitación a corto plazo hasta el desarrollo a largo plazo.

Esta reconfirmación del conjunto de diferentes instrumentos disponibles para nuestras relaciones con los países en desarrollo durante los próximos años exige que no se traten aisladamente, sino con un enfoque coordinado de su gestión para reforzar los vínculos entre ellos, incrementando así su **complementariedad** y haciéndoles alcanzar una **coherencia** global de la manera más **eficaz** posible con vistas a lograr el mayor impacto posible.

En una época en que la eficacia es clave, dicha eficacia no debe considerarse separadamente en el caso de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, sino que también debe prestarse atención al refuerzo de los vínculos entre estos campos de actividad.

Por otra parte, la ayuda es cada vez dependiente de la condicionalidad institucional y en materia de políticas, y constituye un marco adecuado para que la comunidad de donantes decida la manera de hacer más eficaces y eficientes sus propias políticas internas y sus proyectos institucionales.

La presente Comunicación es el resultado de un amplio proceso de consultas internas y externas:

- Un grupo de trabajo interservicios de la Comisión, compuesto por representantes de las diferentes Direcciones Generales de Relaciones Exteriores y ECHO, preparó un documento de discusión sobre la "Vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)";

- El documento se discutió en una reunión de trabajo con expertos en la materia (invitados a título personal) procedentes de los Estados miembros, USAID, los organismos de las NU, las ONG y las instituciones académicas;
- El documento se discutió posteriormente en la reunión trimestral de ECHO con los jefes de los servicios de ayuda humanitaria de los Estados miembros, y en la reunión semestral de la Comisión con los Directores Generales de Desarrollo de los Estados miembros en noviembre de 1995;
- El documento se discutió en un seminario con 20 expertos de ONG con experiencia en temas de ayuda, rehabilitación y desarrollo, organizado en febrero de 1996 por la Comisión, el Comité de enlace de las ONG y VOICE;
- Por último, tal como lo propusieron los Directores Generales de Desarrollo de los Estados miembros, el 28 de febrero de 1996 la Comisión organizó una reunión con expertos en ayuda y desarrollo de los Estados miembros, sobre la base del documento de discusión y las respuestas de los Estados miembros al cuestionario preparado por la Comisión sobre políticas bilaterales de VARD (véase en el Anexo un resumen de estas respuestas).

La Comunicación tiene en cuenta las diferentes observaciones efectuadas durante este ejercicio de consulta. La conclusión global de las diferentes discusiones es que resultaron muy útiles, dado que era el momento de formular una política coherente sobre el tema de la VARD y que, si bien existe un consenso general sobre el enfoque en materia de políticas y sobre la concepción del problema de la vinculación, existe también un consenso sobre el hecho de que constituye una tarea difícil de llevar a la práctica.

Los participantes en las diferentes reuniones, sin dejar de estar de acuerdo con el enfoque en materia de políticas y con las propuestas efectuadas en el documento, consideraron que también podían aplicarse, adaptándolas en caso necesario, a sus propias organizaciones (bilaterales, multilaterales o no gubernamentales).

Dado que algunos Estados miembros se hallan actualmente en diferentes fases de formulación de documentos sobre políticas y procedimientos relativos a la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (véase el Anexo), se acordó en la reunión con los expertos de los Estados miembros que estos documentos se intercambiasen entre los miembros de la Unión, ejercicio éste en relación con el cual la Comisión ofreció sus servicios.

ii) *Continuum*¹ ayuda-rehabilitación-desarrollo (ARD)

La ayuda humanitaria² tiene como objetivo suministrar asistencia humanitaria de emergencia a corto plazo para salvar y conservar las vidas de quienes se enfrentan a graves dificultades como consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Los programas de rehabilitación están sustituyendo progresivamente a la ayuda para estabilizar la situación económica y social y facilitar la transición hacia una estrategia de desarrollo a medio y largo plazo.

La justificación básica de la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo es tan sencilla como lógica: las catástrofes suponen la pérdida tanto de vidas humanas como de recursos, perturban el desarrollo económico y social, requieren largos períodos de rehabilitación, y llevan a adoptar estructuras y procedimientos burocráticos que duplican las instituciones de desarrollo. Con todo, y al mismo tiempo, la política de desarrollo hace demasiado a menudo caso omiso del riesgo de sequía y otras calamidades y de la necesidad de proteger a los hogares vulnerables ayudándoles a elaborar estrategias para hacer frente a la situación. Si pudieran vincularse la ayuda y el desarrollo, podrían reducirse estas deficiencias. **Un mejor "desarrollo" puede reducir la necesidad de ayuda de emergencia, una mejor "ayuda" puede contribuir al desarrollo, y una mejor "rehabilitación" puede facilitar la transición entre ambos.**

No obstante, este sencillo modelo no es aplicable a la realidad de numerosas situaciones actuales de emergencia. La mayoría de éstas no se deben a catástrofes naturales, sino que son consecuencia de la interacción de la inestabilidad política, económica y social, derivándose a menudo de una mala administración, políticas económicas fracasadas y programas de desarrollo inadecuados que han exacerbado las diferencias étnicas o religiosas. Este modelo, que parte del supuesto de que la ayuda a corto plazo conduce al desarrollo a largo plazo pasando por la rehabilitación, infravalora el carácter crónico de numerosas situaciones de catástrofe.

Incluso cuando no se da un conflicto evidente, los efectos combinados de la mala administración, las políticas económicas fracasadas, la violación de los derechos humanos y el proceso democrático pueden llevar a la suspensión de la ayuda para el desarrollo a largo plazo, provocando una aceleración de la desintegración económica y social.

Las "emergencias complejas" o las crisis crónicas que conllevan un conflicto armado representan el contexto más difícil para elaborar un enfoque coordinado de cara al *continuum* ARD. Las medidas de prevención de catástrofes y de respuesta en caso de catástrofes son difíciles de aplicar, y es preciso dar cada vez mayor importancia a la

¹ Se ha sugerido que será más adecuado hablar de *contiguuum*, reflejando así el hecho de que las actividades de ayuda, rehabilitación y desarrollo pueden llevarse a cabo simultáneamente en un país dado.

² En el presente texto se utilizan indistintamente las expresiones "ayuda" y "ayuda humanitaria". El ámbito de la ayuda humanitaria se define del siguiente modo en la propuesta de Reglamento del Consejo relativa a la Ayuda Humanitaria: "La ayuda humanitaria de la Comunidad incluirá actividades de asistencia, ayuda y protección con carácter no discriminatorio para ayudar a los ciudadanos de terceros países, particularmente los más vulnerables de ellos, y de manera prioritaria a los de los países en desarrollo víctimas de catástrofes naturales, crisis provocadas por el hombre, como guerras y enfrentamientos, y situaciones o circunstancias excepcionales comparables a las catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Así lo hará mientras resulte necesario para atender a las necesidades humanitarias derivadas de estas diferentes situaciones. Esta ayuda incluirá también las operaciones destinadas a prepararse para los riesgos o prevenir las catástrofes o circunstancias excepcionales comparables".

prevención de conflictos, mediante una intervención pronta y coordinada a nivel político y de desarrollo, con el objetivo final de llegar a una situación de estabilidad estructural, es decir, una situación que implique un desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto de los derechos humanos, estructuras políticas viables, condiciones sociales y medioambientales adecuadas, con la capacidad de gestionar el cambio sin desembocar en conflictos violentos.

Es importante introducir un análisis de la no discriminación por razón del sexo en la respuesta al *continuum* ARD, para evitar una mayor marginalización de los grupos discriminados. Un enfoque en este sentido ayudará a determinar las diferentes vulnerabilidades del hombre y la mujer frente a las crisis, así como sus diferentes competencias y estrategias (en constante evolución) para hacer frente a los problemas planteados. La vulnerabilidad es un concepto clave, y puede ser función de la pertenencia a un grupo étnico o social particular.

La dimensión regional también requiere una atención específica. Las crisis pueden sobrepasar las fronteras del país afectado, amenazando la estabilidad socioeconómica y política de los países vecinos y de la totalidad de la región. Ello requerirá una actuación concreta en favor de los países vecinos y a escala regional para apoyar todas las iniciativas regionales de cara a las situaciones de crisis mediante intervenciones políticas.

Hay que considerar otras dos cuestiones. La primera de ellas es la separación institucional de la ayuda y el desarrollo que existe en la mayoría de las organizaciones de donantes. Se aplican diferentes criterios y procedimientos a la sostenibilidad, financiación y acuerdos de ejecución. Se corre el riesgo de que la respuesta internacional a las crisis crónicas en particular refleje las prioridades organizativas y políticas de los organismos de ejecución, y no refleje las necesidades de las poblaciones afectadas por la guerra ni la vulnerabilidad de quienes se ven amenazados por ella.

La segunda cuestión es de orden financiero. A lo largo del período comprendido entre 1988 y 1993, los gastos de la ayuda de los Estados miembros de la OCDE pasaron de 500 millones de USD a 3.500 millones de USD anuales, en un momento en que los programas de ayuda mundial tendían a estancarse o incluso a menguar. En el programa de ayuda de la Comunidad, la ayuda para emergencias y situaciones de peligro ascendió a 764 millones de ecus en 1994, lo que representó el 18,8% de la ayuda comunitaria total de aquel año.

Por todas las razones antedichas, ha llegado el momento de reconsiderar nuestro enfoque de cara a la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, y de estudiar el modo de incrementar su impacto y eficacia.

iii) Conclusiones generales

El análisis de los problemas en materia de VARD muestra que el enfoque del desarrollo económico, político y social de los países en desarrollo debe ser más integrado de lo que ha sido hasta ahora. Ello es particularmente importante para los países que corren más peligro de verse afectados por las catástrofes políticas, económicas o naturales.

En todas las fases de su desarrollo, y no sólo cuando es inminente una crisis, resulta necesaria una política estratégica de planificación que incluya aspectos políticos, de desarrollo, sociales y técnicos. Este marco global de políticas deberá definir:

- la manera de incorporar a las acciones de desarrollo la prevención de conflictos como medio de gestionar las inevitables tensiones derivadas del cambio social, político y económico: la consolidación de la paz debe constituir un elemento intrínseco de las estrategias de cooperación al desarrollo;
- la manera de tener en cuenta los análisis de prevención de las catástrofes y de vulnerabilidad en la planificación y las operaciones de desarrollo;
- la manera en que las acciones de ayuda deben tener en cuenta los objetivos a largo plazo de la reconstrucción y el desarrollo, cuando se produce una situación de emergencia (ya sea natural o ovocada por el hombre), aparte de su objetivo primordial de salvar las vidas de las víctimas;
- la manera en que deben emprenderse las acciones de rehabilitación, por lo que respecta a los países que se hallen en una fase de post-emergencia, con objeto de pasar con la máxima eficacia posible de la asistencia de emergencia al desarrollo a largo plazo.

Las vinculaciones efectuadas en fases anteriores o posteriores entre las acciones políticas, de desarrollo, de ayuda y de rehabilitación constituyen una compleja red de relaciones, que debe estudiarse dentro de un marco global de políticas o de una política de planificación estratégica, que es una función dinámica de la situación concreta de cada país o región. En otras palabras, los componentes de la vinculación ARD y su concepción son totalmente dependientes de cada situación concreta y deben considerarse a la luz de las realidades "hic et nunc" del país o región afectados.

Si la POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA GLOBAL es la primera clave de las recomendaciones efectuadas en el presente documento, la segunda es la COORDINACIÓN. También se requiere un enfoque integrado: la coordinación entre donantes y la coordinación interna entre servicios es un requisito previo para una política y una actuación eficaces, pero sólo puede realizarse con éxito en el marco de este plan estratégico global de actuación.

Por otra parte, es esencial el FACTOR TIEMPO, y los procedimientos deberán adaptarse, cuando sea necesario, a las exigencias de una actuación en el momento oportuno y una transmisión y articulación sin roces entre los diferentes enfoques de la ayuda. De hecho, es necesario que existan procedimientos de decisión rápidos en todas las fases del *continuum* ayuda-rehabilitación-desarrollo, si se quiere mantener el impulso tanto por parte del donante como del beneficiario. En muchos casos, una pérdida de impulso en una fase crítica puede sumir de nuevo al país en una crisis, provocando un incremento futuro de los gastos del donante. Los procedimientos deberán ser lo suficientemente flexibles para evitar que ello suceda.

iv) Recomendaciones

- Deberán prepararse marcos de políticas globales para cada país y región, con el objetivo global de conseguir a su debido tiempo la estabilidad estructural, basándolos en un análisis detallado del riesgo y la vulnerabilidad. Estos marcos deberán reunir los factores económicos, sociales (incluida la no discriminación por razón del sexo) y políticos (democratización, derechos humanos e imperio de la ley) de cara al desarrollo, y deberán definir más claramente las vinculaciones entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo. Como primera medida, deberá emprenderse un ejercicio piloto en una muestra representativa de países que sean particularmente propensos a los riesgos y tensiones de las catástrofes políticas, económicas y naturales.
- La prevención de conflictos incluye una amplia gama de políticas destinadas a prevenir y afrontar los factores sociales, económicos y políticos que pueden llevar a la inestabilidad social. Este concepto deberá inscribirse en la perspectiva más amplia de la consolidación de la paz y deberá tratarse como un elemento intrínseco de estos marcos de políticas globales.
- Deberá incrementarse la capacidad de análisis político, con objeto de centrarse en las causas estructurales básicas de los conflictos, determinar las causas potenciales de los problemas y materializar los análisis en acciones políticas oportunas a escala de la Unión. Los informes políticos de los delegados de la CE, basados en la coordinación sobre el terreno con los representantes de los Estados miembros de la UE, son contribuciones clave para este análisis y deberán adaptarse a los nuevos requisitos.
- La intensificación de la cooperación política y la coordinación del desarrollo con los Estados miembros y otros donantes, a nivel central y sobre el terreno, constituye un elemento esencial del proceso anteriormente descrito.
- La coordinación interna se incrementará con la creación de grupos de trabajo de cada país, a nivel central y sobre el terreno, compuestos por funcionarios de los departamentos que se ocupan de la ayuda, la rehabilitación, el desarrollo y las relaciones políticas.
- Se emprenderán análisis del impacto de la ayuda en países concretos, en situaciones en las que resulte necesaria la asistencia humanitaria a medio o largo plazo, con objeto de tener en cuenta los objetivos a largo plazo y conseguir así que la ayuda humanitaria sea lo más efectiva posible. Se emprenderán acciones de formación para dichos análisis.
- Deberán elaborarse estrategias de planificación de la rehabilitación en situaciones de post-emergencia, incluidos los estudios de las causas de las crisis, la evaluación de las dificultades y los puntos débiles estructurales puestos de manifiesto durante la fase de emergencia, y deberán elaborarse aún más los instrumentos concretos para efectuar los análisis de situación. Todo ello deberá ir acompañado de normas y procedimientos adecuados que permitan responder de manera rápida y flexible para garantizar una vinculación efectiva con la ayuda.

- Deberá darse más importancia a los programas de capacidad de respuesta en caso de catástrofe en los programas y políticas de desarrollo a largo plazo.
- La planificación macroeconómica y los programas de reforma económica deberán incluir consideraciones sobre el riesgo y la vulnerabilidad de cara a las catástrofes naturales y provocadas por el hombre en el momento de su diseño y ejecución. Por lo que respecta a la Comunidad, ello también implica que el riesgo y la vulnerabilidad deberán tenerse en cuenta al programar la asistencia comunitaria.
- Las políticas y programas sectoriales deberán también incorporar el riesgo y la vulnerabilidad como factores clave para el diseño y la ejecución.

VINCULACIÓN DE LA AYUDA, LA REHABILITACIÓN Y EL DESARROLLO (VARD)

1. INTEGRACIÓN DE LOS REQUISITOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO EN LAS ACCIONES DE AYUDA: ASPECTOS DE LAS OPERACIONES DE EMERGENCIA RELACIONADOS CON EL DESARROLLO.

1.1 Introducción

El objetivo específico de la ayuda humanitaria es salvar y conservar las vidas de las víctimas de las situaciones de emergencia. Los organismos que participan en la ayuda están obligados, tanto por motivos humanitarios como por sus mandatos, la opinión pública y los medios de comunicación, a salvar vidas independientemente de la falta de medidas preventivas, de la escasa capacidad de respuesta en caso de catástrofes naturales y de las condiciones sociales, económicas y políticas existentes en las zonas de crisis. Dado que la ayuda humanitaria de la Comisión es apolítica y a menudo está en función de la demanda, es difícil definir objetivos muy específicos para sus operaciones, aparte del de salvar vidas.

Si bien en tales situaciones la perspectiva a largo plazo debe dar prioridad al objetivo de salvar vidas, es muy importante no perder de vista al objetivo a largo plazo. De hecho, las perspectivas a corto y a largo plazo en las operaciones de ayuda pueden ser a veces **conflictivas**: lo que tiene sentido cuando se trata de salvar vidas puede a la inversa dificultar la obtención de soluciones a largo plazo.

Por ejemplo, en algunas importantes crisis de refugiados resulta práctico crear **grandes campos de refugiados**. Desde un punto de vista logístico ésta puede ser la única manera de que los organismos de ayuda extranjeros puedan alimentar y cobijar rápidamente a las numerosas personas en peligro. Una vez creados los campos (casi por defecto) pueden atraer a más personas de las previstas (factor atracción), desalentar el regreso al hogar de los refugiados, provocar epidemias y problemas de seguridad interna, y muy a menudo destruir el entorno local y provocar enfrentamientos con la población local. Todos estos elementos se han experimentado en los enormes campos de refugiados situados fuera de las fronteras de Ruanda.

Otro ejemplo del conflicto entre las consideraciones a corto y a largo plazo en las acciones humanitarias viene dado por el hecho de **trabajar en estrecha colaboración con los sistemas administrativos locales y las ONG locales**. En las situaciones de crisis importantes las estructuras locales son a menudo destruidas o totalmente sobrepasadas, y los organismos de ayuda internacionales crean sus propios sistemas para conseguir y distribuir ayuda humanitaria. Una vez desaparecidos los organismos de ayuda, puede producirse un vacío administrativo que hace sumamente difícil la rehabilitación y que incluso puede afectar a la estabilidad política (como en Somalia). Constituye claramente un complejo desafío para todas las acciones de ayuda el hacer participar a las instituciones locales (estructuras oficiales, de las ONG o basadas en la comunidad) en la planificación y ejecución, de modo que puedan hacerse cargo de las tareas cuando la asistencia internacional haya desaparecido.

Existen dos maneras principales de hacer frente al conflicto entre las perspectivas a corto y a largo plazo:

- a) **Incremento de la concienciación del impacto** (a corto y a largo plazo) de las acciones humanitarias por parte de los agentes humanitarios (locales y extranjeros);
- b) **Coordinación internacional** (vinculación entre las ramas de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, entre la sede central y las delegaciones sobre el terreno, entre los donantes y los organismos de ejecución, entre los propios donantes, entre las estructuras internacionales y locales, etc.).

1.2 Modelo de ayuda ideal

Los elementos básicos del modelo de ayuda ideal son los siguientes:

- 1) La ayuda no deberá debilitar el desarrollo (todas las operaciones de ayuda, incluso las más urgentes, deberán planificarse cuidadosamente para proteger los instrumentos de desarrollo, como herramientas, semillas y ganado).
- 2) Los principios básicos aplicados normalmente a los proyectos de desarrollo deberán aplicarse a la ayuda:
 - La ayuda deberá integrarse en las estructuras gubernamentales existentes o (en caso de que éstas no existan o sean parte en el conflicto) en las operaciones de las ONG locales independientes o en las estructuras representativas propias de los beneficiarios, haciendo así posible la participación de los beneficiarios de la ayuda.
 - La ayuda deberá ser flexible, de manera que los productos y los sistemas de distribución correspondan a la cultura y la sociedad locales.
 - La ayuda deberá prestar especial atención a la no discriminación por razón del sexo teniendo en cuenta la división del trabajo entre hombres y mujeres, que puede llegar a ser aún más importante en situaciones de emergencia.
 - La ayuda deberá ser previsible y no deberá concluirse de manera brusca o prematura.
- 3) La ayuda deberá ir seguida inmediatamente de programas de rehabilitación y reconstrucción, que en la medida de lo posible deberán ejecutarse al mismo tiempo que la ayuda, con objeto de lograr un *continuum* sin roces al reemprender el proceso de desarrollo a largo plazo.

Frente a este modelo conceptual, los programas existentes de los organismos de ayuda son criticados a menudo por la excesiva influencia que reciben de los medios de comunicación, su concepción a corto plazo y de escasa duración, su exceso de personal directivo, su centralismo, su estandarización, su intensificación de los recursos, su dependencia de los donantes y su falta de consideración de las estructuras administrativas y los hábitos sociales locales.

Si bien los organismos de ayuda pueden ser conscientes de estas críticas, es posible que tengan dificultades para hacer frente a todas ellas, debido al marco en el que trabajan: hay que salvar vidas, se dispone de poco tiempo, las acciones son ejecutadas por socios muy especializados, y los mandatos para las acciones de seguimiento corresponden a organismos o departamentos de desarrollo cuyos procedimientos y recursos no siempre son adecuados para hacer posible una transición sin roces de la ayuda al desarrollo.

1.3 Emergencias naturales

Las **catástrofes puramente naturales** son menos frecuentes de lo que se piensa. En el Tercer Mundo, los factores de origen humano exacerban las catástrofes naturales; por ejemplo, las sequías se combinan a menudo con las guerras civiles (Cuerno de África). Incluso en una situación ordinaria de sequía, la verdadera causa de las dificultades experimentadas por las víctimas en las zonas afectadas puede ser la existencia de problemas estructurales y la miseria. En tales crisis es preciso revisar la totalidad de la estructura socioeconómica y política de un país. La ausencia de lluvia no es más que la gota que colma el vaso.

Un factor clave que es importante tener en cuenta al ocuparse de la ayuda a largo plazo tras una **sequía** son las compras locales de alimentos. Es sumamente importante supervisar el impacto de la ayuda en los mecanismos de precios de los productos alimenticios locales para evitar distorsiones que puedan afectar a la producción futura. También debe examinarse la utilización de los mercados e instituciones locales en la distribución de la ayuda alimentaria. Al comienzo de cada crisis, y paralelamente a toda operación de ayuda, los donantes de ayuda deben esforzarse por proporcionar protección o suministrar instrumentos de desarrollo, como ganado, semillas y herramientas.

Las **catástrofes naturales limitadas**, como inundaciones, terremotos y tormentas tropicales, exigen a menudo de los donantes y organismos de ayuda que suministren ayuda de manera excepcionalmente rápida. Al producirse la crisis es demasiado tarde para crear una capacidad de gestión dentro de las estructuras gubernamentales locales. Cabe recurrir en este caso a los **programas de respuesta en caso de catástrofe** destinados a poner a prueba las estructuras gubernamentales locales y determinar los suministros de ayuda y las reservas (locales o internacionales). Deberá impartirse formación a los funcionarios y representantes locales para que sean capaces de hacer frente a una catástrofe de grandes dimensiones y cooperar con los organismos extranjeros, en caso necesario.

Se admite el valor de los programas de respuesta en caso de catástrofe, pero los donantes siguen apoyándolos de manera limitada. En 1995 el presupuesto de la Comunidad suministró 5 millones de ecus a este efecto. Con todo, este importe tiene carácter incitativo, y su objeto es alentar a los países propensos a las catástrofes para que presten mayor atención a este enfoque en sus programas y políticas de desarrollo a largo plazo. Muchos programas de desarrollo financiados por la Comisión tienen como objetivos implícitos la prevención de catástrofes, la mitigación de sus consecuencias o la capacidad de respuesta en caso de que se produzcan.

1.4 Emergencias provocadas por el hombre

Por "emergencias provocadas por el hombre" se entienden aquí las emergencias que implican un conflicto violento. No obstante, debe quedar claro que muchas de las denominadas "guerras civiles" y "conflictos étnicos" poseen una denominación engañosa, como ocurre en el caso de las sequías. Las causas subyacentes de estas crisis son a menudo **problemas estructurales económicos y sociales**. En muchos casos las condiciones políticas y económicas locales no permiten abrigar muchas esperanzas de reforma en un futuro inmediato. Tenemos muchos ejemplos de este tipo de situación en

África, Asia Central y el Cáucaso. La ayuda humanitaria puede hacer frente a los síntomas cuando se dan conflictos graves, pero no dispone de medios para hacer frente a las causas profundas. Ni los recursos humanitarios ni los de desarrollo bastan para lograr una reducción global a largo plazo de la miseria en un futuro previsible. Se requiere una respuesta global que incluya, en particular, reformas adecuadas de las políticas por parte de los gobiernos interesados.

No obstante, en los casos en que la ayuda humanitaria puede suavizar una situación explosiva, ello permite a su vez preparar el camino para que los organismos de desarrollo ayuden a las reformas y el desarrollo, y para que las autoridades locales se responsabilicen de éstos. Los suministros de ayuda pueden **reducir las tensiones**, cuando permiten suavizar el enfrentamiento entre grupos de población que intentan satisfacer con escasos medios sus necesidades básicas. Un ejemplo de ello lo constituye la rehabilitación del suministro de agua de Sarajevo, que ha ayudado a reducir la tensión entre los diferentes sectores de la ciudad.

Incluso cuando se consigue una paz inestable siguen dándose algunos problemas, muy particularmente el de las **minas terrestres**, cuya desactivación sigue siendo una prioridad total de cara a la actuación de la comunidad internacional.

Otra dificultad que debe tenerse en cuenta es la **creciente politización** de la ayuda humanitaria. En las crisis estructurales, la ayuda humanitaria puede percibirse fácilmente como un apoyo a unos dirigentes cuya falta de atención hacia su pueblo habría podido quedar patente de no recibirse la ayuda. Debe tenerse cuidado para no asociar la ayuda en estos casos con otros tipos de apoyo que atienden a las causas profundas de las crisis estructurales, incluidos los "déficit democráticos".

En situaciones de conflicto abierto la ayuda puede percibirse, no sólo como un medio de salvar y conservar vidas, sino también de "**interferir**" en el propio conflicto. La ayuda humanitaria puede caer en manos de los beligerantes. Ello implica que la ayuda humanitaria puede ser a menudo percibida por una de las partes como un suministro a sus enemigos. En consecuencia, los organismos humanitarios pueden verse rechazados y su distribución local puede verse sujeta a violentos ataques. En algunos casos, los caudillos militares locales se han apoderado de los suministros de ayuda humanitaria, bien para evitar que cayera en manos enemigas, o simplemente para aprovisionar a sus propios soldados (como en la antigua Yugoslavia o en el Cuerno de África). Esta situación plantea graves interrogantes en cuanto a la necesidad de protección militar de las víctimas y de los trabajadores de la ayuda humanitaria en ciertas situaciones.

1.5 Análisis del impacto en cada país concreto

Sólo puede obtenerse una perspectiva sólida a largo plazo si se efectúa un claro análisis del impacto antes de que se ejecuten las acciones de ayuda (especialmente en caso de las crisis crónicas). Estos **análisis del impacto en cada país concreto** en las crisis naturales y provocadas por el hombre se componen de varios elementos, además del tradicional e importantísimo objetivo a corto plazo de salvar y conservar vidas:

- a) El papel que puede desempeñar la ayuda de cara a atender rápidamente a las necesidades humanas básicas, como la alimentación, la salud, el cobijo y la enseñanza, que puede por sí

mismo reducir las tensiones y favorecer un clima de reconciliación. ¿De qué manera podrían desempeñar los beneficiarios un papel más participativo y activo? ¿Cuál podría ser la eficacia de la ayuda humanitaria, no sólo de cara a cubrir las necesidades básicas, sino también para mejorar, por ejemplo, los niveles de nutrición? Este análisis político incluye un estudio sobre la cuestión de si la ayuda afecta a la situación de seguridad local o es afectada por ella.

- b) ¿Afecta la ayuda humanitaria a los movimientos de población? Por ejemplo, ¿estamos creando por motivos de conveniencia logística campos y otros centros que resultan desastrosos para el establecimiento y desarrollo a largo plazo? (efecto de atracción hacia los campos de refugiados en Afganistán).
- c) ¿Cuál es el impacto social de la ayuda humanitaria? Por ejemplo, ¿tiene la ayuda humanitaria un efecto negativo a largo plazo sobre determinados grupos étnicos, grupos de edad o un sexo concreto, y cómo se interrelaciona la ayuda humanitaria con otros factores demográficos? ¿Cómo influye la ayuda humanitaria en la división de trabajo entre hombres y mujeres, y en particular en la responsabilidad de las mujeres de cara a las tareas reproductivas, que es probable se intensifiquen en las situaciones de emergencia? Debe reconocerse el papel fundamental de las mujeres, y éstas deben ser readmitidas en el proceso de toma de decisiones, planificación, gestión y distribución de la asistencia en materia de ayuda, como la mejor manera de garantizar que la ayuda alcance a los más vulnerables.
- d) ¿Cuál es el impacto económico a corto y largo plazo de la ayuda humanitaria? Por ejemplo, siempre es importante analizar cómo afecta la ayuda a los mercados, los mecanismos de precios y los suministros locales.
- e) Actualmente se considera que las consecuencias medioambientales constituyen un elemento esencial de todo análisis de este impacto. La destrucción del medio ambiente ya ha tenido graves consecuencias para la población local establecida en torno a muchos campos de refugiados (por ejemplo, en torno a Ruanda). ¿Podemos financiar y fomentar la utilización de fuentes alternativas de energía de modo que se respete mejor el entorno natural, evitando la tala de árboles?
- f) El análisis del impacto deberá incluir siempre una sección que explique cómo afecta la ayuda a las estructuras administrativas locales. La futura reducción de la vulnerabilidad y la capacidad de absorción de las conmociones depende de la existencia de sólidas estructuras locales permanentes. Las estructuras gubernamentales locales, las ONG locales y las organizaciones locales pueden desempeñar papeles complementarios, siempre que ello no ponga en peligro los principios de imparcialidad y neutralidad de la ayuda humanitaria. A falta de un gobierno local, puede recurrirse a las ONG locales. Si éstas carecen de experiencia y capacidad, pueden trabajar con las ONG internacionales, recibiendo al mismo tiempo formación de ellas, con objeto de incrementar sus capacidades a largo plazo. Es obvio que debe alentarse a las ONG internacionales a que acepten una mayor responsabilidad de los socios locales. Al mismo tiempo debe procurarse que los niveles de pago ofrecidos por las ONG no resulten desproporcionadamente elevados en comparación con los de las administraciones locales, provocando así un éxodo de personal de estas últimas.
- g) En general, el análisis del impacto debe siempre asegurarse de que los socios encargados de la ejecución tengan ideas claras sobre cómo efectuar el seguimiento de las operaciones de ayuda. Los organismos de ayuda deberán responsabilizarse de las consecuencias a largo plazo de sus acciones, así como de la transición sin roces hacia las operaciones post-ayuda, incluso aunque en ellas participen otros organismos u organizaciones.

Una vez efectuado un análisis del impacto que conste de estos y otros elementos (dentro del plazo y de los recursos disponibles), pueden considerarse los objetivos a largo plazo en la planificación y ejecución de cada operación de ayuda. Ello a su vez ayudará a los

donantes de ayuda, los organismos de ejecución y los agentes sobre el terreno a tener presente la perspectiva a largo plazo desde el comienzo de cada operación de ayuda.

Una vez se disponga de un análisis del impacto, la Comisión se hallará en una posición mucho más adecuada para elaborar un "Código de prácticas a seguir en materia de ayuda", destinado a mejorar todos los aspectos de las tareas de ayuda.

1.6 Aspectos organizativos

No obstante, no puede efectuarse de manera aislada un análisis detallado del impacto y una formulación de objetivos claros. Las organizaciones interesadas y su personal deben disponer de los medios necesarios para llevar a cabo estas tareas.

En primer lugar, el personal de ayuda y desarrollo necesita **asesoría y formación**, de manera que al preparar las acciones de ayuda considere de manera automática las consecuencias a largo plazo de la ayuda al desarrollo.

Al ocuparse de países en crisis, que padecen graves desequilibrios estructurales, propensos a los problemas étnicos y afectados a menudo por catástrofes naturales, la Comisión está creando **Grupos operativos** como una estructura flexible de coordinación, formada por funcionarios que se ocupan de ayuda humanitaria y programas a largo plazo. El grupo operativo deberá atender a la planificación de la ayuda y a los programas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, y sus miembros deberán estar informados de las acciones individuales en este contexto antes de que se presenten para adoptar una decisión al respecto. Los vínculos de seguimiento deberán consignarse de manera accesible y discutirse a intervalos periódicos. En relación con la asistencia a los refugiados, las personas desplazadas internamente y los expatriados de terceros países, la Comisión ya ha creado una estructura de coordinación interna permanente.

De manera más general, la Comisión, en su reunión de 20 de septiembre de 1995, solicitó de sus servicios responsables de los diferentes instrumentos en el campo de las relaciones exteriores que prosiguieran las tareas ya emprendidas en el campo de la coordinación, con objeto de lograr la máxima coherencia entre las acciones financiadas con cargo a diferentes líneas presupuestarias.

Para lograr una adecuada coordinación, no sólo entre los servicios de la Comisión, sino también con los socios ejecutores, deberá invitarse a las ONG correspondientes y a los organismos de las NU responsables de la ayuda o de la rehabilitación y el desarrollo a tomar parte activa en unas **reuniones abiertas del Grupo operativo** especialmente organizadas al efecto. Un ejemplo de esto lo constituye la estrategia adoptada en el caso de Liberia. Las reuniones semanales de la DG VIII con el personal de ECHO que se ocupa de Liberia se complementaron con reuniones trimestrales entre la Comisión y sus principales socios de las ONG y las NU.

Otro elemento vital para mejorar la estructura organizativa existente es la coordinación con el terreno y sobre el terreno. En los países afectados por crisis o propensos a ellas, el personal de la Delegación de la CE deberá convocar reuniones periódicas de coordinación con los coordinadores de ECHO y los representantes locales y los socios interesados.

La **coordinación global** de todos los esfuerzos internacionales de ayuda, rehabilitación y reconstrucción sobre el terreno es de la máxima importancia. Si bien el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH) y otros organismos de las NU han creado estructuras efectivas de coordinación sobre el terreno, la Comisión y otros donantes deberán hacer todo lo posible para apoyar dichas estructuras y participar en ellas. En este marco de coordinación global, la coordinación entre la Comisión y los Estados miembros se producirá de manera normal, a la luz de la Resolución del Consejo de 2 de diciembre de 1993 sobre los procedimientos de coordinación entre la Comunidad y sus Estados miembros. En este caso, la misión principal de un Grupo operativo será mantener un contacto periódico con el Grupo operativo de Bruselas y, viceversa, velar por que todos los planes, iniciativas y acciones en el campo de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo estén adecuadamente vinculados.

Por otra parte, si en una situación de crisis concreta no existe una coordinación global adecuada sobre el terreno (entre los agentes que participan en la ayuda, rehabilitación y reconstrucción), la Comisión tendrá que coordinar las actividades financiadas por la Comunidad. Ello lo deberá llevar a cabo el Grupo operativo sobre el terreno de una manera abierta, en la máxima medida de lo posible junto con los Estados miembros de la UE interesados, otros donantes, las NU y otros organismos de ayuda, las ONG y las estructuras locales. La oficina de coordinación de la ayuda de la CE en Monrovia constituye un buen ejemplo de "centro unitario" para la ayuda a las víctimas de la crisis de Liberia.

Por último, el Grupo operativo de Bruselas deberá tomar medidas similares para lograr una adecuada coordinación de todos los planes e iniciativas con otros donantes, especialmente los correspondientes Estados miembros de la UE.

Esta propuesta de creación de Grupos operativos no se limita a los países en los que hayan estallado crisis, sino también a los países propensos a las catástrofes en toda la extensión del *continuum* ARD.

2. REHABILITACIÓN - ASISTENCIA POST-CRISIS

Cabe definir la rehabilitación como una estrategia global, dinámica e intermedia de reforma y refuerzo institucional, de reconstrucción y de mejora de la infraestructura y los servicios, en apoyo de las iniciativas y acciones de las poblaciones afectadas, en el ámbito político, económico y social, encaminada a la reanudación de un desarrollo sostenible. Los ciudadanos, tanto las víctimas de los conflictos violentos como quienes participen activamente en éstos, deberán reintegrarse en la sociedad civil, en sus aspectos económicos, sociales y políticos. En otras palabras, la dimensión humana constituye una característica esencial de la rehabilitación. Esta fase constituye el momento ideal para lograr la integración de los aspectos de no discriminación por razón del sexo. También debe prestarse aquí atención al cambio de papeles y de circunstancias de hombres y mujeres, y a la necesidad de hacer frente a estas cuestiones si se desea lograr la integración social.

La rehabilitación también puede desempeñar un papel importante en los países que caminan hacia la paz, pero padecen todavía conflictos esporádicos. La rehabilitación puede llevarse a cabo en las zonas estables, ampliando de este modo las zonas en paz.

2.1 Reconstrucción de la sociedad civil

La fase de reconstrucción de un país que ha pasado por un período de conflicto debe incluir necesariamente el restablecimiento del imperio de la ley y de la sociedad civil. Uno de los elementos clave es la rápida instalación de un gobierno y una administración que puedan inspirar pública confianza y restablecer las actividades económicas, los sistemas de salud y enseñanza, etc.

Tal administración debe ser percibida por sus ciudadanos como abierta a todos los grupos, con objeto de aliviar las inevitables tensiones que seguirán produciéndose durante ese período. Por ello resulta esencial que desde el comienzo no se infravaloren estos aspectos, ya que tendrán una influencia determinante en la reconstrucción del país.

Sobre la base de estas condiciones previas, los esfuerzos de reconstrucción deberán girar en torno a los ejes siguientes:

2.1.1 Reconstrucción y funcionamiento del imperio de la ley

Deberá prestarse especial atención a ciertos principios directivos en los que tendrá que basarse el imperio de la ley, a saber, la separación de poderes, el respeto de las normas para la adecuada gestión de los asuntos públicos sobre una base de legalidad y transparencia, la creación de mecanismos institucionales aceptados por los principales participantes, incluida la existencia de leyes claras e instituciones accesibles al público, y el respeto de los derechos humanos universalmente aceptados, incluido específicamente el reconocimiento de los derechos de los grupos minoritarios. Puede ocurrir que quepa utilizar las leyes vigentes antes del conflicto, siempre que se restablezcan en un marco de consenso nacional.

Sobre la base de la situación particular de cada país, deberán establecerse prioridades en relación con las acciones específicas que vayan a emprenderse. Entre aquéllas, deberá darse especial importancia a una administración de justicia efectiva e independiente (como en el caso de las acciones en favor de Ruanda). Este aspecto es fundamental de cara al restablecimiento de la confianza pública y para hacer posible que las personas afectadas reconstruyan sus vidas en un entorno que no consideren amenazador.

2.1.2 Establecimiento de un diálogo político y participación pública

Como requisito previo básico para la democracia, el establecimiento de un diálogo político no deberá esperar a la llegada de tiempos mejores para ponerse en práctica. Deberá procurarse especialmente que los diversos grupos y minorías puedan expresarse libremente desde el comienzo.

Deberán incluirse lo antes posible en el orden del día político cuestiones como la libertad de asociación y la libre actuación de los partidos políticos, a fin de que la nueva administración posea la necesaria transparencia. Sólo se podrá lograr un diálogo político y una participación pública si se garantizan los derechos civiles y humanos, incluida la posibilidad de que tanto los hombres como las mujeres participen en igualdad de condiciones.

Al mismo tiempo, es necesario realizar acciones encaminadas a una efectiva participación pública en el ejercicio del poder mediante la celebración de elecciones, como en Mozambique y Sudáfrica, así como a una participación económica en los costes y beneficios del desarrollo. En este contexto, las acciones en el campo de la libertad de expresión y la independencia de los medios de comunicación, para hacer posible una información sin distorsiones, son esenciales para la creación de una opinión pública, y pueden repercutir positivamente en la reducción de las tensiones persistentes. Por otra parte, será útil emprender acciones en el ámbito de la formación, la educación civil, el apoyo a las asociaciones, la descentralización de la cooperación, etc.

Está claro que todas las acciones anteriormente descritas no sólo se aplican en el contexto de la reconstrucción de la sociedad civil, sino también en todas las situaciones de transición hacia la democracia, incluso cuando no vayan precedidas por un período de conflicto armado. Las acciones también podrán sobrepasar el período de reconstrucción e incorporarse a los planes de desarrollo a largo plazo. Dichas acciones son esenciales si se desea que la asistencia exterior tenga un impacto sostenible a largo plazo.

Las acciones de la Comunidad en estos campos no pueden sino desempeñar un papel catalizador en la ayuda a los gobiernos de cara a iniciar el proceso. No obstante, dependerá de esos gobiernos el que el proceso se desarrolle internamente. Por lo tanto, estos temas deberán ser objeto de un diálogo establecido con cada gobierno en el momento de planificarse las acciones de rehabilitación y desarrollo, y deberán incluirse en el marco global de las políticas.

Una sección de la población que puede requerir particular atención en las situaciones post-conflicto son los ex combatientes. Su desmovilización y reintegración en la vida civil puede resultar particularmente difícil en países que han sufrido largos períodos de guerra civil, en los que puede llevar bastante tiempo realizar la desmovilización y suprimir la "cultura de la muerte". Es preferible que los proyectos de reintegración de los ex combatientes se apliquen paralelamente a los programas de reinserción de los expatriados y refugiados, con objeto de no dar la impresión de que haber llevado armas da derecho a un trato prioritario. Por lo general, los proyectos para alentar a los ex combatientes a entregar sus armas no han tenido mucho éxito, y podría ser preferible concentrarse en crear condiciones que lleven a la no utilización de las armas, aunque éstas permanezcan en manos privadas. Podrá ser necesaria una atención especial cuando los ex combatientes sean mujeres o niños.

2.1.3 Caso particular de las minas contra personal

Las minas contra personal, responsables de la pérdida diaria de vidas humanas, constituyen un grave impedimento para el desarrollo de las regiones afectadas: son un obstáculo para la repatriación de los refugiados y resplazados, para la utilización de las tierras cultivables y para el funcionamiento de la infraestructura.

La desactivación de las minas, pese a que a menudo se considera una actividad de rehabilitación, puede tener también un carácter humanitario o ser un componente de un proceso de desarrollo a largo plazo.

Por otra parte, la desactivación de las minas constituye una prioridad política para la Unión Europea, tal como lo testimonia la actuación común recientemente adoptada en el marco de la PESC.

Dada la magnitud del problema, parece particularmente importante buscar un enfoque de coordinación más global, así como la continuidad de las diferentes intervenciones, particularmente en los países en que coexisten actividades humanitarias, de rehabilitación y de desarrollo.

La existencia de normas y procedimientos que permiten la necesaria rapidez y flexibilidad de las intervenciones, sin dejar de facilitar la creación de capacidades locales y de garantizar un compromiso a largo plazo de los donantes, deberá ir acompañada de esfuerzos para incrementar la coordinación y la complementariedad.

2.2 La rehabilitación como enlace entre la ayuda y el desarrollo

Con objeto de que la rehabilitación pueda contribuir a la continuidad de la transición desde la aparición de una grave crisis hasta la reanudación del desarrollo, es necesario que se den ciertos elementos esenciales del *continuum* en el período de transición, particularmente un nivel mínimo de seguridad y un período transitorio que respete los valores democráticos y las libertades fundamentales. No obstante, es necesario insistir en tres principios:

- La rehabilitación deberá realizarse en función de la situación del país afectado (duración, prioridades, no discriminación por razón del sexo);
- La rehabilitación deberá tener carácter transitorio, en principio por una duración limitada, si bien las situaciones concretas podrán exigir intervenciones a largo plazo;
- La rehabilitación no deberá buscar simplemente una vuelta a la situación anterior, sino que deberá preparar, no necesariamente de manera lineal, la reanudación del desarrollo sostenible de una forma preferible a la anterior y teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de la crisis.

Siempre que sea posible, la rehabilitación deberá basarse en las realizaciones de la asistencia humanitaria: i) evitando un deterioro significativo de los servicios y la infraestructura a que tuvo acceso la población durante el período de crisis; ii) conservando y mejorando los servicios de expertos locales utilizados o creados durante el período de crisis.

No obstante, la rehabilitación deberá procurar al mismo tiempo reducir los posibles efectos negativos de la ayuda humanitaria: i) suprimiendo progresivamente el papel económico sustitutivo de la ayuda humanitaria; ii) suprimiendo lo antes posible el sistema de libre distribución de productos y servicios, sustituyéndolo por un sistema de pagos con costes mínimos, particularmente por lo que respecta a los productos que puedan producirse localmente; iii) apoyando las acciones en favor de los grupos vulnerables (soldados desmovilizados, huérfanos, mujeres cabezas de familia, minusválidos), a fin de reinsertarlos en la vida económica y social. Con este enfoque, la rehabilitación también deberá tener en cuenta los efectos psicológicos de la exposición a la violencia, en particular por lo que respecta a los niños.

Al diseñar los programas de rehabilitación, deben tenerse en cuenta cuatro factores para maximizar su contribución al proceso de transición:

i) "Efecto multiplicador"

- Elegir acciones equilibradas geográfica y sectorialmente, teniendo en cuenta los cambios producidos durante las crisis (movimientos de población, etc.).
- Reorientar, completar y acelerar mediante acciones de rehabilitación la ejecución de los programas de desarrollo que ya estén en curso en el sector básico y de la producción.
- Dar prioridad, en los ámbitos que se presten a ello, a los métodos que maximicen la participación de la población local (microproyectos, alimentos por trabajo), y utilizar el crédito a pequeña escala para el sector privado.
- Proporcionar una asistencia técnica apropiada tanto a nivel de proyectos como de programas y a nivel general (sectores prioritarios, gestión global). Este apoyo es particularmente necesario para la gestión de programas por los gobiernos beneficiarios y las estructuras de las ONG.

ii) "Masa crítica"

- Suministrar en un plazo oportuno recursos financieros a través de la coordinación de los donantes, teniendo en cuenta las previsiones macroeconómicas.
- Aplicar procedimientos acelerados y flexibles para limitar el período de rehabilitación "intensiva", durante el cual deberán alcanzarse ciertos objetivos predeterminados.
- Decidir, sobre la base de la situación de cada país, cuáles son los sectores prioritarios, teniendo en cuenta que el refuerzo institucional, la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura, así como el suministro de bienes y servicios esenciales para el período de rehabilitación son los vinculados a la producción, particularmente la agricultura, la salud y la higiene, la enseñanza primaria, la adquisición de tierras, la desactivación de las minas y la desmovilización.

iii) "Continuidad de los socios"

- Mayor apoyo a las operaciones a largo plazo de las ONG internacionales y locales que estaban presentes en el momento de la crisis humanitaria, asociando a aquéllas que puedan hacerlo a la programación de los fondos de rehabilitación, en los sectores básicos, e insistiendo durante la ejecución en un enfoque que haga hincapié en la viabilidad de las acciones a plazo medio y en la utilización de las estructuras locales.
- Apoyo a los grupos básicos que hayan sobrevivido a la crisis (asociaciones aldeanas, grupos de mujeres, grupos de productores, administraciones locales).
- Apoyo a la reestructuración de la administración en los sectores prioritarios necesarios para la planificación y gestión de los programas de rehabilitación y de desarrollo a largo plazo.
- Apoyo para la reestructuración de las administraciones mediante una concentración de las acciones en los sectores que puedan apoyar el proceso de vuelta a la paz y en los que puedan proporcionar al Estado los medios mínimos de actuación, particularmente a nivel macroeconómico y de financiación pública.

iv) "Enfoque por fases"

- Programar y financiar acciones sobre la base de "canales" sectoriales o geográficos, por ejemplo, el suministro de medicamentos dentro de la ayuda de emergencia para la reorganización de los suministros médicos esenciales, la reorganización de los recursos humanos y la rehabilitación de los centros sanitarios durante la rehabilitación, la integración y el desarrollo de estos centros en la pirámide sanitaria cuando vuelva a iniciarse la ayuda al desarrollo.
- Dar prioridad a la viabilidad social (asimilación) y buscar en primer término la viabilidad microeconómica.
- Considerar las acciones de rehabilitación, durante las diversas fases de la programación de la ayuda, como elementos importantes en la definición de los sectores prioritarios para la ayuda.
- Integrar en el enfoque los elementos de políticas relativos a la campaña contra la pobreza y el contexto macroeconómico que deberá alcanzar el país al finalizar el período de rehabilitación.
- Crear un entorno propicio para la recuperación de la producción y del comercio; las actividades iniciales con arreglo al marco macroeconómico deberán centrarse en el adecuado funcionamiento de los servicios básicos comerciales, bancarios y de intercambios, así como en la reconstrucción de las instituciones para la gestión macroeconómica básica.
- Determinar los criterios de condicionalidad necesarios para el éxito del programa de rehabilitación, con vistas a reiniciar el desarrollo (político, económico o concreto, como por ejemplo la eliminación de las minas) y hacerlos efectivos a través de un diálogo sobre políticas (sectoriales).

3. LAS ACCIONES DE DESARROLLO DE CARA AL RIESGO DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA: ASPECTOS DEL DESARROLLO RELATIVOS A LA EMERGENCIA

3.1 Contexto macroeconómico

Los conflictos violentos y las catástrofes naturales pueden echar a pique los planes de desarrollo. La consideración explícita del riesgo de catástrofes naturales y provocadas por el hombre en el momento de formular los programas de desarrollo puede incrementar enormemente sus posibilidades de éxito.

No obstante, en la práctica dichos riesgos no han sido considerados explícitamente en la planificación macroeconómica, ni tampoco en la preparación de los programas de ajuste estructural. Con todo, un estudio reciente sobre las crisis que han obligado a adoptar programas de estabilización del FMI en África pone de manifiesto que la sequía y otras catástrofes naturales han constituido un factor "importante, quizás dominante" en más de un tercio de estos programas.

A nivel macroeconómico deben tenerse presentes tres principios básicos:

- i) Los programas de reforma económica deben tener en cuenta la vulnerabilidad de los países a las catástrofes, naturales o provocadas por el hombre. Ello

deberá influenciar tanto el ritmo de las reformas como la flexibilidad en la utilización de los indicadores de resultados.

- ii) Una adecuada gestión económica en los países propensos a las catástrofes exige que se disponga sistemáticamente de recursos y capacidades para mejorar la respuesta en caso de catástrofe. Ello deberá reflejarse en el presupuesto gubernamental y tenerse en cuenta al preparar los programas de reforma económica.
- iii) Los programas de reforma económica deberán garantizar que los servicios sociales básicos (salud, educación, suministro de agua e higiene) sigan siendo objeto de una financiación adecuada.

Por lo que respecta a la Comunidad, ello implica también que deberán tenerse en cuenta el riesgo y la vulnerabilidad para la programación de la asistencia comunitaria.

Las siguientes secciones tratan más pormenorizadamente las formas efectivas de hacer frente al riesgo de catástrofes naturales y provocadas por el hombre en las políticas de desarrollo sobre una base sectorial.

3.2 Contexto sectorial

En la práctica, todos los sectores deben hacer frente al riesgo y a la vulnerabilidad. A continuación figuran con carácter ilustrativo dos sectores, el alimentario y el de la salud, teniendo presente su especial importancia en el contexto de la VARD.

3.2.1 Sector alimentario: ayuda alimentaria y seguridad alimentaria

3.2.1.1 Orientaciones generales

Las contribuciones de la Comunidad a la ayuda alimentaria y a la seguridad alimentaria están cobrando cada vez mayor importancia dentro de su política de ayuda al desarrollo, y la Resolución del Consejo de Desarrollo de 25 de noviembre 1994 confirmó las siguientes orientaciones:

- Integración del papel de la ayuda alimentaria como componente de la seguridad alimentaria a largo plazo (a escala familiar, nacional y regional) en los países que padecen inseguridad alimentaria.
- Inclusión de las políticas de seguridad alimentaria en el marco general de la reducción de la pobreza y de su impacto a largo plazo en el desarrollo.
- Necesidad de que las políticas sectoriales cumplan los objetivos de seguridad alimentaria y creen estrategias de seguridad alimentaria a largo plazo.
- Refuerzo de los vínculos entre las operaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo.

3.2.1.2 Emergencia-rehabilitación-desarrollo: un enfoque dinámico de cara a las crisis alimentarias

Las operaciones comunitarias de ayuda alimentaria y de seguridad alimentaria se enfrentan a menudo a complejas situaciones en las que coexisten diferentes tipos de crisis. Ello refleja hasta qué punto se han deteriorado las condiciones de la oferta (disponibilidad de suministros en el mercado) y de la demanda (nivel de ingresos que da acceso a los productos alimenticios). Un simple déficit estructural de productos

alimenticios combinado con dificultades de la balanza de pagos puede llevar rápidamente a una situación de pobreza endémica en la que la población depende totalmente de la ayuda para sobrevivir.

Por consiguiente, la seguridad alimentaria no debe definirse en términos estáticos, sino dinámicos, como un conjunto de condiciones de oferta y de demanda (disponibilidad de productos alimenticios y acceso a ellos), proporcionando un punto de arranque a partir del cual las familias urbanas y rurales pueden empezar a acumular reservas (existencias, ganado, ahorros), crear medios de producción más fiables o maneras de incrementar sus ingresos y organizar una red de seguridad social más fiable. El resultado de todas estas medidas es reducir la vulnerabilidad de la población a las crisis alimentarias. No obstante, por debajo de un umbral determinado las familias urbanas y rurales están obligadas a consumir sus reservas, recurrir a su red de apoyo o incluso vender sus medios de producción; en definitiva, incrementar su nivel de vulnerabilidad.

Por encima de este umbral, la población se embarca en un modelo de desarrollo, que puede verse acelerado gracias a una ayuda concebida adecuadamente (que no incluye la ayuda alimentaria en especie).

No obstante, por debajo de este umbral se produce un proceso de empobrecimiento que puede llevar a la degradación económica y social, a una extremada dependencia y a un incremento de la mortalidad, proceso éste que cuanto más dura más difícil es de invertir. Ésta es la fase de prevención o de reducción del riesgo. En esta fase, las operaciones de ayuda alimentaria y de seguridad alimentaria deberán procurar reducir el nivel de vulnerabilidad social y económica ante las crisis alimentarias, lo que a su vez reducirá el riesgo de emergencias alimentarias. El tiempo empleado es decisivo, ya que las respuestas apresuradas o tardías pueden provocar una mayor dependencia. La falta de éxito de cara a invertir el curso de una dependencia cada vez mayor, provocado por una creciente descomposición de la sociedad, explica en parte por qué cierto número de casos han quedado atascados en la fase de ayuda humanitaria.

La fase de rehabilitación implica restablecer las capacidades productivas y suministrar a todos un acceso relativo a los medios básicos de producción (tierra, semillas, herramientas). A la vista de la complejidad de las crisis, sólo las intervenciones adaptadas a cada tipo de crisis pueden suministrar una respuesta adecuada a crisis de diferentes naturalezas. Ninguna acción de ayuda alimentaria y de seguridad alimentaria puede ser viable si no se asocia estrechamente a operaciones de desarrollo que puedan reactivar el proceso de creación de ingresos y de desarrollo. **Por esta razón, es esencial crear un marco global de políticas y una estrategia común.**

3.2.1.3 Seguridad alimentaria en el marco de la prevención y la mitigación de las crisis alimentarias

La inestabilidad económica de algunos países puede llevar a la inseguridad alimentaria y, llegado el caso, al conflicto social. Estos países "de riesgo potencial" merecen especial atención y deben ser objeto de medidas que contribuyan a incrementar la seguridad alimentaria. Estas medidas tienen como objetivo esencial el fomento de la seguridad alimentaria de las familias a escala local, nacional y regional, permitiendo así reducir la vulnerabilidad en época de crisis y facilitar la ejecución de las acciones de rehabilitación

y de desarrollo. La no discriminación por razón del sexo es particularmente importante debido a la catástrofe que puede suponer la inexistencia de un sistema de distribución que alcance de manera efectiva a la población beneficiaria prevista.

Entre los programas de seguridad alimentaria que pueden contribuir a prevenir las crisis cabe citar:

- Reservas alimentarias aldeanas, así como reservas de seguridad alimentaria nacionales y regionales;
- Acciones en apoyo de la planificación de emergencia, cría de ganado, crédito rural, valor añadido a la producción local, mecanismos de reducción del riesgo, apoyo a las políticas agrarias, fomento del sector privado, comercio local e interregional;
- Proyectos intensivos de obras, proyectos de creación de empleo;
- Creación de sistemas de información (bases de datos, sistemas de detección precoz), cuyo principal objetivo es detectar las crisis alimentarias con la suficiente antelación, permitiendo así suministrar a tiempo la ayuda alimentaria.

Uno de los elementos clave para la prevención de las crisis y la eficacia de los programas de asistencia (ayuda de emergencia, rehabilitación) es la disponibilidad y calidad de los sistemas de información. La recogida, elaboración y distribución de la información y los análisis de los países de riesgo más elevado permite intensificar la capacidad de detección precoz y determinar cuál es la mejor respuesta que debe darse.

La Comisión tiene la intención de ampliar a los países de mayor inseguridad alimentaria su capacidad para recoger, elaborar y analizar la información mediante la creación de redes de información basadas en: i) los sistemas de información existentes, ii) un equipo europeo de expertos. El objetivo del sistema es suministrar en el plazo más breve posible la información necesaria para la toma de decisiones en época de crisis.

3.2.1.4 Aspectos organizativos y procedimentales

La política comunitaria en el campo de la ayuda alimentaria se estructura en torno a: i) la integración de la ayuda alimentaria como instrumento de seguridad alimentaria a largo plazo en el marco global de las políticas de desarrollo comunitarias; ii) la inserción de la ayuda alimentaria como uno de los elementos de la política de ayuda humanitaria.

La división de responsabilidades entre los diferentes servicios, tanto desde el punto de vista de la política de desarrollo de la Comunidad como del de la ayuda humanitaria, se basa en los siguientes principios:

- Las acciones de ayuda alimentaria de carácter específicamente humanitario son responsabilidad de ECHO;
- Las acciones de ayuda alimentaria de carácter estructural o de desarrollo, el apoyo a la seguridad alimentaria y las demás acciones de ayuda alimentaria que incluyen

un elemento de desarrollo son ejecutadas por la Unidad de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria, de acuerdo con los servicios geográficos competentes;

- En caso de graves crisis alimentarias o de crisis humanitarias con un importante elemento alimentario, la totalidad de los instrumentos comunitarios de ayuda se orientará hacia una intervención coordinada, que será efectuada por la Unidad de Ayuda Alimentaria y Seguridad Alimentaria en el caso de las crisis alimentarias, y por ECHO en el caso de las crisis humanitarias;
- Se establecerá un mecanismo permanente de coordinación entre los servicios con objeto de garantizar un máximo de coherencia y de coordinación, y permitir una transición eficaz y sin roces entre las acciones humanitarias y las de rehabilitación y desarrollo.

Los acuerdos actualmente existentes permiten la creación de un marco de políticas o una estrategia común perfectamente adaptados a la realidad de cada país, la creación de un conjunto de procedimientos de evaluación, gestión y seguimiento, así como la acumulación de experiencia técnica en campos tan complejos y diversos como los sistemas de detección precoz, las previsiones de cosechas, los mercados de productos alimenticios (de la Comunidad e internacionales), el transporte, el almacenamiento, etc.

En la situación actual, es necesario armonizar progresivamente las estructuras y procedimientos de gestión, control y seguimiento de todas las operaciones de ayuda alimentaria y seguridad alimentaria. La naturaleza unificada de nuestras políticas, el marco reglamentario común y una estrategia global coherente adaptada a cada zona geográfica deberán garantizar el enfoque adecuado de nuestras intervenciones, la utilización óptima de los recursos, el refuerzo de la experiencia técnica de la Comisión y el incremento de la eficacia y eficiencia de la ayuda comunitaria, particularmente en el *continuum* ARD.

3.2.2 Sector de la salud

La salud constituye el núcleo de todas las situaciones de emergencia (catástrofes naturales o conflictos provocados por el hombre). El objetivo primordial de la ayuda es atender a las necesidades esenciales de las poblaciones afectadas por la crisis: salvar vidas y reducir el sufrimiento humano mediante una atención médica adecuada es un componente básico de esta estrategia de ayuda. El carácter y la calidad de la respuesta a las necesidades de atención sanitaria básica vinculada a las situaciones de emergencia dependerá de la eficacia de las estructuras sanitarias existentes: la inadecuada organización de los servicios sanitarios y la insuficiente disponibilidad de medicamentos esenciales (incluidas las vacunas) pueden agravar la crisis (por ejemplo, favoreciendo la propagación de las epidemias). Del mismo modo, el acceso desigual o inexistente a los servicios sanitarios para importantes segmentos de la población puede llevar al malestar social y, llegado el caso, a la agitación social. En este contexto se reconoce la necesidad de un análisis precoz de la discriminación por razón del sexo para determinar los diferentes condicionamientos y necesidades.

Por otra parte, las condiciones o resultados inadecuados en términos de salud medioambiental (como el acceso limitado al agua y la higiene, las condiciones de

alojamiento inadecuadas y la malnutrición estructural) constituirán también factores agravantes de cara a las situaciones de emergencia.

En consecuencia, el apoyo estructural al sector de la salud deberá tener en cuenta de manera más sistemática la prevención y gestión de las situaciones de emergencia.

3.2.2.1 Orientaciones generales

En el sector de la salud, las nuevas orientaciones sobre políticas y prioridades estratégicas establecidas para la Comunidad y los Estados miembros (Resolución del Consejo de mayo de 1994) se basan en los siguientes objetivos principales:

- Apoyo al desarrollo de un entorno más favorable para la salud.
- Apoyo a la organización de sistemas sanitarios, dando prioridad al desarrollo de servicios sanitarios básicos y primarios.
- Intensificación de las actividades preventivas.
- Movilización más racional y equitativa de los recursos nacionales.
- Apoyo a la reforma institucional mediante un refuerzo tanto a nivel central (planificación, legislación, gestión) como regional y local, con objeto de incrementar la cobertura sanitaria nacional.
- Apoyo a las iniciativas comunitarias relativas a la salud.

A través de las acciones en apoyo de estos objetivos, deberá hacerse mayor hincapié en suministrar asistencia a los países para:

- Determinar mejor los riesgos y los factores de riesgo, y prever el comienzo de las crisis o de las situaciones de emergencia.
- Impedir la aparición de las crisis o reducir la amplitud de las situaciones de emergencia.
- Facilitar y acelerar la vuelta a una situación normal tras la crisis.

3.2.2.2 Determinar mejor los riesgos y prever las situaciones de crisis

Ello supone esencialmente, mediante la transferencia de conocimientos, experiencia, métodos y técnicas, y a través de un diálogo permanente, ayudar a los países a crear sus propias capacidades para analizar las situaciones, y evaluar y prever los riesgos y las perspectivas futuras. En función de los requisitos particulares de cada país, puede suministrarse una asistencia particular a los siguientes elementos:

- i) Desarrollo de una vigilancia epidemiológica, creación de sistemas de información sanitaria y sistemas de detección precoz.

Este apoyo tiene por objeto ayudar al país a planificar y ejecutar sistemas sencillos de bajo coste, que resultan suficientes para recoger, elaborar y distribuir datos

epidemiológicos (también se incluirán datos demográficos, información sociológica, datos sobre servicios sanitarios, situación nutricional, etc.). Al mismo tiempo supone desarrollar la capacidad local de análisis de los datos y previsión de los riesgos, particularmente a través de programas de formación.

- ii) Desarrollo de la capacidad para determinar los factores de riesgo y las zonas y poblaciones más vulnerables: deberá prestarse especial atención a la población urbana, y particularmente a los pobres urbanos, así como a las necesidades específicas de las mujeres y los niños.

Ello implica desarrollar la capacidad nacional de investigación, mediante la formación, el apoyo institucional, un apoyo organizativo más directo y la financiación de estudios e informes.

3.2.2.3 Contribuir a prevenir la aparición de las crisis y reducir la amplitud de las situaciones de emergencia

Deberán reducirse los factores y fuentes de riesgo e incrementarse las capacidades organizativas para responder con mayor rapidez y eficacia en las situaciones de crisis o de emergencia.

A corto plazo:

- Apoyar la creación de una estructura básica, de metodologías y de medios para intervenir rápidamente en las situaciones epidémicas. Diferentes organizaciones (CICR, OMS, etc.) han desarrollado metodologías para la rápida evaluación de las necesidades sanitarias en las situaciones de emergencia, que deberán divulgarse a escala nacional para que tengan acceso a ellas las correspondientes autoridades nacionales.

A plazo medio:

- Favorecer la cohesión social incrementando la accesibilidad física y financiera a los servicios sanitarios. En este contexto, el apoyo a unos canales eficaces de suministro y distribución para los medicamentos esenciales, incluidas las vacunas, podría incrementar la calidad de la respuesta a las emergencias (epidemias...). Al mismo tiempo, el apoyo a la descentralización y a las políticas sanitarias de distrito permitirá incrementar la cobertura sanitaria en tiempo de crisis, haciendo posible garantizar unos suministros mínimos (como en Zaire). Deberán realizarse nuevos esfuerzos de cara a facilitar el acceso y la cobertura en las zonas periurbanas, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los niños y las relativas a la no discriminación por razón del sexo.

A largo plazo:

- Crear un entorno más favorable para la salud, desarrollar una prevención primaria (por ejemplo facilitando el acceso al agua potable), normas de nutrición, desarrollo urbano, enseñanza, promoción de la mujer, etc.

3.2.2.4 Facilitar la vuelta a una situación "normal"

Las estrategias de rehabilitación y desarrollo en una situación de post-emergencia deberán basarse en un análisis del sector sanitario, con objeto de:

- Determinar los puntos débiles de la estructura, la organización y los resultados de los sistemas sanitarios que se hayan puesto de manifiesto durante las situaciones de crisis.
- Evaluar las respuestas y acciones financiadas durante las situaciones de emergencia, así como los papeles y actuaciones de los principales agentes (gobiernos, ONG, organizaciones internacionales).

Sobre la base de esta información, puede perfilarse una estrategia de rehabilitación que abarque los requisitos a largo plazo para la reestructuración del sector (mejora de la salud medioambiental, organización del sistema sanitario, medicamentos, recursos humanos), así como los requisitos inmediatos para responder a la demanda de servicios sanitarios. Ello puede conllevar el seguimiento de la asistencia, financiado con arreglo a la ayuda de emergencia, particularmente mediante la adaptación de los programas y estrategias de las ONG de cara a la reestructuración del sistema sanitario.

4. EMERGENCIAS PROVOCADAS POR EL HOMBRE: ENFOQUE POLÍTICO³

El proceso de desarrollo económico supone necesariamente cambios sociales y políticos, que se superponen a situaciones demográficas y medioambientales que a menudo evolucionan rápidamente. En este proceso dinámico, los costes y beneficios del cambio pueden distribuirse de manera desigual entre la población. A falta de mecanismos específicos para responder a las quejas de los grupos que se sienten afectados negativamente, y a falta de medios para hacer frente a estas cuestiones, pueden acumularse rápidamente tensiones, a menudo agravadas por las catástrofes naturales, las diferencias étnicas y las dislocaciones económicas. En tales circunstancias estas tensiones pueden degenerar fácilmente en conflictos violentos.

El número creciente de conflictos violentos desde el final de la Guerra Fría supone un importante desafío para la comunidad internacional. La mayoría de estos conflictos son guerras intraestatales, dirigidas principalmente contra la población civil y a menudo protagonizadas por milicias difíciles de controlar. Estos conflictos constituyen para la población una fuente cada vez mayor de sufrimientos y pérdida de vidas humanas, movimientos masivos de refugiados, efectos devastadores en las economías locales y regionales, así como en el medio ambiente, y graves amenazas para la viabilidad de los países y poblaciones vecinos, pudiendo incluso llevar a la implosión de los Estados y a terribles tragedias humanitarias.

³ Esta sección contiene algunas ideas claves de la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre "La Unión Europea y el problema de los conflictos africanos: la consolidación de la paz, la prevención de las crisis y otros temas", adoptada por la Comisión el 6 de marzo de 1996.

Pese a que los medios de que dispone la Unión Europea son limitados en comparación con la magnitud de la tarea de prevenir, gestionar y resolver de manera efectiva los conflictos violentos, la Unión deberá aspirar a maximizar su influencia mediante una utilización óptima de sus instrumentos y recursos. Este enfoque deberá ser activo, dado que la Unión Europea no sólo tiene importantes intereses, sino también un importante potencial para enfrentarse activamente a esta cuestión. El enfoque deberá ser global, ya que **la Comunidad Europea, con arreglo a sus competencias, deberá hacer frente al ciclo completo de conflicto y paz.**

Si bien es preciso que la Unión Europea esté preparada para responder de manera rápida y razonable a situaciones de conflictos violentos, no hace falta decir que es preferible prevenir de manera efectiva los conflictos a tener que hacer frente a sus consecuencias. Dado que ni la ayuda humanitaria ni las operaciones de mantenimiento de la paz son capaces de solucionar de manera sostenible una crisis que afecte a la paz, la seguridad, la justicia y los recursos, es necesario ir más allá de las decisiones ad hoc y de una política de reducción de daños. Por otra parte, hacer frente a los efectos de los conflictos violentos se ha convertido en una empresa extremadamente costosa.

A la vista de todas estas consideraciones, **es preciso que la prevención de los conflictos violentos constituya el núcleo** de la respuesta global de la Unión Europea al problema de los conflictos violentos.

Dada la complejidad del problema de los conflictos, parece útil distinguir de manera analítica entre las diferentes situaciones de conflicto y de paz. Aunque se imponen medidas específicas para cada una de estas situaciones, no hay en la práctica una línea de demarcación precisa entre las distintas situaciones y medidas. En la medida en que es imposible concebir un esquema general de acción, **la reseña siguiente de las medidas que la Unión Europea podría adoptar, sostener o preconizar** pretende dar una orientación política general.

Situación sin tensiones aparentes

Se trata de una situación en la cual un país está aparentemente tranquilo pero en la que se adivinan focos (estructurales) de posible conflicto, como la marginalización constante de una fuerte minoría o recursos a instrumentos represivos en ausencia de mecanismos eficaces para la conciliación pacífica de los intereses de grupos divergentes.

Objetivos inmediatos: Consolidación de la paz: instauración -en cumplimiento de la democracia y de los derechos fundamentales del hombre- de estructuras políticas y socioeconómicas viables (mecanismo de conciliación pacífica de los intereses, modelos democráticos viables, etc).

Instrumentos: Ayuda con una orientación determinada, incluidas formación, educación, cohesión social y económica, mejora del desarrollo humano y social, refuerzo de la democracia, buena gestión de los asuntos públicos y sociedad civil, desarrollo institucional, diálogo político, seguimiento de la evolución, expresión de las preocupaciones.

Situación de tensión

Se trata de una situación en la cual los conflictos se manifiestan abiertamente en una sociedad (desórdenes sociales, oposición armada, manifestaciones masivas, etc). La gravedad de la situación

depende no sólo de los propios acontecimientos, sino también de las estructuras políticas y de poder existentes (¿está la "oposición" en condiciones de señalar pretensiones negociables?, ¿están las autoridades públicas en condiciones de satisfacerlas? etc).

Objetivos inmediatos: Prevención de los conflictos (en sentido estricto): apaciguamiento de las tensiones; prevención de un estallido de las hostilidades.

Instrumentos: Diálogo político con las partes interesadas (misiones, diplomacia preventiva); propuesta de medidas específicas (incluido el despliegue preventivo de tropas) o de soluciones específicas a los problemas; (amenaza de) sanciones; envío de observadores; suministro de una ayuda humanitaria o de emergencia o contribución a esta ayuda (a fin de evitar también el flujo de refugiados económicos). Podrían seguir aplicándose e incluso intensificarse las medidas de consolidación de la paz. Estas tendrán un efecto óptimo si se dirigen al centro del conflicto (alivio de la situación económica de un grupo marginalizado, junto con una ayuda al Gobierno a fin de encontrar una solución duradera, por ejemplo).

Conflicto abierto

Objetivos inmediatos 1: Gestión del conflicto : Reducción de la amenaza de extensión vertical y horizontal (en particular, alivio de los sufrimientos humanos inmediatos y gestión del problema de los refugiados).

Instrumentos : Amenaza de sanciones (incluso a terceros países), diálogo político, suministro de ayuda humanitaria o de emergencia o contribución a esta ayuda, (propuesta de una) intervención militar preventiva; misiones de observadores.

Objetivos inmediatos 2: **Resolución del conflicto** : cese de las hostilidades y compromiso de negociaciones de paz.

Instrumentos: Sanciones, diálogo político, propuesta de soluciones específicas, apoyo a las iniciativas de paz, (propuesta de) operaciones de mantenimiento de la paz.

Situación posterior al conflicto

Se trata de una situación en la cual la violencia armada y organizada ha desaparecido. Un alto el fuego o un acuerdo de paz pueden o no haberse celebrado ya. De todos modos, las consecuencias de la guerra están siempre presentes y visibles en capas amplias de la población (refugiados y ex combatientes todavía en fase de reintegración, etc) y no se sabe aún con certeza si la situación se deteriorará (vuelta a la fase de tensión o de conflicto abierto) o mejorará (para transformarse en una situación sin tensiones aparentes o una situación de estabilidad estructural).

Objetivos inmediatos: Resolución del conflicto y restablecimiento de la paz: éxito de las negociaciones de paz, vuelta a la normalidad.

Instrumentos: Desmovilización y desarme, repatriación y rehabilitación, desactivación de minas, ayuda posterior al conflicto y ayuda humanitaria, rehabilitación, medidas de restablecimiento de la paz (véase más arriba), diálogo político, sugerencia de soluciones específicas, seguimiento de la evolución, medidas de restablecimiento de la confianza, (apoyo a) iniciativas para la resolución del conflicto, reconstrucción de las estructuras del Estado.

El elemento fundamental de un enfoque global del problema y de un compromiso más eficaz en materia de prevención de los conflictos reside en una definición amplia de este

concepto de prevención. La "prevención de los conflictos" no debe entenderse sólo como medidas de apaciguamiento en situaciones donde el estallido de la violencia es inminente (prevención de los conflictos en sentido estricto), sino también como medidas destinadas a evitar la aparición de tales situaciones (prevención de los conflictos en sentido amplio). En sentido amplio, las medidas de prevención de los conflictos deberían reagruparse bajo la denominación de restablecimiento de la paz. Así definida, una política de prevención de los conflictos se aplicaría fundamentalmente en una situación de tensión, tal como se describe más arriba. En cambio, las medidas de **consolidación de la paz** podrían aplicarse a todas las fases de conflicto y paz. No obstante, dado que las medidas de consolidación de la paz incluyen generalmente proyectos y programas que tienen como objetivo a largo plazo estabilizar las sociedades, su impacto será mucho más importante en situaciones de no violencia.

Una política de consolidación de la paz y de prevención de conflictos no depende necesariamente de la adopción de nuevos programas o de la creación de nuevas instituciones. En primer lugar, requiere la adaptación de un enfoque de consolidación de la paz en el sentido de que todas las medidas tengan en cuenta las causas estructurales profundas de los conflictos violentos, y se centren en la estabilización de las sociedades (**asistencia con una orientación determinada**), particularmente en el desequilibrio de las oportunidades políticas y socioeconómicas entre grupos de identidades diferentes (regionales, étnicas, religiosas, etc.) dentro de un Estado determinado, la ausencia de un mecanismo viable para la reconciliación pacífica de los intereses divergentes de esos grupos, la necesidad de un gobierno que goce de una amplia legitimidad entre la población, y el consenso sobre cuestiones "nacionales" clave.

El diseño de estas medidas o programas se verá muy facilitado si se efectúa un **análisis país por país de las causas estructurales profundas de los conflictos** que lleve a la creación de **marcos de políticas globales** que permitan determinar medidas concretas o zonas prioritarias para países y regiones particulares. Dado que la paz y la seguridad están estrechamente vinculadas con el desarrollo económico y social, deberá estudiarse en estos contextos una combinación adecuada de medidas de estabilización de carácter político, económico, jurídico, social, medioambiental y, en la medida en que resulte útil y posible, también militar.

La creación de marcos de políticas globales se verá facilitada por la adopción de **un objetivo final en materia de políticas**, objetivo éste que aportará un denominador común a los diferentes objetivos económicos y políticos (desarrollo, democracia, derechos humanos, etc.) de las políticas de la Unión Europea. Dado que: i) la experiencia muestra que la falta de desarrollo no es la única fuente importante de conflictos violentos; ii) los objetivos generales de la política exterior de la UE que pueden deducirse de los Tratados y las declaraciones del Consejo Europeo son, resumidamente, el apoyo al fomento de la paz y la estabilidad, el desarrollo, la democracia y el respeto de los derechos humanos; iii) estos objetivos son interdependientes y se refuerzan mutuamente; iv) el **desarrollo sostenido** se interpreta a menudo en un sentido económico estricto, el objetivo final en materia de políticas puede resumirse con la expresión **estabilidad estructural**.

La estabilidad estructural debe entenderse como **una expresión que designa una situación dinámica**, una situación de estabilidad que permite hacer frente a la dinámica

inherente de las sociedades democráticas (nacientes). **La estabilidad estructural podría, pues, definirse como una situación que implica el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto de los derechos humanos, estructuras políticas viables y condiciones sociales y medioambientales satisfactorias, con la capacidad de gestionar el cambio sin recurrir al conflicto violento. Esforzarse de cara a la estabilidad estructural supondría reforzar con una orientación predeterminada los factores que hacen posible un cambio pacífico.**

Manejar la expresión "estabilidad estructural" no implica en modo alguno alejarse de manera notable de las actuales políticas de la Unión Europea. Del mismo modo que no hace falta decir que el desarrollo económico y la prosperidad constituyen factores decisivos para lograr un cambio sin violencia, **el desarrollo sostenible constituye un objetivo primordial para alcanzar la estabilidad estructural.** Manejar la expresión "estabilidad estructural" significa más bien expresar el hecho de que trabajar únicamente de cara al desarrollo económico es insuficiente para una política efectiva de consolidación de la paz y prevención de los conflictos; significa que los objetivos en materia de políticas, desarrollo sostenible, democracia y derechos humanos, estructuras políticas viables, condiciones sociales y medioambientales satisfactorias son interdependientes, lo que implica la necesidad de un enfoque global.

Una política activa y efectiva de cara al problema de los conflictos violentos requiere un importante esfuerzo de coordinación y cooperación internacional. El acceso a la información y el análisis, el intercambio de éstos y la integración de las personas afectadas en las discusiones que resulten necesarias constituye un importante problema que tiene que ser abordado. Dentro de la Unión Europea es preciso conseguir también que la política común de desarrollo sea complementaria de las políticas de los Estados miembros, tal como lo establece el Tratado CE.

La inclusión del análisis y prevención de conflictos en los marcos en materia de políticas también tendrá repercusiones en el proceso de la PESC. Deberá procurarse la coherencia con la PESC a todos los niveles. A este respecto, no deben infravalorarse las dificultades para conseguir una Política Exterior y de Seguridad Común coherente de la Unión Europea. Para hacer frente a este problema se deberá prever un incremento de la capacidad de la Unión para analizar las causas profundas de los conflictos con vistas a una utilización efectiva de la asistencia con una orientación predeterminada.

Otro aspecto clave, tanto de las emergencias naturales como de las provocadas por el hombre, es su **dimensión regional**, que puede requerir acciones específicas en materia de políticas a escala regional. Por ejemplo, el conflicto que afecta a un país puede extenderse a sus vecinos, provocando tensiones políticas y étnicas junto con movimientos masivos de refugiados. En tales circunstancias, no sólo debe suministrarse apoyo al país en crisis, sino también a aquéllos de sus vecinos que se vean afectados por la crisis. A nivel político, puede prestarse apoyo a las iniciativas regionales o subregionales tomadas por los propios países, con objeto de hacer frente a las situaciones de crisis a través de intervenciones políticas.

CUESTIONARIO

sobre la
vinculación entre las acciones y los programas de ayuda, rehabilitación y desarrollo
(VARD) llevados a cabo por los
Estados miembros de la UE en terceros países

El resumen que figura a continuación está concebido para guiar las respuestas de los Estados miembros al cuestionario. Todos los Estados miembros han recibido el cuestionario y, en la medida de lo posible, se han redactado las respuestas en función de las aclaraciones efectuadas durante la reunión de expertos celebrada el 28.2.1996. No se pretende que este resumen sustituya a las respuestas completas, sino que se ha preparado para facilitar las comparaciones y dar una forma más manejable a los datos disponibles. El resumen se ajusta estrictamente al formato del cuestionario, incluyéndose las respuestas en forma de cuadros debajo de las preguntas. Los comentarios generales que figuran a continuación pueden ayudar a explicar el enfoque adoptado.

Las estadísticas de referencia figuran con valor nominal; el único ajuste efectuado ha sido el de convertir las diferentes divisas en ecus. Por lo que respecta a los aspectos organizativos y presupuestarios, ocurre a menudo que el Ministerio de Asuntos Exteriores actúa como una organización marco para todas las operaciones de ayuda, responsabilizándose de hecho diferentes departamentos de los diferentes aspectos de la ayuda. Así lo corroboran las respuestas a la pregunta 2.2, que indican una diferencia mayor de la que cabía esperar de las respuestas al punto 2.1.

Los Estados miembros no han formulado todavía políticas concretas de VARD. No obstante, la mayor parte de ellos han estudiado seriamente la cuestión, y muchos están preparando activamente documentos en materia de políticas. Estas políticas se inspirarán probablemente en la práctica actual, dado que, pese a la falta de directrices oficiales destinadas a que la ayuda tenga más en cuenta los requisitos de desarrollo, parece que esto es lo que se da con más frecuencia en la práctica. Del mismo modo, la falta de directrices destinadas a que se tengan en cuenta el riesgo y la vulnerabilidad no ha impedido la actuación de los Estados miembros.

Por otra parte, la prevención de conflictos parece ser un campo en el que los Estados miembros han actuado oficialmente con más rapidez, y la mayoría de ellos ha respondido que dicha cuestión ha sido tenida en cuenta en el diseño de la política de desarrollo.

Los Estados miembros han suministrado diversos ejemplos, y los que figuran en el resumen constituyen indudablemente tan sólo una pequeña fracción de lo que se ha llevado a cabo.

1. ESTADÍSTICAS DE REFERENCIA

1.1 Ayuda bilateral y multilateral al desarrollo (no canalizada a través de la CE y excluida la ayuda humanitaria) en 1994 y 1995.

Estado miembro	1994 (millones de ecus)	1995 (millones de ecus)
Alemania	4612	No disponible
Austria	466	No disponible
Bélgica	449	No disponible
Dinamarca	1135	1133
España	1084	1251
Finlandia	191	192
Francia	6477	No disponible
Grecia	8	No disponible
Irlanda	55	67
Italia	1050	470
Luxemburgo		
Países Bajos	1845	No disponible
Portugal	186 *	No disponible
Reino Unido	1732	1723
Suecia	1300	1274

* toda la ayuda (humanitaria y al desarrollo)

Cifras suministradas por los Estados miembros

1.2 Ayuda humanitaria a terceros países (excluidas las contribuciones al mantenimiento de la paz y la llegada de refugiados) en 1994 y 1995

Estado miembro	1994 (millones de ecus)	1995 (millones de ecus)
Alemania	33.9	45.8
Austria	8.7	8.4
Bélgica	No disponible	No disponible
Dinamarca	103	111
España	3.2	14.5
Finlandia	27.9	23.3
Francia	18.5	18.8
Grecia	5	No disponible
Irlanda	7.1	6.9
Italia	52	54
Luxemburgo		
Países Bajos	282	No disponible
Portugal		No disponible
Reino Unido	213	247
Suecia	184.8	161.5

Cifras suministradas por los Estado miembros

2. ASPECTOS ORGANIZATIVOS Y PRESUPUESTARIOS

Resúmdase la estructura organizativa de la gestión de la ayuda humanitaria y de la ayuda al desarrollo, respectivamente. Indíquese en particular,

- 2.1 Si existe una estructura organizativa única, o si diferentes ministerios o departamentos son responsables de los diferentes aspectos. En caso afirmativo, suminístrense detalles.

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Ministerios diferentes
Austria	
Bélgica	Departamentos diferentes
Dinamarca	Ministerio de Asuntos Exteriores
España	Administración Central y cooperación descentralizada
Finlandia	Ministerio de Asuntos Exteriores - Departamento de Cooperación Internacional al Desarrollo
Francia	Ministerios y departamentos diferentes
Grecia	Principalmente el Ministerio de Asuntos Exteriores
Irlanda	Departamento de Asuntos Exteriores - División de Cooperación al Desarrollo
Italia	Departamentos diferentes
Luxemburgo	
Países Bajos	Departamentos diferentes
Portugal	Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP)
Reino Unido	Administración de desarrollo de Ultramar - departamentos diferentes
Suecia	Toda la ayuda es gestionada por Sida, autoridad gubernamental dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores

2.2 Si la ayuda humanitaria y al desarrollo procede de diferentes fuentes presupuestarias, objeto de procedimientos diferentes.

Estado miembro	Fuentes presup. diferentes	Procedimientos diferentes
Alemania	Sí	Sí
Austria	Sí	Sí
Bélgica	Sí	Sí
Dinamarca		
España	Sí	No
Finlandia	No - línea presupuestaria de cooperación internacional al desarrollo	No disponible
Francia	Sí	Sí
Grecia	Sí	Sí
Irlanda	No	Sí
Italia	Sí	Sí
Luxemburgo		
Países Bajos	Sí	Sí
Portugal	No	No
Reino Unido	Sí	Sí (se está reconsiderando)
Suecia	Sí	Sí

3. POLÍTICAS

3.1 ¿Ha formulado su Gobierno políticas concretas sobre VARD? En caso afirmativo, descríbanse brevemente.

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Existe un documento de información
Austria	Grupo de trabajo sobre VARD encargado de la coordinación
Bélgica	En preparación
Dinamarca	Dichas políticas se mencionaron en una Declaración de intenciones (Política de desarrollo danesa hacia el año 2000)
España	Todavía no
Finlandia	En preparación
Francia	No
Grecia	Todavía no
Irlanda	Estudio sobre políticas en curso
Italia	En preparación (se espera su aprobación en abril de 1996)
Luxemburgo	
Países Bajos	Sí - Documento de 1993 sobre políticas "La ayuda humanitaria entre el conflicto y el desarrollo"
Portugal	Centradas en Angola y Mozambique
Reino Unido	Todavía no (en preparación)
Suecia	No existen políticas concretas, pero se realizan esfuerzos para que la ayuda humanitaria "fomente el desarrollo". También se prevé un enfoque en las estrategias por países.

- 3.2 ¿Existen en la administración de los programas de ayuda humanitaria de su Gobierno, directrices o procedimientos para que la ayuda preste más atención a los requisitos y objetivos del desarrollo? (como, por ejemplo, análisis del impacto de la ayuda humanitaria como parte de los procedimientos operativos o evaluación).

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Sí - en 1986 se enviaron instrucciones a todas las embajadas (pero en la práctica sólo abarca la ayuda directa)
Austria	
Bélgica	Concepto de desarrollo durable
Dinamarca	La ayuda humanitaria tiende cada vez más a incluir consideraciones de desarrollo (en los documentos sobre políticas)
España	Se lleva a cabo de manera no oficial
Finlandia	No (a mediados de 1996 se dispondrá de los resultados de la evaluación de la asistencia humanitaria)
Francia	No - en la práctica, este papel corresponde a los consejeros enviados sobre el terreno
Grecia	No
Irlanda	No
Italia	Estos temas están contemplados en unas directrices sobre políticas de 1995; se están preparando directrices concretas
Luxemburgo	
Países Bajos	Se están preparando directrices para la ayuda de emergencia y humanitaria - incluyen criterios para los efectos a largo plazo de las intervenciones
Portugal	No, pero se lleva a cabo de manera no oficial
Reino Unido	Existen internamente, sólo para catástrofes de rápida aparición
Suecia	Se están preparando políticas y directrices

3.3 ¿Dispone su Gobierno de directrices o procedimientos para tener en cuenta el riesgo y la vulnerabilidad en la planificación, programación y ejecución de la ayuda al desarrollo?

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Estos factores se tienen en cuenta
Austria	Estos factores se tienen en cuenta
Bélgica	Sí por lo que respecta a la ayuda bilateral
Dinamarca	Se mencionan en los documentos sobre estrategia - estos factores se tienen en cuenta en la práctica
España	
Finlandia	No, pero estos factores se tienen en cuenta
Francia	Se tendrán en cuenta al revisarse las políticas
Grecia	No, pero estos factores se tienen en cuenta
Irlanda	
Italia	Sí
Luxemburgo	
Países Bajos	La denominada "prueba de desarrollo" - que implica la evaluación de los riesgos en los campos de la pobreza, el medio ambiente y la no discriminación por razón del sexo
Portugal	No, pero estos factores se tienen en cuenta
Reino Unido	Existen, pero seguirán desarrollándose
Suecia	Se tienen en cuenta en las estrategias por países

3.4 ¿Desempeña algún papel la prevención de conflictos en el diseño de la política de desarrollo de su Gobierno?

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Desempeñará un papel más importante en el futuro; se está preparando un documento sobre políticas
Austria	
Bélgica	Sí - existe un documento sobre políticas
Dinamarca	Sí - se menciona en los documentos de estrategia
España	Principalmente a través de proyectos multilaterales
Finlandia	Sí - existe un documento en el que se esbozan estrategias
Francia	
Grecia	Sí - en la mayoría de los casos
Irlanda	Cobrará mayor importancia al revisarse las políticas
Italia	Sí
Luxemburgo	
Países Bajos	Sí - véase "La ayuda humanitaria entre el conflicto y el desarrollo"
Portugal	Sí - en la práctica el apoyo está vinculado a estos temas
Reino Unido	Desempeñará un papel más amplio en el futuro. Existe un documento no oficial
Suecia	Sí - un documento sobre políticas estará listo en 1996

3. EJEMPLOS CONCRETOS

Suminístrense, si ello es posible, ejemplos recientes de acciones, proyectos o programas financiados por su Gobierno, que impliquen una vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo. Puede ser útil utilizar el formulario adjunto al presente cuestionario.

Estado miembro	Respuesta
Alemania	Guinea - se pasa de una gestión de la crisis del sector sanitario a un enfoque más intersectorial a largo plazo Bosnia - evolución de un proyecto de construcción; participación de la población local
Austria	
Bélgica	
Dinamarca	
España	Ejemplos en Haití, Angola, Ruanda, Guatemala y la antigua Yugoslavia
Finlandia	
Francia	
Grecia	
Irlanda	Se suministran ejemplos de proyectos integrados
Italia	
Luxemburgo	
Países Bajos	Transferencia de responsabilidades de los departamentos de emergencia a los estructurales en Camboya, Palestina, Eritrea y Angola
Portugal	Programas de rehabilitación en Mozambique
Reino Unido	Ejemplos de cómo se gestiona toda la asistencia en la AOD, de cómo se crean las estrategias, y de los tipos de actividades realizadas (Angola, Sierra Leona, Afganistán, Sri Lanka, etc.) Estudio de casos 1 : Proyecto sanitario de transición en Angola: gestión de la transición entre la ayuda de emergencia y el desarrollo Estudio de casos 2: Fondo de desarrollo de Angola: suministro de asistencia al desarrollo durante una emergencia

Suecia	Camboya, Cisjordania y Gaza fueron transferidas del departamento Humanitario al de Desarrollo en 1995. El presupuesto de desarrollo concede ahora más ayuda a Angola y Mozambique.

ISSN 0257-9545

COM(96) 153 final

DOCUMENTOS

ES

11

N° de catálogo : CB-CO-96-163-ES-C

ISBN 92-78-02564-X

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo