

NACIONES UNIDAS
ASAMBLEA
GENERAL



Distr.
GENERAL

A/38/143
1° agosto 1983
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Trigésimo octavo período de sesiones
Temas 73 d) y 114 del programa provisional*

ORGANISMO DE OBRAS PUBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS DE PALESTINA EN EL CERCAÑO ORIENTE

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Dependencia Común de Inspección el documento titulado "Informe del OOPS" (JIU/REP/83/8).

* A/38/150.

83-19727 1153t

/...

INFORME SOBRE EL OOPS PREPARADO POR LA DEPENDENCIA
COMUN DE INSPECCION

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 7	3
II. PROGRAMA Y OPERACIONES	8 - 97	5
A. Educación y capacitación	8 - 52	5
B. Sanidad	53 - 70	17
C. Socorro	71 - 97	24
III. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS	98 - 156	32
A. Presupuesto y finanzas	98 - 117	32
B. Cuestiones relativas al personal	118 - 146	39
C. Estructura y delegación de la autoridad	147 - 156	52
IV. CUESTIONES INSTITUCIONALES	157 - 163	56
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164 - 168	58
<u>Anexo.</u> CUADRO DE LA ORGANIZACION DEL OOPS		67

I. INTRODUCCION

Objetivo del informe

1. La Asamblea General, en su decisión 36/462, de 16 de marzo de 1982, pidió a la Dependencia Común de Inspección que "hiciera un examen completo de la organización, el presupuesto y las operaciones" del OOPS "con miras a asistir al Comisionado General en la tarea de hacer el uso más eficaz y económico posible de los limitados recursos de que dispone el Organismo".
2. Los términos utilizados en dicha frase, e incluso en otras partes de la decisión, en la que se pedía a los gobiernos que "contribuyeran de manera más generosa", que "aumentaran sus contribuciones" o que, si todavía no habían contribuido al Organismo, "comenzaran a hacerlo", parecían indicar que una de las cuestiones que preocupaban más a la Asamblea General, al invitar a la DCI a examinar las actividades del OOPS, era la de los problemas financieros del Organismo y la eficacia en relación con los costos de la utilización de sus escasos recursos.
3. Al enfocar el problema desde este punto de vista, la DCI descubrió rápidamente que las dificultades financieras causaban graves problemas al OOPS en el cumplimiento de su mandato. Parecía evidente que si se ayudaba al OOPS a conseguir la mejor gestión posible aumentaría la confianza de los Estados miembros en la eficacia del organismo, mejoraría su imagen y credibilidad y facilitaría una financiación permanente y estable.
4. En el presente informe, la DCI examina los resultados de los tres programas principales del OOPS: el de enseñanza, el de salud y el de socorro (capítulo II). El examen de las dificultades operacionales y de los métodos utilizados revela problemas de presupuesto y finanzas, personal, estructuras y descentralización (capítulo III), y plantea cuestiones relacionadas con el mandato y la situación institucional del OOPS (capítulo IV). En el capítulo V figuran las conclusiones y recomendaciones.

Observaciones preliminares

5. Antes de entrar en materia, se presentan algunos datos básicos sobre el OOPS:
 - a) El OOPS se estableció en virtud de la resolución 302 (IV), de 8 de diciembre de 1949, de la Asamblea General y entró en funcionamiento a principios de 1950, haciéndose cargo de las tareas y responsabilidades del Socorro de las Naciones Unidas a los Refugiados de Palestina que había empezado ya, en colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y organismos voluntarios, a prestar servicios esenciales a los refugiados palestinos, todo ello sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 11 de la resolución 194 (III) de la Asamblea General, en el que se preveía tanto la repatriación como el pago de indemnizaciones a los refugiados palestinos que decidiesen no regresar a sus hogares. En virtud de la resolución por la cual se estableció el Organismo, la función del OOPS era fundamentalmente llevar a cabo programas de socorro y obras públicas en colaboración con los gobiernos locales. El mandato de prestar ayuda en

/...

las esferas de la salud, la enseñanza y el bienestar - aunque implícito, ya que dichos servicios habían sido prestados anteriormente por el Socorro a los Refugiados de Palestina - figura por primera vez en la resolución 513 (VI) de 26 de enero de 1952, de la Asamblea General. Esos servicios se fueron convirtiendo con el tiempo en el componente más importante de las actividades del Organismo, a medida que iba quedando claro que el programa de obras públicas no podía ponerse en práctica.

b) La Asamblea General ha prorrogado aproximadamente cada dos o tres años el mandato del Organismo, la última vez hasta el 30 de junio de 1984. En un principio, el OOPS se encargaba de prestar asistencia a los refugiados en el Líbano, Siria, Jordania y la Faja de Gaza que resultaron desplazados a causa de las hostilidades desencadenadas entre árabes e israelíes en 1948. Desde 1967, el OOPS ha tenido también autorización de la Asamblea General para prestar "dentro de lo posible ayuda humanitaria, con carácter urgente y a título de medida temporal, a otras personas de la región que están actualmente fuera de sus hogares y necesitan que se les preste inmediata ayuda" a causa de las hostilidades de junio de 1967 (resolución 2252-ES-V, de 4 de julio de 1967).

c) El OOPS proporciona servicios educacionales, de salud y de socorro a unos 2 millones de refugiados palestinos. En las resoluciones de la Asamblea General no se prevé su protección.

d) Desde el punto de vista del personal, el OOPS es, con diferencia, la mayor organización del sistema de las Naciones Unidas: cuenta con unos 110 funcionarios internacionales (20 de los cuales están en la nómina de la UNESCO y cinco en la de la OMS) y unos 17.000 funcionarios locales, la mayoría de los cuales son refugiados palestinos.

e) El presupuesto anual del OOPS es de más de 200 millones de dólares EE.UU. Exceptuando una pequeña contribución de las Naciones Unidas - los presupuestos ordinarios de la UNESCO y la OMS con los que se financian los gastos de personal de funcionarios internacionales - la mayor parte de los recursos del Organismo proceden de contribuciones voluntarias. En los últimos años, con los recursos puestos a disposición del OOPS no ha sido posible cubrir los gastos necesarios de los tres programas y aún menos hacer frente a los costos adicionales derivados del aumento de la población de refugiados y de la tasa de inflación.

6. Desde su establecimiento en 1950, el Organismo ha llevado a cabo sus actividades en circunstancias muy difíciles, debido no sólo a la incertidumbre con respecto a su financiación y a la continuación de su mandato, sino también al extremadamente frágil contexto político en el que tiene que desenvolverse. Las operaciones militares han causado a menudo derramamiento de sangre y víctimas entre el personal del OOPS y las poblaciones de refugiados, así como trastornos e interrupciones en los servicios.

7. Durante todo el período de preparación de este informe, la DCI contó con la valiosa ayuda del Comisionado General y del personal a su servicio. Los inspectores visitaron la sede de Viena en varias ocasiones para discutir diversas cuestiones con el Comisionado General y sus funcionarios. El OOPS organizó

también, entre enero y marzo de 1983, la visita de un equipo de la DCI a la sede de Ammán y a todas las oficinas de zona del Organismo, incluidos diversos campamentos e instalaciones. Tuvieron lugar también fructíferos intercambios de opiniones con el personal de la UNESCO y de la OMS tanto en las distintas zonas como en las sedes de esas organizaciones, y con el personal del Alto Comisionado para los Refugiados. Los Inspectores manifestaron su agradecimiento a todos los que les habían prestado ayuda.

II. PROGRAMA Y OPERACIONES

A. Educación y capacitación

8. El OOPS, en cooperación con la UNESCO, proporciona educación y capacitación a unos 340.000 niños palestinos refugiados. A esta labor se destina aproximadamente el 60% de los gastos del OOPS (110,5 millones de dólares de los EE.UU. en 1982), y éste es, con gran diferencia, el de mayor envergadura de sus tres programas. La UNESCO se encarga de los aspectos técnicos y profesionales del programa de educación, mientras que el OOPS se ocupa de los aspectos administrativos y sufraga los gastos del sistema de educación, excepto los sueldos de los 20 funcionarios internacionales de la UNESCO.

1. Niveles y alcance de los servicios educacionales

9. En el cuadro 1 figura un resumen de los datos sobre servicios educativos del OOPS. Cabe destacar que el OOPS proporciona sólo nueve años de enseñanza escolar a la mayoría de los refugiados (10 años en el Líbano). Después del noveno año (al terminar el ciclo preparatorio o primer nivel de la secundaria), los niños refugiados pueden entrar en las escuelas secundarias de nivel superior de los gobiernos de la zona en la que viven. El OOPS proporciona también formación profesional y técnica a escala limitada. Los institutos de formación de personal docente del OOPS suministran el profesorado necesario para las escuelas del Organismo. Este concede también algunas becas universitarias.

10. En el anexo figura el organigrama del OOPS. En la sede de Viena hay un Departamento de Educación y en la de Ammán se cuenta con una sucursal importante del mismo. En cada zona hay también un departamento de educación que se encarga de los servicios educativos que se imparten en ella. La DCI considera que esta estructura general es satisfactoria.

Cuadro 1

Niveles y alcance de los servicios educativos a cargo del OOPS - año escolar 1982-1983

Zona	Número de escuelas del OOPS 1/	Personal docente (todos los niveles educativos) 2/	Alumnos de enseñanza primaria	Alumnos de enseñanza preparatoria	Alumnos de enseñanza primaria que reciben formación para la docencia 3/	Alumnos que han terminado la enseñanza preparatoria	Alumnos que han terminado la enseñanza secundaria	Formación profesional y técnica 3/	Enseñanza técnica 3/	Total alumnos universitarios	Becas
Líbano	86	1 300	23 217	9 425	110	480	232	33 464	4/	28	
República Árabe Siria	115	1 529	34 213	15 426	-	544	176	50.359	4/	100	
Jordania	215	3 891	93 826	39 903	550	608	432	135 319		110	
Ribera Occidental	101	1 398	28 404	11 164	650	432	440	41 090		46	
Faja de Gaza	142	2 197	59 942	20 687	-	604	-	81 233	5/	65	
Total	659	10 315	239 602	96 605	1 310	2 668	1 280	341 465		349	

Además, 88.662 niños refugiados 6/ reciben enseñanza primaria, preparatoria y secundaria en escuelas estatales y privadas y, en compensación, 45.746 niños 6/ que no tendrían derecho a estos servicios asisten a las escuelas del OOPS y se incluyen en las cifras del cuadro.

- 1/ Incluidos los centros de formación profesional, enseñanza técnica y formación de personal docente.
- 2/ Incluidos los instructores y jefes de instructores de los centros de formación profesional y de formación de personal docente.
- 3/ Centros de formación de personal docente.
- 4/ Excluidos 1.021 alumnos refugiados desplazados que actualmente asisten a las escuelas del OOPS en Siria. En la cifra de alumnos inscritos en Siria se incluyen estos alumnos desplazados.
- 5/ Además, 1.500 niños refugiados asisten a 15 centros preescolares.
- 6/ Cifras para 1981-1982. Todavía no se dispone de datos para el período 1982-1983.

2. Calidad de la educación

11. El sistema educativo y el programa de estudios de las cinco zonas es similar al de los centros de enseñanza para la población no refugiada. En el Líbano, los estudiantes empiezan a aprender inglés o francés durante el primer año de la escuela primaria. Habida cuenta de la especial importancia que tienen para los niños refugiados los idiomas extranjeros, se podría examinar la posibilidad de extender esta práctica a otras zonas. Las escuelas del OOPS en la Ribera Occidental y Gaza siguen, siempre que la falta de determinados libros de texto no lo imposibilita, el programa de estudios de Jordania y Egipto (véase el párr. 38). En Jordania, el Líbano y Siria, se siguen los programas de estudios locales. Esto permite a la DCI comparar el rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas del OOPS con los de las escuelas públicas y privadas, que tienen el mismo sistema educativo y programa de estudios. Fue posible también hacerse una idea de la calidad de la educación mediante visitas a distintas clases de centros escolares e intercambios de opiniones con el personal docente del OOPS.

12. A pesar de las múltiples dificultades, como los disturbios y las huelgas, la insuficiencia de las instalaciones, la escasez de equipo y materiales de enseñanza, el elevado número de alumnos por clase, etc., la DCI concluyó que la calidad de la educación en las escuelas del OOPS y de la UNESCO era buena. Cuando los estudiantes del OOPS se han presentado a exámenes estatales, generalmente al final del ciclo preparatorio en la mayoría de las zonas, los resultados, en comparación con los de estudiantes del mismo nivel de las escuelas públicas o privadas, han sido buenos. Las alumnas consiguen mejores resultados que los alumnos. Este nivel de rendimiento escolar puede atribuirse a la importancia que los padres refugiados conceden a la educación, lo que se refleja en un alto nivel de interés entre los estudiantes. Un factor igualmente importante es la gran dedicación del personal docente y la competencia técnica y devoción del personal del OOPS que se encarga del programa de educación, sobre todo del personal docente palestino de nivel superior. Pero por sí solo ese grado de dedicación no habría bastado para producir buenos resultados si no se hubiera contado durante años con la acertada orientación profesional de la UNESCO.

13. En materia de educación, como en los demás programas, corresponde al personal palestino local de nivel superior de cada oficina de zona la gestión de los programas. Ese personal cuenta con el asesoramiento del Director de Educación del OOPS y de la UNESCO, en la sede de Viena, y con el de los Jefes de División y los especialistas locales de dichas organizaciones, en la sede de Ammán, así como con el apoyo administrativo y la supervisión de los directores de operaciones del OOPS en las distintas zonas. Pero la gestión de los programas corresponde a los funcionarios locales de la zona, y la calidad de los servicios depende en su mayor parte de ellos. Entre estos funcionarios se cuentan el oficial de educación de cada zona, el jefe y los supervisores del centro de desarrollo educacional, los oficiales de educación de subzona y los jefes de los centros de capacitación. El equipo de la DCI examinó el programa educativo con muchos de esos funcionarios. Los funcionarios locales están capacitados ya para la gestión del programa educativo sin recurrir tan frecuentemente al asesoramiento y a la dirección de especialistas externos. Su principal problema es la falta de recursos suficientes para conseguir edificios escolares, materiales educativos, equipo, etc.

14. Gran parte del personal docente local de categoría superior ha trabajado con el OOPS durante mucho tiempo, algunos de ellos durante más de 30 años, y están llegando a la edad de jubilación. Sin embargo, debido al carácter provisional del Organismo, no se ha llevado a cabo en él una planificación oficial de la carrera, lo que será difícil reemplazar a varios funcionarios valiosos que están a punto de jubilarse; en algunas zonas el jefe y un jefe adjunto de una dependencia se jubilarán aproximadamente al mismo tiempo. Es necesario adoptar medidas urgentes al respecto para mantener el nivel de calidad de la enseñanza.

a) Comparaciones con otros sistemas educativos

15. La DCI identificó varios indicadores para comparar los servicios educativos del OOPS con los de nueve países de diversas partes del mundo que se encuentran en un nivel parecido de desarrollo. Las comparaciones se llevaron a cabo con la ayuda de la UNESCO. No fue posible precisar mucho porque los sistemas de enseñanza de la mayoría de los países son muy diferentes. Sin embargo, la UNESCO consiguió proporcionar suficiente información para hacerse una opinión sobre los logros del OOPS en materia de educación. En general, las comparaciones resultaron favorables al OOPS, a pesar de las dificultades y limitaciones especiales que restringen sus actividades. A continuación se resume la información obtenida con respecto a los principales indicadores.

16. Tasa de escolarización. En lo que respecta a la enseñanza primaria (de los 6 a los 11 años), el 83% de los niños refugiados de ese grupo de edad están escolarizados. Con respecto al ciclo de enseñanza preparatoria (de los 12 a los 14 años), el 73% asiste a la escuela. Aunque no pueden compararse directamente estas cifras con las de algunos de los nueve países a causa de diferencias en los grupos de edad de cada ciclo, es evidente que la tasa de escolarización de los niños refugiados es superior a la media. Ello se debe a la gran demanda de servicios educativos entre las familias de refugiados. Esos resultados son aún más elogiables si se tiene en cuenta que el OOPS no tiene autoridad ni medios para imponer la escolarización obligatoria de los niños refugiados.

17. Porcentaje de alumnas. Con una media de 48% de muchachas en las clases en la enseñanza primaria y de 47,7% en la preparatoria, las escuelas del OOPS arrojan una media más elevada de alumnas que la de los nueve países seleccionados para la comparación.

18. Promedio de alumnos por enseñante. Con una media de 41 alumnos por enseñante en la enseñanza primaria y de 31 alumnos en la preparatoria, las escuelas del OOPS arrojan un promedio de alumnos por enseñante bastante más alto que la media de los nueve países. Este era el único indicador en el que el OOPS estaba en desventaja. Esta situación se explica por limitaciones presupuestarias. Sin embargo, no parece que haya tenido un efecto negativo sobre la calidad de la educación, gracias al nivel de dedicación, excepcionalmente alto, de los alumnos y del personal docente.

19. Costo por estudiante y año. La media de gastos operacionales directos periódicos por alumno en las escuelas del OOPS a nivel primario y preparatorio para el año escolar 1981-1982 fue de 245 dólares de los EE.UU. En estos cálculos no se incluyen los gastos de personal y los gastos no periódicos tales como la

construcción de escuelas. Fue especialmente difícil llevar a cabo una comparación precisa de estos costos con los de los nueve países debido a las diferencias de duración y de grupos de edad de los ciclos de enseñanza en los distintos países, los tipos de cambio poco realistas y fluctuantes y los diferentes sistemas de contabilidad. Sin embargo, parece ser que los costos del OOPS están ligeramente por debajo de la media. Los costos son aproximadamente los mismos que los de los países en los que viven los refugiados, ligeramente más altos que los de Jordania y algo más bajos que los del Líbano. El costo medio de la formación profesional en las escuelas del OOPS oscila entre los 1.500 y los 2.100 dólares de los EE.UU. por año, incluidos la alimentación y el alojamiento. A causa del reducido número de plazas de formación profesional en las escuelas del OOPS (unas 4.000), no se llevaron a cabo comparaciones con otros países, pero parece ser que el costo de ese tipo de enseñanza no es elevado.

20. Deserciones escolares y repetición de cursos. La tasa de deserciones escolares, según el método de grupos de edades, es del 6,7% en la enseñanza primaria del OOPS, una tasa más baja que la de siete de los nueve países para los que se dispone de datos. Sin embargo, no fue posible determinar las razones por las cuales los niños abandonan la escuela, puesto que no se registran en lugar alguno y no hay consejeros que recomienden medidas correctivas.

b) Plan de trabajo bienal en materia de educación

21. El primero de dichos planes de trabajo fue elaborado para los años escolares 1980-1981 y 1981-1982 con la colaboración y supervisión de los especialistas de la UNESCO de la sede de Ammán. Abarca a las cinco zonas e incluye objetivos, prioridades y actividades con un calendario en el que se prevén la determinación de la eficacia y la evaluación periódicas del plan. Incluye también un sistema de información sobre la marcha de cada actividad en el que se señalan también las medidas correctivas necesarias. Se ha preparado un segundo programa de trabajo bienal para los años escolares 1982-1983 y 1983-1984.

22. Algunos de los oficiales de educación de zona eran reacios en un principio a restar tiempo a otros asuntos urgentes para dedicarlo a la planificación. Actualmente, a la luz de la experiencia acumulada, todos están convencidos de la importancia de este instrumento de planificación y lo utilizan como una herramienta eficaz de gestión. El OOPS debe tratar de utilizar una técnica de planificación y control parecida para las esferas de la salud y el socorro (véase II.B y II.C infra).

c) Centros de desarrollo de la educación

23. En cuatro de las cinco zonas existen centros de desarrollo de la educación. En el Líbano, se está mejorando la Dependencia de Desarrollo de la Educación para convertirla en un centro completo. La función de los centros es mejorar la calidad de la educación mediante la inspección de las escuelas, la capacitación en el empleo del personal docente, la elaboración de programas de estudios, el perfeccionamiento de los procedimientos de examen y evaluación, los servicios de biblioteca, la documentación y medios audiovisuales para el personal docente de las distintas zonas y otras actividades educacionales, que se prevén en el plan de trabajo de educación bienal de la zona.

/...

24. Cada centro funciona bajo la supervisión directa del oficial de educación de la zona y tiene un jefe a quien corresponde la dirección del centro. El personal profesional comprende además del jefe un jefe adjunto, un bibliotecario y de 24 a 38 inspectores de escuelas, que participan en todas las actividades de la sede. Debido a que los inspectores de escuelas desempeñan funciones en diversos ámbitos, ha sido difícil establecer normas aceptadas para la determinación del número necesario en cada zona. La norma general que se aplica es nombrar un inspector para cada 100 ó 120 enseñantes, pero se estudió la posibilidad de aumentar notablemente el número de maestros por inspector. Esto sería contraproducente, pues conduciría a una disminución de la calidad de la educación y a largo plazo causaría gastos adicionales porque haría necesaria la adopción de medidas correctivas. Incluso actualmente hay asignaturas para las que no se cuenta con la supervisión adecuada y los inspectores de escuelas, que tratan de examinar en la misma escuela el trabajo de cada maestro dos veces al año, y con mayor frecuencia en el caso de maestros nuevos, tienen dificultades para dedicar el tiempo suficiente a esta tarea esencial a causa de sus muchas otras responsabilidades.

25. A juicio de la DCI, constituiría una norma aceptable asignar un inspector de escuelas por cada 100 maestros a nivel de enseñanza primaria y uno por cada 75 enseñantes a nivel preparatorio. Esto supondría un aumento del número de inspectores en algunas zonas, sobre todo en Jordania. Convendría permitir que se llenaran las vacantes de puestos de inspectores sin el actual requisito previo de informar al respecto a la sede de Viena.

26. Los especialistas del OOPS y de la UNESCO que trabajan en la sede de Ammán visitan las zonas cada cierto tiempo y trabajan con los centros, entre otras cosas, en la puesta en práctica del plan bienal de trabajo en materia de educación. Como mantienen contactos con todas las zonas, están en condiciones de señalar iniciativas adoptadas en una zona que han tenido éxito y podrían aplicarse en otras.

d) Personal docente

27. En las escuelas del OOPS trabajan 10.000 enseñantes. Durante los primeros años del funcionamiento del OOPS, muy pocos de ellos contaban con el título profesional necesario. Ahora esta situación ha cambiado completamente, la gran mayoría de los enseñantes cumplen los requisitos de titulación y aptitudes profesionales; los que no los cumplen fueron nombrados en su mayor parte en los primeros años y ahora están a punto de jubilarse. A pesar de que se aplica un criterio muy exigente con respecto a los requisitos, la mayoría del personal docente los satisface. Por ejemplo, el profesorado de las escuelas preparatorias del Líbano tiene que tener un título universitario y un diploma oficial o tiene que pasar satisfactoriamente por un programa de capacitación en el empleo en los tres años siguientes a su nombramiento.

28. El OOPS lleva a cabo programas de capacitación del personal docente tanto anteriores a la entrada en funciones como en el empleo, lo que ha permitido al Organismo responder con facilidad al aumento de la demanda de nuevos profesores planteada por el aumento de la población refugiada, las renunciaciones y la jubilación de profesores. La DCI tuvo acceso a algunos de los exámenes archivados de los centros de capacitación de personal docente y pudo observar brevemente la labor de

muchos profesores. El material archivado mostraba un nivel de conocimientos muy elevado por parte de los profesores, lo que quedaba corroborado por la competencia demostrada en la organización de las clases, la disciplina generalmente buena que reinaba en éstas y la impresión general de una educación eficaz. La capacitación en el empleo que llevan a cabo los centros de desarrollo de la educación ha dado también buenos resultados. Aproximadamente 1.000 profesores al año realizan cursos de capacitación en el empleo.

29. Los salarios y prestaciones de que gozan los profesores del OOPS se basan en principio en los de los profesores estatales de su zona. Es razonable que los salarios del OOPS sean algo mayores para compensar la falta de seguridad en el empleo y también porque los profesores del OOPS tienen más responsabilidades; el OOPS no cuenta con tanto personal de apoyo como el que hay en las escuelas públicas: consejeros, monitores, etc., y a menudo los profesores trabajan en condiciones difíciles (escasez de libros de texto y materiales de enseñanza, calefacción insuficiente, etc.). Además, los profesores del OOPS tienen menos posibilidades de conseguir empleo fuera del Organismo que los profesores del gobierno.

3. Problemas pendientes

30. A pesar de la evaluación positiva de la calidad de la educación, hay varios problemas graves que requieren una solución urgente si se quiere mantener la calidad de la educación. La mayoría de estos problemas tienen su causa en la falta de financiación suficiente y estable, pero pueden aliviarse mediante reformas de gestión y procedimiento y la búsqueda de fuentes complementarias de financiación para determinados proyectos prioritarios (véase además el capítulo III).

a) Edificios escolares

31. Hay dos tipos principales de edificios escolares: los construidos por el OOPS y los alquilados. Se cuenta también con algunas escuelas que han sido donadas a la Organización y que en general están en buenas condiciones. Las escuelas alquiladas están en su mayor parte en muy malas condiciones y las aulas son pequeñas. La calidad de las escuelas construidas por el OOPS varía de zona a zona e incluso dentro de una misma zona. Es en Jordania en donde el estado de las escuelas es menos satisfactorio; es necesario realizar arreglos importantes y llevar a cabo también un programa eficaz de mantenimiento para poner los edificios en condiciones aceptables. Cuando el equipo del DCI visitó las escuelas de Ammán vio que las aulas no tenían calefacción, a pesar de que el termómetro no marcaba más de unos cuantos grados sobre cero. Muchas ventanas estaban rotas, las instalaciones sanitarias eran inadecuadas y el mobiliario escolar primitivo. En la Ribera Occidental, por el contrario, incluso en los casos en que no había calefacción, las escuelas estaban en general en buenas condiciones, limpias y bien cuidadas, con jardines e instalaciones deportivas adecuadas. Quizás esta diferencia se explique, por lo menos en parte, por el hecho de que en la Ribera Occidental los refugiados se sienten en su tierra, por lo que, mediante programas de autoayuda, han cuidado y mejorado las escuelas. Los programas de autoayuda surgieron por iniciativa de los propios refugiados, que presentaron propuestas concretas al OOPS. En general, el OOPS proporciona suministros y materiales de construcción y los refugiados se

/...

encargan de realizar el trabajo necesario. Si fuese posible fomentar los programas de autoayuda en otras zonas, podría mejorarse notablemente a un costo mínimo el estado de los edificios escolares y de las zonas que los rodean.

32. En el Líbano, la guerra ha causado grandes daños materiales en las escuelas del OOPS. Cuatro escuelas quedaron completamente destruidas y muchas dañadas. Los refugiados utilizaron algunas escuelas como viviendas porque sus hogares habían sido destruidos. Por ello, en enero de 1983, muchas escuelas funcionaban en tres turnos, pero los funcionarios del OOPS esperaban que la reparación y la reconstrucción de escuelas, utilizando fondos de emergencia, resolvería este problema.

33. Los edificios escolares alquilados plantean un problema especial. No sólo suelen estar en condiciones muy malas sino que, además, las aulas son pequeñas, generalmente las clases sólo tienen espacio para 20 ó 30 alumnos. En el conjunto de las zonas, aproximadamente el 18% de los niños asisten a clase en edificios alquilados, aunque en Gaza no hay escuelas alquiladas. Si los edificios alquilados pudiesen ser reemplazados por escuelas simples y baratas construidas por el OOPS, se amortizarían los costos de construcción en un período de dos a cinco años, ya que no habría que pagar alquileres y la construcción de aulas más grandes permitiría reducir el aumento de profesores que impondría el crecimiento de la población escolar (se prevé que la población escolar aumente en un 2% anual). Debe examinarse la posibilidad de establecer un fondo rotatorio para la construcción de edificios escolares que reemplacen a los alquilados y que sería repuesto mediante las economías realizadas en gastos operacionales. Sin embargo, probablemente esta solución no sería muy útil en el Líbano, donde el 50% de las escuelas son alquiladas (en comparación con una media del 29% para todas las zonas), porque los terrenos son escasos y los disponibles para la construcción de escuelas son demasiado caros; eso impide utilizar gran parte del presupuesto disponible para la construcción en el Líbano.

34. Las zonas que tienen fondos para la construcción y la restauración de escuelas se enfrentan con el problema de no poder encontrar ingenieros con la suficiente aptitud profesional para planificar y supervisar las obras. Este problema ha demorado la iniciación de las obras. Otro de los motivos de la demora es la necesidad de conseguir el permiso de la sede de Viena para llevar a cabo restauraciones importantes e incluso para efectuar mejoras de poca importancia, como, por ejemplo, añadir un aula, aunque existan directrices bien establecidas para llevar a cabo cualquier tipo de obras. Ese permiso ha llegado a tardar hasta siete meses. Una solución para este problema podría ser trasladar dos de los seis puestos de técnicos de arquitectura que hay actualmente en la sede de Viena a las zonas en las que se lleva a cabo la mayor parte de las obras (Siria y Jordania). Podrían también prestar sus servicios en las zonas vecinas, cuando, por haber mucho trabajo, se necesitaran más técnicos. Debería dárseles permiso para adoptar decisiones sobre la marcha con la aprobación del Comité local de contratas y del director de la oficina de la zona.

35. Como visitó las escuelas en enero de 1983, cuando hacía muy mal tiempo y mucho frío, el equipo de la DCI tuvo la oportunidad de comprobar la insuficiencia de la calefacción o su total ausencia en las aulas, sobre todo en Jordania y Siria. En Siria, donde había instalaciones de calefacción, sólo se les concedía un litro de combustible por día. En Jordania no había calefacción. Se debe realizar urgentemente, con la participación del personal médico, un estudio sobre el problema de la calefacción y la mejor forma de resolverlo.

36. En la mayoría de las escuelas del OOPS se dan condiciones de hacinamiento: suele haber hasta 50 alumnos por clase y se recurre al sistema de dos turnos por día. En todas las zonas, más de la mitad de los estudiantes asisten a escuelas en las que es necesario emplear el sistema de turnos dobles, y aproximadamente el 75% de las escuelas del OOPS recurren a ellos. Esta situación, por supuesto, no es satisfactoria, ya que los turnos dobles imponen horarios incómodos a los estudiantes y profesores e impiden la utilización de las escuelas para actividades complementarias. Existe una necesidad evidente de construir más y mejores edificios escolares a fin de reducir el hacinamiento y conseguir un medio físico satisfactorio.

b) Bibliotecas escolares

37. A causa de las limitaciones presupuestarias, no se han podido crear suficientes bibliotecas escolares ni suministrar material de lectura a los estudiantes y profesores. Está prevista la creación de bibliotecas escolares centrales que presten servicios a varias escuelas de la zona. En los lugares en que ya existen, no cuentan con personal y equipo suficientes. Cada escuela tiene una pequeña colección de materiales de lectura que apenas puede llamarse biblioteca. La DCI está al corriente de que existe una gran necesidad de materiales de lectura, tanto para estudiantes como para profesores, y un gran interés por ellos. No parece que las bibliotecas escolares puedan satisfacer esa necesidad. La UNESCO podría llevar a cabo una campaña para obtener donaciones de libros y revistas en árabe y en idiomas extranjeros. Debería pedirse a las organizaciones de las Naciones Unidas que aportasen su considerable excedente de publicaciones y revistas (como el Correo de la UNESCO) que podrían ser apropiadas para los estudiantes y los profesores. En Gaza y la Ribera Occidental, las autoridades de ocupación deberían permitir la importación de dichos libros sin poner ningún reparo.

c) Libros de texto y otros materiales para la enseñanza

38. En las escuelas del OOPS se utilizan los mismos libros de texto que en el país de donde procede el programa de estudios del centro de enseñanza, es decir, Egipto, Jordania, el Líbano o la República Árabe Siria. Según el procedimiento acordado, la UNESCO da el visto bueno para la utilización de estos libros de texto en las escuelas del OOPS. Esto ha creado problemas en Gaza y en la Ribera Occidental. En Gaza, por ejemplo, de los 115 libros de texto egipcios que requería el programa sólo se utilizan 61. Unos 38 libros de texto no han sido aprobados por la UNESCO y las fuerzas de ocupación han negado los permisos de importación para nueve de los aprobados por la UNESCO. Esto aumenta la carga de trabajo de los profesores y de los centros de desarrollo de la educación, ya que tienen que improvisar apuntes,

/...

aunque éstos son un mal sustituto de los libros de textos. Muchas veces cuando se obtiene el visto bueno y los permisos de importación los textos han sido substituidos ya por una nueva edición y hay que volver a solicitar el permiso de importación. La DCI ruega encarecidamente a la UNESCO que simplifique su proceso de autorización tanto como sea posible y que trate de conseguir que las autoridades de ocupación de Gaza y la Ribera Occidental concedan sin trabas permisos para la importación por el OOPS de todos los libros autorizados.

39. En las escuelas del OOPS faltan otros medios auxiliares de enseñanza y material didáctico necesarios. La mayor parte del material con que cuentan ha sido creado por los propios profesores y alumnos. En la sede de Ammán se produce una cantidad limitada de materiales audiovisuales, sobre todo para la enseñanza de idiomas y la formación de personal docente, pero es necesario hacer un esfuerzo por mejorar tanto la calidad como la cantidad de los medios auxiliares de enseñanza.

e) Formación profesional y enseñanza técnica

40. Además de las escuelas para la formación del personal docente, el OOPS tiene siete centros de formación profesional (CFP) con unos 4.000 alumnos. La demanda de este tipo de educación es especialmente fuerte, hay de cuatro a nueve candidatos para cada plaza vacante, según la zona de que se trate. Los graduados de los centros de formación profesional del Organismo no suelen tener dificultades para encontrar empleo en su especialidad, excepto en el Líbano durante los últimos dos años debido a que los refugiados del Líbano suelen tener problemas para conseguir permisos de trabajo y visados para trabajar en otros países. Ha habido algunos problemas en Gaza por las restricciones impuestas a los viajes al extranjero, que han hecho que el 30% de los graduados de los centros hayan tenido que aceptar empleo como trabajadores no cualificados fuera de su especialidad.

41. Los centros de formación profesional del Organismo cuentan con edificios adecuados y, excepto en el caso de Ammán, con el equipo adecuado. Muchos de los instructores son antiguos alumnos de los centros que han recibido capacitación adicional. El equipo de la DCI quedó impresionado favorablemente por el nivel profesional, la capacidad organizativa y la dedicación de los jefes de los cuatro centros que visitó.

42. La DCI está convencida de que debe concederse la máxima prioridad a la ampliación de la formación profesional dentro del programa de enseñanza. El principal obstáculo son los costos. El costo por estudiante y año, incluidos la alimentación y el alojamiento, oscila entre 1.500 y 2.100 dólares EE.UU. El costo no es elevado para los resultados conseguidos, pero hace que la ampliación de ese aspecto del programa quede fuera del alcance de las posibilidades presupuestarias del OOPS.

43. Gran parte de los edificios y del equipo actuales se han obtenido mediante subvenciones de los gobiernos y de organizaciones tales como el Fondo de la OPEP. La DCI recomienda al OOPS que lleven a cabo junto con la UNESCO, una campaña para conseguir que gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones intergubernamentales, empresas privadas y particulares contribuyan financieramente y con bienes de equipo a la extensión de la formación profesional. Dichas

contribuciones pueden destinarse a programas concretos, incluidos la extensión del tercer año de enseñanza técnica a un número mayor de estudiantes que hayan terminado la enseñanza secundaria y el aumento de la capacidad de los centros de formación profesional.

44. El hecho de que la mayoría de las personas que completan su formación profesional en los centros del OOPS encuentren fácilmente empleo en su especialidad, incluso se establezcan con éxito por su cuenta, indica que los cursos que se ofrecen responden a las necesidades de la zona. Sin embargo, el OOPS no ha estudiado nunca oficialmente la necesidad de técnicos en cada localidad y país en el que pueden encontrar empleo los refugiados. Si fuese posible ampliar la formación profesional como se recomienda en los párrafos anteriores, lo más prudente sería adoptar decisiones sobre la ampliación de los cursos existentes o la creación de nuevos talleres sobre la base de una encuesta de empleo. El OOPS debería solicitar el asesoramiento de la OIT al respecto.

45. Una de las asignaturas no incluidas actualmente en el programa que ofrece mejores perspectivas de empleo es el mantenimiento y la reparación de equipo de procesamiento de datos electrónicos. Otra asignatura prometedora es la capacitación de higienistas de odontología. Se han destinado ya 70.000 dólares EE.UU. para la formación profesional de 22 higienistas que serán contratados por el mismo OOPS (véase el párr. 60), en esta suma, con la que se sufragarán dos años académicos, se incluyen 17.200 dólares para la inversión en equipo. Evidentemente, sería razonable amortizar los costos de capital mediante la continuación de estos cursos de capacitación en el futuro, siempre que se pueda demostrar que hay demanda de higienistas de odontología en alguna parte de la región.

f) Becas universitarias

46. Tras finalizar el ciclo preparatorio, los estudiantes del OOPS pueden continuar sus estudios secundarios generalmente en colegios locales, ya sea recibiendo un pequeño subsidio del OOPS o sin él. Tras finalizar los estudios secundarios con éxito, los estudiantes refugiados pueden competir por un número reducido de becas universitarias del OOPS. El número es tan reducido que sólo los estudiantes más destacados - los que tienen calificaciones excepcionalmente altas - pueden participar en el concurso. Durante el año escolar 1981/1982 sólo se concedieron 351 becas universitarias del OOPS; el monto de las becas era reducido, de 690 dólares EE.UU. anuales por estudiante.

47. La Asamblea General en febrero de 1981 (resolución 36/146 H) y nuevamente en 1982 (resolución 37/120 D), exhortó a los gobiernos, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales a que concedieran subvenciones y becas de enseñanza superior, incluida la formación profesional, destinadas a los refugiados. Hasta la fecha, la respuesta ha sido muy limitada. Sin embargo, la DCI cree que hay posibilidades de obtener fondos externos o becas. La UNESCO, el OOPS y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas deben renovar sus esfuerzos para lograr una mejor aplicación de las resoluciones de la Asamblea General. Además, la creación de una universidad de Jerusalén para los refugiados de Palestina, según se pidió en las resoluciones 36/146 G y 37/120 C, satisfaría una necesidad evidente de proporcionar enseñanza superior a los refugiados de Palestina. Si esas

/...

resoluciones se aplican, el OOPS debe velar porque al distribuir los fondos para becas se dé prioridad a los refugiados que necesiten dichos fondos para asistir a esa universidad.

f) Papel de la UNESCO

48. El acuerdo oficial entre el OOPS y la UNESCO, que se firmó por primera vez el 26 de enero de 1967 y se ha renovado periódicamente desde entonces, dispone los siguientes "principios generales de cooperación":

"a) El Comisionado General del OOPS tiene la responsabilidad administrativa del programa de enseñanza de los refugiados; el Director General de la UNESCO asume la responsabilidad técnica del programa.

b) La UNESCO proporcionará, con cargo a su propio presupuesto, el personal directivo superior necesario para la planificación y ejecución del programa; dentro de lo posible el OOPS, sufragará todo otro gasto."

49. Como parte de este acuerdo, la UNESCO sufraga con cargo a su presupuesto ordinario, los gastos correspondientes a 20 puestos internacionales del cuadro orgánico en el Departamento de Educación del OOPS y contrata y administra a los titulares de esos puestos. En años anteriores había un alto número de vacantes, pero en la actualidad (mayo de 1983) se han llenado todos los puestos menos tres. Los puestos del Departamento de Educación son los siguientes:

	Puestos internacionales del cuadro orgánico	Costo en dólares EE.UU. (Presupuesto de la UNESCO)	Costo en dólares EE.UU. (Presupuesto del OOPS)	Puestos locales	Costo en dólares EE.UU.	Totales	
						Puestos	Costo en dólares EE.UU.
Sede (Viena)	2	136 596	-	10	348 733	12	485 329
Sede (Ammán)	UNESCO:	19	1 469 928	56	672, 374	81	(2 595,326
	OOPS:	6	453 024				
Total	27	1 606 524	453 024	66	1 021 107	93	3 080 655

50. Es encomiable que la UNESCO haya organizado un sistema escolar viable de buena calidad en circunstancias particularmente difíciles. Una medida del éxito de la UNESCO es la formación gradual de un grupo de funcionarios palestinos locales altamente calificados que administran el programa de enseñanza. Aunque en los primeros años esos funcionarios requerían la orientación y supervisión de los especialistas de la UNESCO, la situación ha cambiado. Los administradores locales de la enseñanza tienen una competencia profesional y un conocimiento profundo de la situación y de los problemas locales que les permiten administrar eficientemente y mejorar el sistema educativo con mucho menos asesoramiento externo que antes. En consecuencia, debería organizarse un debate entre la UNESCO y el OOPS a fin de reorientar parcialmente el papel de la UNESCO y comprobar en qué medida sus actividades podrían dirigirse a fortalecer los aspectos de mayor prioridad en la enseñanza, en particular la formación profesional.

51. Además, tal vez fuera posible, dentro del marco de esos debates, definir el tipo de asistencia que proporcionaría la UNESCO para la ejecución de proyectos concretos que no se pudieran financiar con cargo al presupuesto del OOPS. Se podrían pedir fondos suplementarios a los donantes, especialmente a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (véase también el párr. 117).

52. Esta reorientación parcial del papel de la UNESCO podría permitir al OOPS asignar parte del personal local que ahora se encuentra en el Departamento de Educación a determinadas Oficinas de Zona, para fortalecer la capacidad de administración de éstas y reemplazar al personal superior local en edad de jubilarse.

B. Sanidad

1. Descripción del programa

53. La política del OOPS es mantener servicios de sanidad para los refugiados palestinos que reúnen las condiciones necesarias, de conformidad con las políticas humanitarias de las Naciones Unidas y los principios y conceptos básicos de la Organización Mundial de la Salud y en consonancia con el desarrollo y los adelantos logrados en materia de salud pública y de servicios médicos prestados por los gobiernos huéspedes árabes a su población local con fondos públicos. La OMS proporciona la supervisión técnica del programa de salud, para lo cual asigna a la sede del OOPS, como contribución no reembolsable, a cinco de sus funcionarios, incluido el Director de Sanidad. Todo el personal de sanidad de las cinco oficinas de zona se contrata localmente; la mayor parte de dichos funcionarios son palestinos.

54. Aproximadamente una sexta parte del presupuesto total anual, o sea 39,5 millones de dólares EE.UU. de un total de 233,5 millones de dólares EE.UU. en el presupuesto revisado para 1982, se destina al programa de sanidad. El programa consta de tres elementos principales: higiene del medio, servicios médicos y alimentación complementaria. A pesar de que los recursos son sumamente limitados, se realizan considerables esfuerzos en esas esferas. Hay más de 1,6 millones de refugiados que reúnen las condiciones necesarias; por lo tanto, los recursos

disponibles por refugiado son en total de aproximadamente 24,5 dólares EE.UU. anuales. De los refugiados que reúnen las condiciones, más de medio millón vive en los campamentos a los que se dirige principalmente, aunque no exclusivamente, el programa de sanidad y aproximadamente el 78% de los refugiados que reúnen las condiciones utilizan en alguna medida los servicios de sanidad del OOPS. En el Líbano, una serie de clínicas e instalaciones médicas del OOPS resultaron dañadas o destruidas durante la invasión israelí y el programa de sanidad quedó gravemente interrumpido durante algún tiempo; la desaparición de los hospitales de la Media Luna Roja Palestina en el Líbano meridional, donde los refugiados palestinos recibían tratamiento gratuito antes de la invasión, puede tener consecuencias más duraderas para el programa de esa región; en las circunstancias actuales, se considera que todos los refugiados y palestinos desplazados en el Líbano reúnen los requisitos para recibir las prestaciones del programa de sanidad.

a) Higiene del medio

55. Este componente comprende la prestación de servicios ambientales básicos como la pavimentación de calles, el suministro de agua corriente y la eliminación de aguas cloacales y desperdicios, servicios que en la mayoría de los países no son responsabilidad del Ministerio de Salud. Dichos servicios se prestan a los refugiados que viven en los campamentos, y constituyen aproximadamente una tercera parte del total, con un costo de unos 7 millones de dólares EE.UU. en 1982; esta suma incluye tanto los costos corrientes como algunas mejoras y ampliaciones de servicios. Se ha logrado mucho, pero queda mucho por hacer. Cuando el equipo de la DCI visitó campamentos cerca de Ammán en enero de 1983 en condiciones climáticas desfavorables, vio muchas callejuelas cubiertas de lodo y de agua de lluvia mientras que las callejuelas vecinas tenían una capa de hormigón y desagües centrales para las aguas de superficie. En muchos albergues de refugiados hay que compartir las fuentes de agua pública con otros grupos; muchas de estas fuentes no están conectadas a las alcantarillas maestras y una pequeña proporción de refugiados todavía utiliza letrinas públicas. Los residuos se llevan a centros locales de recolección de donde los retiran periódicamente trabajadores no calificados. Por otra parte, en algunos campamentos se han realizado activos esfuerzos personales y comunitarios, con ayuda del OOPS, para mejorar el nivel del medio ambiente. Las calles pavimentadas que el equipo de la DCI observó en los campamentos de Ammán son resultado en su mayor parte de los esfuerzos de autoayuda realizados por las familias que viven allí, para los cuales el OOPS ha proporcionado solamente los materiales necesarios. En un campamento situado cerca de Jerusalén, 570 familias de refugiados sufragaron personalmente los gastos de instalar conducciones privadas para llevar el agua hasta sus albergues, y se construyeron 534 letrinas privadas con ayuda nominal. En otros campamentos, los refugiados pavimentaron más de 7.000 metros cuadrados de calles.

56. En la actualidad no se prevé disponer de fondos para prestar servicios ambientales completos en los campamentos, pero es mucho lo que se puede lograr mediante proyectos de autoayuda, para los cuales el OOPS proporciona los materiales y los conocimientos técnicos y los refugiados aportan la mano de obra y parte de los fondos. Los proyectos de autoayuda aparentemente son más frecuentes en algunas zonas que en otras, pero se han de fomentar en todas las zonas.

b) Servicios médicos

57. Este subprograma es el más importante en términos financieros, ya que representa unos 17 millones de dólares EE.UU. del presupuesto revisado de 1982. Esta suma equivale a menos de 10 dólares EE.UU. per cápita del 78% de la población a que atiende el OOPS, en comparación con un promedio de más de 17 dólares EE.UU. en los países huéspedes. El problema médico se enfoca desde el punto de vista de la prevención más que de la cura. Se vigila estrictamente la notificación obligatoria de enfermedades y hay un programa amplio de inmunización contra seis enfermedades principales. En cada zona hay también programas de salud y enseñanza de la higiene, así como un programa considerable de salud maternoinfantil, con clínicas de asistencia prenatal, supervisión de partos en el hogar y en los hospitales, supervisión regular de la salud e inmunización de niños de hasta tres años de edad. El OOPS tiene 100 centros de salud propios y presta servicios en 22 centros más; en consecuencia, hay una clínica por cada 13.000 refugiados que reúnen las condiciones, o una por cada 4.800 refugiados en los campamentos. Los resultados del programa se manifiestan en la reducción de las tasas de morbilidad de las enfermedades más importantes, que han alcanzado cifras inferiores a las de las poblaciones circunvecinas, y en la disminución de la tasa de mortalidad infantil, que se ha reducido a aproximadamente 70 por 1.000 en algunos campamentos en el Líbano y a 50 por 1.000 en Siria, en comparación con las cifras de hace 20 años que ascendían al doble. La tasa de mortalidad infantil en los campamentos de la Ribera Occidental es de sólo 35 aproximadamente; en 1971 era 60. Estas cifras se pueden comparar con las correspondientes a otros países en desarrollo.

58. El personal se encuentra gravemente limitado en muchos lugares debido a que los edificios son inadecuados, carecen de calefacción o de agua caliente y, por falta de fondos, no han recibido la atención necesaria durante muchos años. El equipo médico y odontológico de los centros de salud es en su mayor parte viejo y está gastado; es urgente mejorarlo o reemplazarlo. Aparentemente, los dispensarios tienen existencias adecuadas de los medicamentos que se recetan más comúnmente, pero se informó al equipo de la DCI de que en algunos casos los refugiados habían tenido que comprar en el mercado local los medicamentos que les habían recetado. Teniendo en cuenta todas esas dificultades, lo que se ha logrado resulta aún más meritorio. Una breve comparación con las clínicas gubernamentales de dos países huéspedes reveló que éstas tenían en general mejores edificios, servicios parciales de calefacción y agua caliente, más personal y mejor equipo. Algunas clínicas del OOPS, por otra parte, se encuentran en edificios bien conservados y en un caso los propios refugiados habían construido una sala de espera en la clínica. También en esta esfera parece razonable fomentar los proyectos comunitarios de autoayuda para reparar, pintar y conservar los edificios utilizados por los centros de salud.

59. En cuanto a los aspectos terapéuticos, el OOPS depende casi exclusivamente de hospitales del gobierno y de otros hospitales para la hospitalización de pacientes y ha de sufragar los costos correspondientes. A consecuencia de la escasez de fondos para reembolsos, frecuentemente los propios refugiados han tenido que pagar el tratamiento recibido, especialmente hacia fines del año. Por motivos financieros, el OOPS no ha podido mantener el contrato con las autoridades de Jordania para la prestación de servicios de hospitalización a los refugiados (se ha introducido un plan especial para ayudar a los pacientes en casos extremos de penuria) y

/...

en el Líbano meridional la desaparición de los hospitales de la Media Luna Roja Palestina ha privado a los pacientes refugiados de tratamiento gratuito. El tratamiento externo lo reciben en gran medida en los centros de salud del OOPS. El OOPS tiene 26 laboratorios para exámenes clínicos (y de salud pública); en 1981 se realizaron más de 350.000 exámenes clínicos. Las investigaciones que los laboratorios del OOPS no pueden realizar se realizan en otras instituciones, a veces mediante el pago de honorarios por parte del OOPS, y a veces en forma gratuita.

60. Hay una grave carencia de servicios odontológicos: existen 24 dispensarios odontológicos atendidos por 14 dentistas en total y, en términos estadísticos, menos de uno de cada 12 refugiados que reúnen las condiciones necesarias, o menos de uno de cada cuatro refugiados de los campamentos, fue a consultar a un dentista del OOPS siquiera una vez en 1981. En por lo menos tres zonas el porcentaje de los niños en edad escolar que tienen caries o a quienes faltan dientes es superior al 90% y sólo el 1% tiene empastes. Todo parece indicar que el OOPS tendrá que trabajar arduamente para alcanzar el indicador global de la OMS, que establece un máximo de tres dientes cariados, caídos o empastados a la edad de 12 años (indicados como meta para 1989 para por lo menos el 55% de los Estados miembros de la OMS). Los asesores de la OMS han recomendado un programa trienal que comprende la contratación de un dentista adicional por zona, la creación de siete unidades dentales adicionales, la capacitación de 22 higienistas de odontología en las instituciones de formación profesional y un programa activo de salud bucal en las escuelas, a un costo total de 480.000 dólares EE.UU. Dicho programa ya ha sido aprobado.

c) Alimentación complementaria

61. Este subprograma, que costó aproximadamente 10 millones de dólares EE.UU. en 1982, proporciona nutrición adicional a los grupos vulnerables: lactantes y niños pequeños y mujeres embarazadas y madres lactantes en particular. Aproximadamente el 7% de los niños de hasta dos años de edad y el 3% de entre dos y tres años de edad padecen distintos grados de malnutrición. Estos porcentajes son muy semejantes a los de los países huéspedes y son el resultado de reducciones considerables en los últimos 20 años. En 1966, por ejemplo, el 44% de los niños de entre uno y dos años de edad de los campamentos sirios estaban desnutridos. En 1982, el porcentaje era del 3,5%. En todas las zonas, la malnutrición grave de los niños ha desaparecido. (Nota: se ha de distinguir entre este servicio y la distribución de raciones especiales para casos extremos de penuria como parte del programa de socorro; véanse los párrs. 85 y 86.)

2. Organización

62. El programa es controlado desde la sede por el Director de Sanidad, funcionario de categoría D-1 de la OMS que presta servicios en calidad de préstamo y actúa bajo la orientación general de la Región Mediterránea Oriental de dicha organización. El Director de Sanidad es responsable de asesorar al Comisionado General en todas las cuestiones de salud así como de asignar los recursos disponibles. En Viena, además del Director de Sanidad hay un funcionario adjunto (de contratación internacional y categoría P-5), que también es jefe de la División

de Medicina Terapéutica, y un jefe de la División de Nutrición y Alimentación Complementaria (personal local, categoría 18). En la sección de Ammán de la sede del OOPS se encuentran los jefes de las divisiones de medicina preventiva, higiene ambiental y enfermería, todos los cuales son funcionarios de contratación internacional y categoría P-4. Todo el personal internacional procede de la OMS y presta servicios en calidad de préstamo y en forma gratuita.

63. Esta estructura se repite en cada sede de zona. Cada sede tiene un oficial de sanidad de zona de categoría 18, un adjunto de categoría 16 ó 17, que también es responsable de la medicina terapéutica, y oficinas de medicina preventiva, higiene ambiental y enfermería encabezadas por oficiales de categorías 14 a 16, así como una pequeña oficina de zona de supervisión de alimentos, encabezada por un funcionario de categoría 13. En cada subzona, un oficial de sanidad es responsable de todos los aspectos del programa de salud. En las cinco zonas hay más de 2.900 funcionarios de sanidad, pero sólo 733 tienen conocimientos médicos o paramédicos. Hay un médico de zona por cada 11.300 refugiados que reúnen las condiciones, un enfermero o enfermera por cada 3.000 refugiados que reúnen las condiciones y en la actualidad un dentista por cada 115.000 refugiados que reúnen las condiciones. Si se tiene en cuenta solamente la población de los campamentos, cada una de estas cifras debe dividirse por tres, pero el tiempo medio que un médico o dentista puede destinar a cada paciente es muy limitado.

64. Hay reuniones periódicas de todos los oficiales de sanidad de zona, que a veces se reúnen en una de ellas para examinar los problemas de salud que se plantean a consecuencia de la labor corriente del organismo. Los oficiales de sanidad de zona reconocen el valor que tienen estas reuniones con sus colegas profesionales, pero se criticó el hecho de que los programas de dichas reuniones a veces fueran un tanto difusos y de que las ponencias presentadas para debate y los propios debates no estuvieran suficientemente orientados hacia la acción.

65. Los jefes de división de la sede mantienen estrecho contacto con cada una de las zonas y las visitan frecuentemente cuando se plantean problemas, como, por ejemplo, cuando aumentan rápidamente los casos de enfermedades de notificación obligatoria o el porcentaje de niños desnutridos. Todos los oficiales de sanidad de zona destacaron la importancia que tenía para ellos el fácil acceso a los conocimientos especializados de los jefes de división, sumado a su profundo conocimiento de las condiciones locales.

3. Elaboración del presupuesto

66. Los diversos presupuestos para sanidad de las zonas se presentan como parte del presupuesto de la zona a que pertenecen, pero, en primer lugar, se han de examinar y defender ante el Director de Sanidad en Viena. En general la base es la continuación del programa del año en curso ajustado por inflación u otros factores inevitables según proceda; en las circunstancias actuales cualquier solicitud de fondos adicionales tropieza con una gran resistencia. Los oficiales de sanidad de zona son responsables de vigilar sus propios gastos y generalmente pueden obtener permiso para utilizar cualquier ahorro para otros fines dentro del programa de salud. Los inspectores no oyeron críticas del reglamento financiero, según se aplica; un oficial de sanidad de zona pensaba que el deseo de la sede de uniformar

/...

ciertos aspectos en todas las zonas impedía que éstas desarrollaran sus propios modos de satisfacer las necesidades de cada una de ellas en forma individual. Cuando se preguntó cuáles eran las partidas de los gastos que más justificaban cualquier posible gasto adicional, la mayoría de los oficiales de sanidad de zona dijeron que era la higiene ambiental, y que la atención maternoinfantil ocupaba el segundo lugar. Un oficial de sanidad de zona declaró que el mejoramiento del equipo era la segunda prioridad.

67. Habida cuenta de la escasez de recursos, se puede decir que la calidad de los servicios prestados es buena. El OOPS puede señalar logros meritorios en el control de enfermedades y en la atención maternoinfantil. Sin embargo, la escasez de recursos ha limitado el desarrollo de los servicios; el OOPS, que hace 20 ó 30 años era una organización que establecía las normas de la región y estaba a la vanguardia de una serie de innovaciones médicas, ahora ha quedado a la zaga en lo que respecta a la ampliación de servicios médicos y de higiene gubernamentales que se observa en los países huéspedes a consecuencia del desarrollo económico general de la región. Los servicios médicos y del medio ambiente se encuentran ahora un tanto rezagados con respecto a los que prestan las autoridades locales.

4. Problemas pendientes

68. Casi todos los problemas son resultado de la escasez de fondos:

a) Edificios inadecuados y falta de mantenimiento. La construcción y conservación de clínicas (como la construcción y conservación de escuelas) se ha descuidado forzosamente durante muchos años. Esta cuestión se examina más detalladamente en los párrafos 80 a 84 de este informe. En esta sección basta señalar que es necesario adoptar urgentemente medidas para reparar algunos centros de salud y renovar y modernizar otros;

b) Equipo inadecuado. El equipo médico y odontológico se está gastando o se está quedando obsoleto antes de que pueda reemplazarse. Además, es necesario ampliar y mejorar el equipo habida cuenta del aumento de la población de refugiados y del mejoramiento de las normas en otros lugares;

c) Emolumentos inadecuados. Los sueldos de todo el personal médico se establecen mediante estudios comparativos realizados por la Comisión de Administración Pública Internacional, pero en algunas esferas los emolumentos (junto con otras condiciones de empleo como las perspectivas de ascenso y las posibilidades de capacitación) parecen ser insuficientes para atraer y conservar al personal médico de la calidad necesaria. En 1982, el 38% de los médicos, el 40% de los cirujanos dentales y farmacéuticos de zona y el 54% de los técnicos de laboratorio habían trabajado en el Organismo cinco años o menos. Naturalmente, se da preferencia para la contratación a los refugiados palestinos, pero muchos refugiados, especialmente dentistas y personal de enfermería, prefieren los sueldos altos a los que tienen acceso en los países árabes, especialmente en los Estados del Golfo; la prestación de servicios en el gobierno local (para el que los refugiados reúnen las condiciones) va acompañada de beneficios accesorios y de la posibilidad de obtener una pensión. La política de exigir que el personal médico superior sepa leer y escribir en inglés también representa una desventaja para

OOPS en lo que respecta a la contratación en un país como Siria, donde la formación médica se imparte en árabe y no se exige a los empleados del gobierno que hablen un idioma extranjero. Aún los sueldos que se ofrecen a los trabajadores de saneamiento son, en algunas zonas, insuficientes para atraer a hombres fuertes y sanos. Esta situación ha provocado no sólo un alto movimiento de personal y una elevada tasa de vacantes, sino también una falta de personal calificado de categoría intermedia que, según se prevé, ocuparía los puestos de categoría superior dentro de cinco o diez años, cuando los titulares actuales se jubilaran;

d) Saneamiento ambiental inadecuado. Aparentemente los servicios de saneamiento ambiental en algunos campamentos habían alcanzado un nivel comparable a los servicios que prestaban los gobiernos árabes huéspedes a la población que vivía en circunstancias semejantes, pero en los últimos diez años en algunos lugares no ha sido posible prestar servicios de saneamiento del nivel que prestan los gobiernos;

e) Las instalaciones terapéuticas para pacientes hospitalizados en el Líbano y Jordania han sufrido las consecuencias de la desaparición de los hospitales de la Luna Roja Palestina. La falta de servicios odontológicos que se menciona en el párrafo 60 supra tal vez esté en vías de solución gracias a algunas medidas recientemente adoptadas.

Habida cuenta de la actual situación financiera, es poco probable que haya grandes cambios en el programa, pero hay modos de complementar los recursos disponibles:

- Los proyectos de autoayuda ya han dado buenos resultados para el mejoramiento de edificios e instalaciones y habría que seguir fomentándolos. En 1982 se gastaron más de 400.000 dólares EE.UU. de los fondos del OOPS en proyectos de autoayuda para el medio ambiente;
- Todas las zonas deberían utilizar plenamente los fondos discrecionales con que cuentan para realizar trabajos sencillos en los edificios, incluidos los centros de salud;
- Los directores de zona y los oficiales de sanidad de zona no deberían desperdiciar las oportunidades de utilizar las fuentes locales de voluntarios para obtener medicamentos, alimentos complementarios o equipo médico. En algunos casos estas medidas ya se han adoptado;
- Las posibilidades de obtener financiación suplementaria sobre la base de proyectos deberían explorarse plenamente (véase el párr. 117 del capítulo III).

70. En lo que respecta a la organización, en la sección de este informe relativa a la educación se hace referencia a los buenos resultados que se han obtenido mediante la introducción de un plan bienal de trabajo. Las mismas consideraciones se aplican al programa de salud. Un plan bienal de trabajo permitiría una mayor flexibilidad y una mayor previsión para el futuro que las que permite el presente plan anual. El plan bienal de trabajo para el programa de salud, que no requeriría una elaboración tan detallada como el plan para la enseñanza, naturalmente debería estar relacionado con el presupuesto bienal propuesto en el capítulo III del presente informe. Las medidas recientemente aprobadas con respecto a la salud dental (párr. 60 *supra*) y el nuevo plan para elaborar el programa de salud e higiene de las escuelas durante un período de dos o tres años son medidas útiles en este sentido.

C. Socorro

1. Descripción del programa

71. El programa de socorro del OOPS ha prestado asistencia, ya sea en forma de alimentos o de albergue, a refugiados palestinos prácticamente sin interrupciones desde los principios del Organismo hasta septiembre de 1982, cuando se introdujeron cambios importantes en los servicios.

72. El programa de socorro, que a lo largo de los años ha sido administrado en forma eficiente aun en condiciones difíciles, es una operación compleja cuyo objetivo general es aliviar la aflicción de los refugiados. Hasta hace poco tiempo tenía tres funciones diferentes: a) un programa masivo de distribución de raciones básicas; b) la provisión de albergue y c) ayuda para los casos extremos de penuria. Sin embargo, a consecuencia de la constante escasez de recursos y de la necesidad de asignar recursos adicionales para atender a la situación de emergencia en el Líbano tras la invasión israelí en junio de 1982, el Comisionado General decidió suspender la distribución general de raciones a los refugiados que reunían las condiciones en todas las zonas, salvo en el Líbano. Además, el programa de socorro administra los servicios de comedor en los hospitales, las escuelas y los centros de formación profesional dentro de los programas de enseñanza y de salud y los proyectos de autoayuda.

73. En los últimos años, los gastos de socorro han representado algo más del 20% de los gastos del OOPS (52,4 millones de dólares EE.UU. en 1982, según los cálculos del presupuesto revisado, o sea, 23,4%). La proporción mayor del programa se destina a raciones básicas (35,4 millones de dólares EE.UU.) seguida, a distancia, por la asistencia para casos extremos de penuria y la provisión de albergue (4,5 millones de dólares EE.UU. y 1,2 millones de dólares EE.UU. respectivamente). La suma adicional de 11,1 millones de dólares EE.UU. representa la parte del programa correspondiente a los gastos corrientes del OOPS. Según la última información presupuestaria disponible, a consecuencia de la interrupción de la distribución de raciones, la parte correspondiente al programa de socorro de los gastos del OOPS se prevé que se reducirá de más del 20% a poco más del 5% en el bienio 1984-1985, con los consiguientes aumentos en las partes correspondientes al programa de educación (+13,5%) y al programa de salud (+3,5%). Para obtener información sobre las consecuencias de este cambio de prioridades, véanse los párrs. 88 a 90 *infra*.

74. La organización de servicios de socorro es similar a la de otros programas. El Director de Servicios de Socorro (categoría D-1) está ubicado en la sede en Viena y coordina la labor de la División de Suministros (encabezada por un funcionario de categoría P-5), la Oficina Técnica (categoría P-4) y la División de Servicios de Socorro (encabezada por un oficial de categoría P-5 ubicado en Viena, aunque su personal está ubicado en la sede en Ammán). En conjunto, hay cinco funcionarios internacionales del cuadro orgánico en la sede en Viena y ninguno en la sede de Ammán. En todas las zonas, salvo en Siria, hay un oficial de servicios de socorro de zona, que es un funcionario internacional del cuadro orgánico de categoría P-4, y un oficial de suministros y transporte de zona, que es un funcionario internacional de categoría P-4 responsable ante el Director de zona. Esos funcionarios cuentan con asistencia del personal adjunto de zona: oficiales del servicio de socorro de zona, oficiales de asistencia social de zona, ingenieros y oficiales de suministros a los que también ayudan oficiales de comprobación de derechos y registro, inspectores de distribución y demás personal administrativo y trabajadores manuales sobre el terreno. Esta estructura parece lógica y acorde con las necesidades de funcionamiento del OOPS, aunque indudablemente requerirá una racionalización consistente en una posible redistribución de recursos en la región de operaciones si se adopta el nuevo enfoque sugerido para el programa de socorro (véase el párr. 90). La DCI determinó que existía una buena relación de cooperación entre el personal internacional y el personal de contratación local que trabaja sobre el terreno, lo que constituye una ventaja en el desempeño de la difícil labor del OOPS. No se comunicaron quejas sobre la distribución de funciones entre el personal internacional y el personal local. Sin embargo, se señalaron algunas dificultades psicológicas y prácticas con respecto a la ubicación de la sede. La distancia al lugar desde donde se dirigen las operaciones, particularmente en los casos de emergencia, plantea cierta inquietud entre el personal de las zonas. Aparentemente, la causa de dicha inquietud es la rígida centralización de las decisiones en lo que respecta a la reparación y mantenimiento de albergues y otras instalaciones. Este problema se examina en el párrafo 93 infra.

a) Distribución de raciones básicas de alimentos

75. La administración (comprobación de derechos y registro, control y conservación de los registros de los refugiados) y la distribución de raciones básicas (harina, arroz, azúcar y aceite de cocina) era una operación sobre el terreno en gran escala realizada por un personal internacional mínimo (cinco personas) y un pequeño complemento de personal de la región (168 personas). El número de refugiados registrados en el OOPS era de 1.925.000 en junio de 1982; sin embargo, antes de que se interrumpiera el programa de raciones básicas, el número medio de refugiados que recibía raciones era de 820.000, aproximadamente el 43% del total.

76. La DCI determinó que la supervisión y distribución de las raciones básicas, que es una tarea delicada y que lleva mucho tiempo, estaba bien organizada y había funcionado sin mayores tropiezos durante muchos años. Los procedimientos de comprobación de derechos, el registro y el control de los refugiados indigentes estaban claramente establecidos, aunque el Organismo no puede investigar las condiciones de empleo y de ingresos de los refugiados a fin de establecer sin duda alguna cuáles son las necesidades de cada uno de los refugiados en materia de

/...

raciones. Prácticamente desde el principio del programa se han experimentado dificultades para rectificar las nóminas de los beneficiarios de raciones, como consecuencia de la falta de cooperación por parte de los gobiernos huéspedes o del bajo nivel de confianza en el OOPS por parte de los propios refugiados. En consecuencia, el Organismo introdujo en 1952 un límite máximo anual arbitrario del número de beneficiarios de raciones; dicha política se ha aplicado en todas las zonas hasta la interrupción de la distribución de raciones básicas en septiembre de 1982.

77. Las consecuencias del socorro básico para la nutrición del beneficiario medio no se pudieron verificar plenamente. La impresión de la DCI de que dicho socorro no desempeñaba un papel importante en la subsistencia diaria de los refugiados. En 1981, por ejemplo, cada uno de los 820.000 refugiados recibió un promedio de 29 dólares EE.UU. en apoyo alimentario, o aproximadamente 0,08 dólares EE.UU. por día, que es verdaderamente una cantidad insignificante, en especial si se tiene en cuenta que en la mayoría de los casos uno de los miembros de cada familia de refugiados está empleado (salvo en el Líbano y Gaza, donde las posibilidades de empleo son escasas o limitadas). La reacción relativamente tranquila de la población de refugiados ante la decisión del Comisionado General de suspender las raciones básicas en septiembre de 1982 podría atribuirse en parte a estas consideraciones.

78. Sin embargo, es importante observar que en el curso de los años las raciones básicas han adquirido la importancia de una institución que excede de lejos su valor nutricional o monetario: Los refugiados las consideran un símbolo de prestigio y, lo que es más importante, prueba tangible de la obligación que ha asumido la comunidad internacional de ayudarlos, obligación ésta que, desde la resolución 302 (IV) de 8 de septiembre de 1949, ha sido repetidamente confirmada por la Asamblea General. Este aspecto del programa se destacó en las cinco zonas con preocupación, ya que la interrupción de raciones básicas representaría el principio de una tendencia a eliminar completamente los servicios del OOPS.

79. La DCI quisiera rendir homenaje a la dedicación y la capacidad de sacrificio del personal de socorro del OOPS en el Líbano por los esfuerzos profesionales y humanos realizados en el desempeño de sus deberes en condiciones muy difíciles y a veces precarias. Los servicios de socorro en el Líbano funcionan con carácter de emergencia, con alguna ayuda de otras zonas, particularmente de la Ribera Occidental (servicios de suministro al Líbano meridional y de Siria (distribución de alimentos y apoyo de otro tipo en las regiones de Trípoli y del Valle de Beqaa). Reúnan o no las condiciones, todos los refugiados reciben una ración de subsistencia diaria de 2.100 calorías. Cuando se preparó este informe, no fue posible determinar durante cuánto tiempo se necesitaría esta ayuda de emergencia. Sin embargo, si se consideran las condiciones verdaderamente pavorosas creadas para los refugiados por la invasión israelí del Líbano y la lucha en dicho país, probablemente sea necesario seguir prestando apoyo a la población de refugiados en el futuro inmediato.

b) Provisión de albergue

80. Esta parte del programa de socorro comprende la construcción, reparación y conservación de instalaciones del OOPS (es decir, escuelas, clínicas, depósitos) y la construcción o reparación de albergues (chozas) ocupados por los refugiados. En general, los gastos para el componente de albergue representan menos del 3% de los gastos de socorro (588.000 dólares EE.UU. en 1981, de los cuales 401.900 dólares EE.UU. se gastaron en el alquiler de edificios) 1/. El personal que administra el programa en cada una de las zonas es relativamente reducido y consiste en un oficial mecánico, un mecánico y dos auxiliares técnicos, lo que tal vez se deba a la reducción de asignaciones presupuestarias y de volumen de trabajo. Sin embargo, tras visitar la región, el equipo de la DCI opina que es necesario asignar prioridad más alta a la provisión de albergue. La recomendación que figura en el párrafo 34 supra de destacar dos oficiales calificados de edificios de la sede a las zonas tal vez ayude a aliviar la situación.

81. Un examen de los gastos de los servicios de socorro durante los 15 últimos años demuestra que esta función se ha subpresupuestado constantemente, salvo en el caso de las operaciones en Jordania durante los dos años inmediatamente posteriores a la guerra de 1967. Ello ha ocasionado, como ha señalado repetidamente el Comisionado General en su informe anual a la Asamblea General, un considerable deterioro de las instalaciones del OOPS. El equipo de la DCI visitó algunos de esos locales - por ejemplo, las escuelas de New Camp y los centros de salud de Ammán, y algunas escuelas alquiladas en Damasco - y determinó que en muchos casos se necesitaban reparaciones extensas o aún la reconstrucción total.

82. Aunque no pudieron visitar todas las instalaciones de los campos de operación del OOPS, los Inspectores observaron que el estado de conservación de los locales variaba considerablemente. En algunos lugares, como en el campamento Am'ari de la Ribera Occidental, las escuelas y los centros de salud - el colegio preparatorio de niños, el colegio preparatorio de niñas, el centro de salud y el centro de actividades de la juventud - se conservaban en buenas condiciones. También se observaron buenas condiciones de mantenimiento en el Centro de Capacitación de la Mujer de Ramallah, el centro de salud sueco del OOPS en Gaza, el centro de formación profesional en Damasco y otras instituciones. Las buenas condiciones de conservación se deben, en su mayor parte, a proyectos de autoayuda realizados por las escuelas o por la comunidad de refugiados. Podría decirse lo contrario de los lugares donde el OOPS se encarga de la prestación de esos servicios. Se manifestaron quejas sobre la escasez de recursos impuesta, el control estricto de los fondos por parte de la sede, la falta de personal de supervisión en las zonas, y otros problemas.

83. La responsabilidad de la construcción, la reparación y el mantenimiento de los albergues se ha transferido casi enteramente a los refugiados. La participación financiera del OOPS se limita a pequeñas contribuciones en efectivo, al aporte de materiales de construcción para proyectos comunitarios de autoayuda y a la reparación de albergues para los casos extremos de penuria. No se observaron

1/ Véase el documento A/37/5, Add.3, pág. 14.

dificultades especiales en esta función, salvo los problemas que surgieron de la frecuente demolición punitiva de albergues de refugiados por parte de las autoridades militares de Israel en la Ribera Occidental y en Gaza y de la reconstrucción de nuevas viviendas para refugiados en el Líbano y Siria a consecuencia de la destrucción de campamentos e instalaciones en el Líbano. Estas dificultades deberían solucionarse con carácter de emergencia.

84. La mayor parte de las dificultades del programa de albergue, si no todas, se deben a la escasez crónica de asignaciones financieras. Es fácil comprender que los escasos recursos disponibles del Organismo se hayan destinado a otras actividades prioritarias, en particular a los programas de salud y educación. Sin embargo, el deterioro de las instalaciones del OOPS ha llegado a un extremo intolerable pues afecta adversamente a la calidad de los servicios prestados: es difícil comprender cómo se pueden administrar eficientemente los programas importantes de educación y de salud del OOPS si se permite que las instalaciones se desmoronen. En los párrafos 94 a 97 infra se aportan sugerencias para solucionar ese problema.

c) Asistencia para casos extremos de penuria

85. Desde hace muchos años hay proyectos de asistencia social aplicables a las familias y a las personas en dificultades económicas en la mayoría de las zonas. En la actualidad, aproximadamente 40.000 refugiados reúnen las condiciones necesarias para recibir apoyo diario, que consiste en unas 1.900 calorías; además, reciben frazadas, ropa usada, etc. Los niños de las familias en situaciones extremas de penuria tienen prioridad para ingresar en los centros de capacitación del Organismo. El OOPS también se encarga de la reconstrucción o reparación de albergues y otorga pequeños subsidios en efectivo; además proporciona asistentes sociales para que resuelvan los problemas personales y familiares de los refugiados mediante orientación y guía.

86. En los últimos años, los gastos han oscilado entre 1,6 y 3 millones de dólares EE.UU. por año (3,1 millones de dólares EE.UU. en 1982), con ajustes regulares. Esta función, que cuenta con el reconocimiento de la población, está bien organizada y controlada por un grupo pequeño de funcionarios en cada zona. El equipo de la DCI no oyó queja alguna con respecto a dicha labor. Sin embargo, se formularon algunas observaciones sobre los procedimientos administrativos empleados para determinar los casos especiales de penuria. Se examinaron las instrucciones para los servicios de socorro pertinentes y parecen ser bastante detalladas; pueden dar la impresión de ser demasiado burocráticas. Aunque se puede reducir parte del papeleo (por ejemplo, se exige una recomendación a cinco niveles distintos antes de que un caso se apruebe y se registre), se determinó que las instrucciones se adaptaban a las necesidades de esa función. Los casos urgentes pueden tramitarse sin demoras innecesarias y los directores de zona tienen suficiente autoridad para determinar los casos extremos de penuria.

d) Servicios de comedor

87. Además de las raciones básicas y de la asistencia para casos extremos de penuria, el OOPS ha preparado y servido alimentos para pacientes de tuberculosis no hospitalizados, pacientes de hospitales en general, de hospitales psiquiátricos, de centros de maternidad para mujeres embarazadas y madres lactantes, para pacientes de hospitales de niños y de pabellones infantiles de los hospitales generales, para personal de hospital y para estudiantes de centros de formación profesional, lo que suma un total de aproximadamente 130.000 comidas por día. El valor nutricional varía desde 200 calorías por día, para los niños de entre 2 y 3 años de edad, hasta 2.500 calorías, para los jóvenes que asisten a los centros de formación profesional. Estos servicios son permanentes y evidentemente no deben limitarse.

2. Problemas pendientes

a) Consecuencias de la interrupción de la distribución de raciones básicas

88. Como ya se ha señalado, en septiembre de 1982 el Comisionado General interrumpió la distribución de raciones básicas a los refugiados que reunían las condiciones. A pesar de la resolución 37/120 F de la Asamblea General, en que se le pedía que reanudara la distribución en forma continua "tan pronto como sea posible", parece improbable que, dada la actual situación financiera del Organismo, se restablezca la distribución de raciones básicas en gran escala. Las consecuencias políticas y psicológicas de la interrupción de raciones básicas parecen ser mucho más importantes que la propia ayuda alimentaria, puesto que la decisión del Comisionado General aparentemente ha afectado gravemente a la confianza de los refugiados y del gobierno local en el funcionamiento del OOPS. Una reducción menos drástica de los servicios - por ejemplo, una disminución del límite máximo anual, junto con la moderación de las condiciones que rigen para determinar la categoría de casos extremos de penuria - habrían sido más fáciles de explicar y de aceptar.

89. La decisión del Comisionado General representa una oportunidad, que se necesita desde hace mucho tiempo, de desarrollar un nuevo enfoque para todo el problema del socorro. La DCI considera que se ha utilizado la misma modalidad de asistencia durante demasiado tiempo. Por ejemplo, la distribución de harina hace mucho tiempo que ha perdido su propósito originario. Los refugiados en principio ya no hacen su propio pan. Intercambian la harina, a aproximadamente el 70% de su valor, en la panadería local por una determinada cantidad de pan de menor peso. Aparentemente, les resultaría más conveniente que se les dieran cupones para alimentos en lugar de harina. Además, habría que determinar si la continuación de la asistencia alimentaria tradicional es necesaria y si no resultaría más beneficioso aplicar un nuevo enfoque a este problema.

90. En particular, se proponen los siguientes nuevos enfoques para que se examinen con carácter prioritario:

- La combinación del sistema actual de asistencia especial en casos de penuria y de distribución de raciones básicas en un programa de socorro y asistencia social para ayudar a los refugiados que lo necesiten (por ejemplo, ampliando la asistencia para casos especiales de penuria a los refugiados de todas las zonas que se considere que verdaderamente necesitan asistencia). Se debería pedir al Comisionado General que, en cooperación con los países huéspedes, que estableciera nuevos criterios de certificación para dicha asistencia, que se presentarían para su aprobación a la Comisión Asesora. Por medio de la aplicación de estos nuevos criterios se debería establecer una categoría de asistencia prioritaria para los refugiados.
- La introducción paulatina de cupones de alimentos para reemplazar la distribución en especie. Este método parece una posibilidad realista en la actualidad, puesto que algunos contribuyentes han convenido en aportar su contribución al OOPS en efectivo en lugar de en especie. Los alimentos disponibles se seguirían distribuyendo de conformidad con los procedimientos establecidos. Además, se distribuirían cupones a los refugiados que reunieran las condiciones para que compraran alimentos en determinados comercios. Este procedimiento de distribución tendría también la ventaja de ser menos engorroso y más barato.
- Se aboliría el límite máximo anual de raciones; la cantidad de raciones - en especie o en cupones de alimento - se determinaría según las posibilidades presupuestarias. Los aumentos y las reducciones serían iguales en todas las zonas.

b) Dificultades provocadas por la falta de recursos suficientes

i) Deterioro de los locales del OOPS y de los albergues de refugiados

91. La mayor parte de las dificultades del programa de albergues, sino todas, surgen de la falta de financiación apropiada para esta función. De 1970 en adelante, en promedio menos del 3% del presupuesto de socorro se gastó en el alquiler, la construcción y la conservación de instalaciones. Si el OOPS ha de fortalecer la confianza de los refugiados en su funcionamiento, parece evidente que se necesita urgentemente una planificación y distribución más equilibradas de los recursos destinados a albergues. En la documentación presupuestaria de que se disponía cuando se elaboró este informe, no quedaba claro si la intención era destinar al programa de albergues parte de los recursos liberados a consecuencia de la interrupción de la distribución de raciones básicas.

92. Aunque la DCI tiene conciencia de las limitaciones financieras que afectan al OOPS, considera que es necesario redoblar los esfuerzos y tal vez establecer nuevos enfoques para financiar la construcción, reparación y mantenimiento de los locales del OOPS. Como primer paso, habría que elaborar un plan bienal de acción semejante al que se utiliza para la educación, en el que se identificarían claramente las esferas prioritarias de atención para la construcción o reconstrucción de instalaciones del OOPS en las diversas zonas.

93. La DCI recomienda que la responsabilidad de la conservación de los locales del OOPS recaía en los oficiales de educación y de salud de las zonas y en su personal respectivo. Sin embargo, los oficiales mecánicos de zona deberían ser responsables de la supervisión técnica de los trabajos como lo han sido hasta el momento. Además, el procedimiento actual para la autorización de gastos presupuestados de reparaciones y conservación debería examinarse y modificarse a fin de que los directores de zona tuvieran plena responsabilidad de la utilización apropiada de los recursos.

ii) Proyectos de autoayuda

94. Como se indicó en los párrafos 82 y 83 supra, el OOPS presta asistencia limitada a los proyectos comunitarios de autoayuda, ya sea mediante materiales de construcción o mediante efectivo. Dichos proyectos desempeñan una función importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de los refugiados. Incluyen desde la construcción de senderos de hormigón y caminos asfaltados en los campamentos y los colegios hasta la construcción de nuevas aulas, laboratorios escolares, centros para la juventud, patios de recreo y campos de juego, servicios de agua, saneamiento, electricidad, etc. En algunas regiones, los proyectos de autoayuda también se encargan de la conservación de las instalaciones de salud y educación. Las ventajas de estas actividades son numerosas.

95. La responsabilidad de los proyectos de autoayuda está distribuida en forma desigual. En algunas zonas es parte del programa de salud y en otras, del programa de socorro; a veces comparten dicha responsabilidad tres programas distintos. Es muy probable que ése sea el motivo de los distintos grados de importancia que se atribuyen a esta función, lo que provoca variaciones en el desarrollo de los proyectos de autoayuda en las distintas zonas. Por ejemplo, en los 10 últimos años en Jordania se gastaron aproximadamente 13 millones de dólares EE.UU., o sea aproximadamente 7 dólares EE.UU. por cada refugiado. De esa suma, la parte correspondiente al OOPS fue de 2,2 millones de dólares EE.UU., o sea aproximadamente 1,15 dólares EE.UU. por refugiado durante 10 años. Durante el mismo período, en la Ribera Occidental se gastó el doble de dicha suma por refugiado en los campamentos. En las otras zonas la diferencia era aún mayor. Es necesario establecer un enfoque más organizado y destacar más la importancia de la autoayuda.

96. Habida cuenta de la constante escasez de recursos a que hace frente el OOPS, aparentemente los proyectos de autoayuda realizados bajo la responsabilidad del Organismo constituyen una nueva oportunidad que podría ayudar a corregir algunos de los problemas psicológicos y políticos provocados por la interrupción de la distribución de raciones básicas. La DCI considera que los proyectos de desarrollo en pequeña escala que generaran ingresos y estuvieran patrocinados por el OOPS también podrían dar buenos resultados. Un ejemplo positivo de este enfoque es la serie de cooperativas de desarrollo establecidas en la Ribera Occidental y en Gaza que cuentan con el apoyo del OOPS. Habría que examinar cuidadosamente las posibilidades de este enfoque en conjunción con las sugerencias de capacitación profesional en las profesiones contemporáneas que se indica en el párrafo 44 supra. Si dicho estudio demostrara la validez de ese método, los organismos especializados de las Naciones Unidas podrían considerar la posibilidad de

proyectos de desarrollo en pequeña escala y ayudar con apoyo técnico y de otra naturaleza hasta que dichos proyectos pudieran sostenerse por sí mismos. Además, si estos proyectos se organizaran en forma adecuada y funcionaran con buenos resultados, podrían a su vez reactivar la situación financiera de los programas de educación y salud.

97. En conclusión, la DCI considera que la aplicación de la misma modalidad de operaciones de socorro por parte del OOPS ha durado demasiado. El Organismo ha establecido un sistema complejo de operaciones de socorro en gran escala que, en general, ha funcionado en forma adecuada en condiciones política y militarmente volátiles. Ese sistema ha desempeñado una función vital en el cumplimiento del mandato del OOPS en el Cercano Oriente. Sin embargo, se ha prestado relativamente poca atención a la investigación para obtener nuevos enfoques para la prestación de ayuda a los refugiados que la necesiten. Sólo recientemente se ha iniciado un examen de las operaciones. Los proyectos comunitarios de autoayuda, así como los proyectos de desarrollo para la cooperación, patrocinados por el OOPS, aunque sean pequeños, parecen ofrecer una oportunidad para la inversión productiva de los recursos limitados de que dispone el OOPS.

III. PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

A. Presupuesto y finanzas

1. Introducción de un sistema de presupuestación y financiación

98. Las reiteradas crisis financieras del OOPS - todos los años el nivel de las contribuciones voluntarias resulta inferior al nivel de gastos previstos - tal vez se podrían mitigar si se mejoraran los métodos utilizados para informar a los Estados miembros contribuyentes de las necesidades del Organismo. Para evitar que haya varias estimaciones diferentes de los gastos en distintos momentos del año y que los Estados miembros adopten decisiones relativas a la financiación sin realizar un examen a fondo del presupuesto, a continuación se esboza un procedimiento más racional, que incluye los elementos siguientes:

- La elaboración de un presupuesto muy detallado.
- Un examen minucioso del presupuesto y su aprobación por los Estados miembros.
- La fijación por los Estados miembros contribuyentes de sus contribuciones con arreglo al presupuesto aprobado.

99. En los asuntos presupuestarios y financieros, la situación del OOPS discrepa con la práctica habitual de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Las diferencias principales consisten en que el OOPS no presenta a los Estados miembros un presupuesto formal o presupuesto por programas que suministre información detallada sobre los gastos previstos y, por lo tanto, no se hace un verdadero examen del presupuesto en ningún órgano intergubernamental. Hay varios documentos que suministran información presupuestaria pero ninguno es un presupuesto verdaderamente detallado y no se explican claramente las relaciones entre el presupuesto y el programa.

/...

100. Para uso externo, es decir, para la presentación de los gastos previstos a los Estados miembros, sólo hay:

a) Tres páginas en el presupuesto por programas bienal de las Naciones Unidas: estas páginas son muy esquemáticas y las cifras no coinciden con las que aparecen en documentos posteriores;

b) La información suministrada cada año en un capítulo del informe del Comisionado General, en que figura un presupuesto revisado para el año en curso y el presupuesto propuesto para el año siguiente. Se recordará que el informe del Comisionado General se presenta en septiembre y que en el capítulo III se reseñan las actividades del OOPS en el período de 12 meses que va del 1° de julio del año anterior al 30 de junio del año en curso. En el capítulo sobre cuestiones presupuestarias mencionado, se incluye un cuadro dividido en cinco partes y 18 rubros relativos al presupuesto. En cada rubro se distingue entre gastos periódicos y no periódicos y se incluye un texto breve en que en general se explican las diferencias en relación con el año anterior. En el anexo varios cuadros suministran cierta información sobre el número total de refugiados, estudiantes, becas, etc., y sobre los ingresos percibidos;

c) La información suministrada en distintas fechas a la Comisión Asesora en documentos titulados "Perspectivas financieras para el año 19.." o "Situación financiera del OOPS al"; sin embargo esos documentos no comprenden una información más detallada sobre los gastos previstos y no explican claramente las diferencias con las estimaciones de gastos presentadas anteriormente.

101. Las diferencias entre los diversos cálculos de gastos previstos y efectivos aparecen en el cuadro siguiente:

		<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
		<u>(Dólares EE.UU.)</u>					
Cifras presentadas en el mes de septiembre anterior al ejercicio financiero pertinente	Gastos previstos		151 838	185 158	230 925	265 574	273 352
	Ingresos previstos		114 727	133 545	160 536	185 316	185 294
	Déficit		37 111	56 813	70 389	80 258	86 058
Cifras corregidas al 30 de junio del ejercicio financiero pertinente	Gastos previstos	139 800	166 346	211 289	238 667	233 526	
	Ingresos previstos	125 595	138 029	164 416	193 818	191 487	
	Déficit	13 845	28 317	46 873	44 849	42 039	
Ingresos y gastos efectivos al final del ejercicio financiero pertinente	Gastos	132 111	152 188	183 677	180 728	182 854	
	Ingresos	130 504	158 871	184 568	190 722	181 877	
	Diferencias	-1 600	-6 683	+891	+10 193	-977	

102. En este cuadro se observa que los déficit anunciados en el mes de septiembre anterior al ejercicio financiero generalmente son muy altos (entre el 25% y el 30% del total del presupuesto), que disminuyen sustancialmente al 30 de junio del ejercicio financiero y que a fines de año se llega a un equilibrio aproximado (en la forma de un déficit o superávit leve). El resultado final tal vez se puede atribuir:

- como ocurrió en 1980, a un gran aumento de los ingresos estimados de 133 millones de dólares a 183 millones de dólares,
- o, como ocurrió en 1981 y 1982, a disminuciones no menos considerables de los gastos (50 millones de dólares en 1981 y 80 millones en 1982). En 1981, hubo reducciones en todos los programas del Organismo; el presupuesto de educación disminuyó en 32 millones de dólares, el presupuesto de salud, en 6 millones y el presupuesto de socorro, en 11 millones. En 1982 hubo reducciones análogas: 43 millones de dólares en educación, 8 millones de dólares en salud y 27 millones de dólares en servicios de socorro.

/...

103. Esa situación sólo se puede explicar porque:

a) No hay una fecha exacta a principios de año en que se sepa el monto de las contribuciones voluntarias que constituirán los ingresos del OOPS para el año. Generalmente se celebra una conferencia sobre promesas de contribuciones hacia fines de noviembre del año anterior al año en que se presenta el presupuesto, pero en un momento en que la mayoría de los contribuyentes principales aún no están en condiciones de dar una indicación clara de sus intenciones. El Comisionado General celebra negociaciones durante el año para obtener promesas de contribuciones firmes de cada contribuyente principal;

b) Como resultado de esas negociaciones, las estimaciones varían durante el año. A fin de evitar un exceso de gastos en relación con los ingresos, se practica una política de gran moderación. Un documento interno titulado "Informe sobre el estado del presupuesto" se actualiza varias veces al año (seis veces en 1979, cinco veces en 1980, cuatro veces en 1981 y cuatro veces en 1982). En un anexo de ese documento figura una lista de "gastos aún no aprobados". El monto de ese "presupuesto aún no aprobado" en general equivale al monto del déficit previsto o, en otras palabras, a la diferencia entre el monto del presupuesto presentado en el informe del Comisionado General y el valor total de las promesas de contribuciones hechas hasta el momento de preparar el documento. Las indicaciones de posibles cambios que aparecen en el informe sobre el estado del presupuesto son sumamente detalladas y con frecuencia se refieren a sumas muy pequeñas.

104. Las autorizaciones de gastos (asignaciones) enviadas a los directores de zona son muy detalladas y se hacen distinciones particularizadas. En efecto, se distingue entre asignaciones "anuales", "por justificar" y "aún no aprobadas" y se hace una división en tres períodos de cuatro meses cada uno. Este procedimiento facilita un control exacto del uso de los fondos.

105. Por lo tanto se trata de ajustar al máximo los gastos al nivel de los ingresos disponibles. Pero las medidas de reducción de los gastos siguen siendo de carácter interno. Los Estados miembros no participan en las decisiones cotidianas sobre el presupuesto, que en definitiva tienen un efecto importante sobre la gestión y sobre los servicios prestados a los refugiados, el mantenimiento de los edificios escolares, el tipo de equipo para los dispensarios, etc. La magnitud de las consecuencias se puede juzgar por el capítulo II del informe. Más aún, los Estados miembros no reciben una exposición exacta de las consecuencias de las reducciones y tal vez tiendan a creer que es posible financiar sólo un 75% de los gastos sin causar perjuicios graves. Por lo tanto, parece indispensable adoptar un sistema más claro y preciso que permita a los Estados miembros determinar con exactitud las consecuencias del nivel de contribuciones que fijan para el Organismo.

106. Este sistema se debe basar en primer término en el establecimiento de un verdadero presupuesto. La presentación del presupuesto ha de ser mucho más clara y precisa que la que se hace actualmente en el informe del Comisionado General. De hecho, sería preferible que hubiera un documento separado del informe anual, titulado "Presupuesto por programas del OOPS".

107. La estructura actual del presupuesto tiene la ventaja de presentar por separado cada uno de los tres programas principales (las tres primeras partes), los gastos administrativos y gastos comunes en general (la cuarta parte) y las reservas para imprevistos (la quinta parte). No parecería necesario introducir cambio alguno en esa estructura, pero se deberían ampliar mucho las explicaciones proporcionadas a los Estados miembros: habría que subdividir cada uno de los rubros principales que se utilizan actualmente y cada rubro relativo a gastos debería ir acompañado de explicaciones claras.

108. El grado de detalle ha de ser por lo menos equivalente al del cuadro A del informe de los Auditores Externos sobre los gastos y obligaciones para el año de que se trata. Por ejemplo, en ese informe, el rubro "alojamiento" (de la Parte III, "servicios de socorro") se subdivide en cuatro partidas: construcción y conservación de locales de alojamiento, mejoramiento de caminos y campamentos, alquiler de campamentos y administración; de igual forma, el rubro "servicios médicos" se subdivide en doce partidas que incluyen servicios farmacéuticos, servicios de laboratorio, servicios de dispensario, centros de maternidad y hospitales generales. Para cada una de esas partidas de gastos, en el presupuesto también se ha de diferenciar entre los gastos de funcionamiento y los gastos de capital o gastos no periódicos; y se ha de incluir:

- Un cuadro de la plantilla (y los gastos de personal);
- Los gastos de viaje, de comunicaciones y gastos diversos;
- Un cuadro de los gastos de equipo (con información separada sobre los lugares de destino en las cinco regiones y en las sedes);
- Una exposición en que se explique el programa correspondiente, que ha de ir acompañada de los datos numéricos necesarios (costo por estudiante o por refugiados, número de personas interesadas, etc.).

109. La descripción ha de ser más detallada para las partidas principales (por ejemplo, educación primaria y preparatoria), que representan varias decenas de millones de dólares. Dichas partidas se han de desglosar con exactitud por establecimiento o por escuela en cada región.

110. El proceso de examen y aprobación del presupuesto se debe organizar en la forma siguiente:

- Primero, se ha de conseguir asesoramiento técnico acertado en cuanto al contenido del presupuesto. Al respecto se recomienda que el presupuesto del OOPS se someta al examen de la CCAAP.
- Segundo, el presupuesto, junto con el informe pertinente de la CCAAP, ha de ser examinado por la Comisión Asesora, que también debe preparar un informe sobre el documento antes de que la Asamblea General lo apruebe definitivamente por conducto de la Comisión Política Especial (los miembros del Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS también han de recibir toda la documentación pertinente).

111. Cualquier reducción del nivel de gastos previsto se ha de hacer durante el proceso de examen y aprobación. Los contribuyentes principales han de tener oportunidad de expresar su opinión al respecto en el curso del examen. Ello significa que, de los cambios detallados introducidos en el presupuesto del Comisionado General, deben poder inferir las consecuencias de las reducciones que propongan. Después de este examen minucioso, el presupuesto aprobado sería la base sobre la cual los Estados miembros contribuyentes podrían determinar sus contribuciones. Los contribuyentes principales podrían celebrar consultas oficiosas durante el examen del presupuesto a fin de determinar su participación respectiva. En esas condiciones, las decisiones de los Estados miembros contribuyentes sobre el nivel y el tipo de actividades que realiza el OOPS se basarían en un mejor conocimiento de las consecuencias de tales decisiones.

112. Si algunos de los contribuyentes no están en condiciones de comprometerse en cuanto al nivel de su contribución antes del inicio del año presupuestario, se ha de hacer todo lo posible para tener una idea clara de las promesas de contribuciones a más tardar para mayo de ese año: tal vez para esas fechas se podría celebrar una segunda conferencia sobre promesas de contribuciones, junto con un período extraordinario de sesiones de la Comisión Asesora (y posiblemente del Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS) a fin de elaborar el presupuesto definitivo para el año en curso. En vez de ocuparse sólo del nivel previsto de ingresos, en esa reunión se debería hacer un examen completo del presupuesto aprobado y se deberían decidir los cambios que podrían resultar necesarios si el nivel de ingresos previstos no correspondiera al nivel de gastos estimados en el presupuesto. Con ese método los Estados miembros, y en particular los contribuyentes principales, no permanecerían ajenos a los efectos de cualquier posible reducción ulterior del presupuesto del OOPS y estarían plenamente conscientes de sus consecuencias.

2. Otros cambios convenientes

113. Existen otras diferencias entre las prácticas presupuestarias y financieras del OOPS y las de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Estas se refieren a la duración del período del presupuesto, la existencia de una partida especial para las prestaciones por separación del servicio y la falta de relación entre la programación y la presupuestación. A juicio de la DCI, sería conveniente que el OOPS eliminara esas diferencias.

Posibilidad de un presupuesto bienal

114. La DCI notó muy pocas diferencias de fondo entre los presupuestos de años sucesivos. Por lo tanto se sugiere, como un primer paso, que el OOPS prepare su presupuesto para dos años civiles y que, si es preciso, realice ajustes hacia finales del primer año. Ello reduciría el tiempo actualmente dedicado a la preparación del presupuesto en las zonas y en la sede. Otras organizaciones financiadas exclusivamente con contribuciones voluntarias como el PNUD y el UNICEF han adoptado presupuestos bienales. El OOPS muy bien podría seguir ese ejemplo.

Problemas particulares relacionados con la reserva para prestaciones por separación

115. En el trigésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, el Comisionado General propuso que la partida para las prestaciones por separación en el caso de despidos en masa, se incluyese en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, sugerencia que no fue aprobada. La DCI opina que sería conveniente que la Asamblea General reexaminara esa decisión. La partida para prestaciones por separación es una carga importante para el presupuesto del OOPS. Sólo habría que hacer pagos sustanciales por separación si se pusiera fin a las actividades del OOPS y su personal se viera obligado a dejar de trabajar. Eso parece poco probable. Al 31 de diciembre de 1982, la partida ascendía a 52,85 millones de dólares EE.UU. Sus aumentos ordinarios representaron 8 millones de dólares en 1980, 5,8 millones en 1981 y 8 millones en 1982. Si la Asamblea General decidiera sencillamente que, en el caso de despidos en masa, las Naciones Unidas sufragara los gastos de la indemnización por separación en caso de que el OOPS no pudiera hacerlo, la Organización correría sólo un pequeño riesgo y el total del presupuesto del OOPS se podría reducir entre 5 y 8 millones de dólares EE.UU. por año.

La aprobación de un presupuesto por programas y su uso como un instrumento de gestión

116. El documento presupuestario recomendado anteriormente serviría no sólo para suministrar información a los Estados miembros sino también para la gestión del Organismo. Se convertiría en un presupuesto por programas ajustado a las necesidades específicas de los programas del OOPS. Ofrecería las ventajas siguientes:

a) El proceso de examen del presupuesto se podría concentrar más fácilmente en asuntos sustantivos y en la asignación de prioridades entre programas y subprogramas;

b) Un presupuesto por programas permitiría una mayor delegación de autoridad a los directores de zona, a la vez que se mantendría un control adecuado en la zona a fin de asegurar que los gastos no sobrepasaran las contribuciones;

c) Un presupuesto por programas podría crear un vínculo directo con un instrumento importante que actualmente se utiliza para la planificación y el control de la ejecución - el plan de trabajo bienal de educación. Si se elaboraran planes análogos para salud y socorro (véanse los párrs. 70 y 92), estos planes se podrían incorporar en los subprogramas y los elementos de programa del presupuesto por programas.

Programas y proyectos complementarios y su financiación

117. En el curso de sus visitas a los campamentos, escuelas y dispensarios (véase el capítulo II supra), se hizo evidente al grupo de la DCI que en muchos casos las contribuciones complementarias destinadas para proyectos específicos podrían mejorar sustancialmente la cantidad y la calidad de los servicios prestados a los refugiados. Se ha observado, por ejemplo (véase el párr. 40 supra), que

actualmente el OOPS no está en condiciones de aceptar más de uno de cada cuatro a uno de cada nueve candidatos, según la zona, para sus actividades de capacitación profesional. Un programa especial para ampliar esas actividades y dar formación a más estudiantes es exactamente el tipo de proyecto para el cual se podría tratar de obtener contribuciones especiales de los Estados miembros. El sistema de "proyectos señalados" del UNICEF podría servir como un modelo al respecto. También sería conveniente adoptar iniciativas análogas para los programas de salud y socorro. Esa financiación auxiliar para proyectos concretos no tendría que verse limitada a las contribuciones de los Estados miembros; no se deberían desaprovechar las oportunidades de utilizar fuentes voluntarias locales y no locales. Para ello habría que publicar un documento separado distinto del presupuesto, titulado "Proyectos señalados del OOPS", a fin de ayudar al Comisionado General en sus actividades de recaudación de fondos.

B. Cuestiones relativas al personal

118. En lo tocante al personal, el OOPS es con mucho la organización más grande del sistema de las Naciones Unidas. En el cuadro que aparece a continuación se resume la situación:

Distribución de puestos del OOPS

(1° de abril de 1983)

Ubicación	Personal de zona	Funcionarios internacionales del OOPS		OMS	UNESCO	Total
		Del cuadro orgánico	Del cuadro de servicios generales			
Líbano	2 391	4	-	-	-	2 395
República Árabe Siria	2 427	4	-	-	-	2 431
Jordania	5 618	6	-	-	1	5 625
Ribera Occidental	2 703	7	2	-	1	2 713
Gaza	3 739	5	-	-	1	3 745
El Cairo	3	-	-	-	-	3
Sede (Ammán)	73	4	-	3	16	96
Sede (Viena)	198	53	9	2	2	264
Nueva York	-	2	1	-	-	3
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	17 152	85	12	5	21	17 275
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>

Trescientos siete puestos de zona, 6 puestos de funcionarios internacionales del cuadro orgánico, 2 puestos de funcionarios internacionales del cuadro de servicios generales y 3 puestos de la UNESCO se encuentran vacantes.

/...

119. Todos los puestos internacionales del cuadro orgánico - con excepción de los pagados con el presupuesto del OOPS y los que están prestados por la OMS y la UNESCO, pagados y administrados por sus organizaciones - se cargan al presupuesto de las Naciones Unidas (si bien técnicamente los funcionarios internacionales del cuadro orgánico del OOPS no son funcionarios de las Naciones Unidas). Asimismo los puestos de contratación internacional del cuadro de servicios generales - excepto tres pagados por el propio OOPS - también son sufragados por las Naciones Unidas. Otros nueve puestos (seis funcionarios internacionales del cuadro orgánico y tres del cuadro de servicios generales) se financian con contribuciones no gubernamentales especiales para la situación de emergencia en el Líbano.

120. La distribución por categorías de los 111 puestos de contratación internacional del cuadro orgánico (OOPS, UNESCO, OMS) es la siguiente: SGA: 1; D-2: 3; D-1: 1; P-5: 25; P-4: 54; P-3: 16; P-2: 1. Las categorías para el personal de zona van del 1 al 18 y a partir de la categoría 13 equivalen a ocupaciones y tareas de carácter directivo u operacional de nivel superior. En el cuadro siguiente aparece el personal de zona clasificado por categoría:

Personal de zona del cuadro de servicios generales y docente del OOPS, por categoría

(al 30 de abril de 1983)

<u>Categoría</u>	<u>Personal del cuadro de servicios generales</u>	<u>Personal docente</u>	<u>Total</u>
01	2 818		2 818
02	473	1	474
03	180	10	190
04	168	234	402
05	734	71	805
06	224	1 290	1 514
07	415	1 481	1 896
08	332	3 469	3 801
09	175	1 819	1 994
10	101	1 850	1 951
11	50	109	159
12	54	195	249
13	34	26	60
14	123	9	132
15	55	16	71
16	56	11	67
17	13	1	14
18	13	6	19
Total	6 018	10 598	16 616

121. Entre las tres categorías del personal: las dos primeras, personal internacional del cuadro orgánico y personal internacional del cuadro de servicios generales, desempeñan funciones administrativas o sustantivas tradicionales o "normales", si bien en un marco político y cultural muy singular; la tercera categoría - el personal de zona - desempeña una amplia variedad de funciones. Algunas de esas funciones son comparables con las de otras actividades y programas del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, apoyo administrativo, administración de personal y finanzas, operaciones de socorro, distribución de suministros, etc. Sin embargo, la mayoría de las tareas son esencialmente de carácter gubernamental, sobre todo en la enseñanza y la salud. En las categorías 13 a 18 (equivalentes a tareas administrativas u operacionales de nivel superior), el desglose de funciones es aproximadamente el siguiente ^{2/}:

- 18 puestos de la categoría 18: funcionarios administrativos superiores incluidos oficiales de enseñanza de zona y oficiales de salud de zona,
- 11 puestos de la categoría 17: oficiales administrativos superiores, un oficial médico superior, un médico especialista, un arquitecto,
- 75 puestos de la categoría 16: 27 oficiales médicos, 50 oficiales administrativos de diversos tipos,
- 79 puestos de la categoría 15: 16 especialistas en formación, 39 oficiales médicos, 24 oficiales administrativos de diversos tipos,
- 147 puestos de la categoría 14: 55 oficiales médicos, 10 cirujanos dentistas y cinco farmacéuticos, 12 ingenieros, 65 oficiales administrativos de diversos tipos,
- 70 puestos de la categoría 13: oficiales administrativos de diversos tipos (oficiales de enseñanza, oficiales de zona, oficiales de auditoría, algunos instructores para formación profesional).

Así, pues, las categorías 13 a 18 incluyen puestos para 136 médicos, unos 30 ingenieros y especialistas y 230 oficiales administrativos de diversos tipos.

122. En las categorías 01 a 12, el desglose de las funciones principales es aproximadamente el siguiente:

^{2/} La cantidad de personal de zona por puesto y categoría no siempre corresponde ya que muchos puestos - especialmente los puestos docentes - están sobrecargados de personal de categorías inferiores.

- Instructores y supervisores de enseñanza (categorías 11 y 12)		400
- Maestros (categorías 4 a 10)	alrededor de	10 000
- Oficinistas, secretarias y asistentes (categorías 4, 5, 8 y 9)	alrededor de	800
- Trabajadores especializados (categorías 3, 4, 5, 6 y 7)	alrededor de	1 000
- Choferes (categoría 5)		300
- Enfermeros y parteras (categorías 4, 5 y 7)		360
- Obreros, trabajadores manuales, mensajeros (categorías 1 y 2)		3 600

123. Para hacer un análisis exhaustivo de los problemas de contratación, perspectivas de carrera, etc., se habría necesitado información estadística mucho más exacta y completa que la que la DCI pudo conseguir. La introducción en el futuro próximo de un mejor sistema de información sobre el personal, inclusive fichas recapitulativas para el personal semejantes a las utilizadas en las Naciones Unidas, permitiría una mejor evaluación de la situación. La DCI se limitó a analizar el curriculum vitae de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico y a efectuar unos cuantos sondeos para su examen de las carreras, la cantidad de funcionarios contratados por categoría y por año, las jubilaciones previsibles, etc., en el caso del personal de zona. Los resultados principales son los siguientes:

1. Relaciones entre los funcionarios internacionales y el personal de zona

124. En el caso particular del OOPS, la existencia de funcionarios internacionales se justifica por la función que debe desempeñar la organización en un ambiente políticamente delicado en lo tocante a los refugiados palestinos. Es preciso tener esto en cuenta a fin de entender el tipo de funciones que realizan los funcionarios internacionales ya que en general el personal de zona y en particular los 400 funcionarios del cuadro orgánico de las categorías 13 a 18 están suficientemente capacitados para encargarse de los programas sin una supervisión constante. Por ese motivo, como se ha notado ya en relación con el personal adscrito de la UNESCO, los funcionarios internacionales del cuadro orgánico también deben asumir la responsabilidad de las decisiones tomadas en un contexto políticamente difícil y ser capaces no sólo de supervisar sino también de formar al personal de zona y ofrecer asesoramiento especializado en las esferas de organización, administración, finanzas, planificación, evaluación, educación, salud y servicios sociales. Según este criterio, los funcionarios internacionales deben poseer capacidades y condiciones con actitudes muy concretas y profesionales

/...

especiales distintas de las del personal de zona. Esto es de particular importancia ya que la remuneración de los funcionarios internacionales es varias veces más alta que la del "personal de zona del cuadro orgánico" 3/.

125. En su presentación para el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el bienio 1984-1985, el OOPS ha solicitado que se reclasifiquen 18 puestos (un D-2 a SSG, siete D-1 a D-2, seis P-5 a D-1, dos P-4 a P-5 y dos P-3 a P-4), se creen seis puestos (un D-1 y cinco P-5) y se transfieran siete puestos actualmente financiados con recursos del OOPS al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Se informó a la DCI de que el Secretario General apoyaba la solicitud de transferencia de los siete puestos pero difirió su decisión sobre las reclasificaciones y la creación de puestos hasta que se terminara el informe de la DCI sobre el OOPS. Tras examinar la cuestión y discutirla con el Comisionado General, la DCI estima que se justificaría crear cinco puestos de la categoría P-2 y P-3. Al recomendar la aceptación de esa propuesta, la DCI ha tenido en cuenta la necesidad de aumentar el personal internacional en las oficinas de zona. Ello es fundamental para que el OOPS pueda cumplir su mandato, en especial en situaciones difíciles o de emergencia. Además, la DCI recomienda que esos nombramientos se hagan en la categoría de funcionario subalterno del cuadro orgánico en vista de la necesidad de corregir el desequilibrio actual en la distribución por categorías del personal del cuadro orgánico. Asimismo la DCI espera que al llenar esos puestos el Comisionado General preste la debida atención a las recomendaciones del presente informe respecto de la distribución geográfica y la formación académica del personal internacional del cuadro orgánico.

2. Métodos de administración de personal

126. El OOPS siempre ha tenido su propio estatuto y reglamento para el personal de zona y los funcionarios internacionales que tienen cartas de nombramiento del OOPS y no forman parte del personal de las Naciones Unidas, que también se aplica a los funcionarios cuyos puestos pasaron a financiarse con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas a partir de 1975. Una de las características más interesantes de la administración del OOPS es la existencia de un manual de clasificación de ocupaciones. En el manual se estipulan las normas de clasificación y se fijan las tasas y condiciones de pago de algunos subsidios: el manual se publicó a principios del decenio de 1960 como resultado de estudios de clasificación de puestos, realizados por consultores de la American University de Beirut. Se han mantenido los aspectos fundamentales del sistema de remuneraciones establecidos, a pesar de algunas modificaciones hechas en el curso de los años. Hay más de 600 clasificaciones (incluida la de los maestros diferenciados por materia y especialidad) y unos 25 tipos de subsidios complementarios. Algunos de estos subsidios son el resultado de intentos de perfeccionar el sistema de clasificación de puestos y el OOPS está tratando gradualmente de consolidar muchos

3/ La Comisión de Administración Pública Internacional todavía está examinando las condiciones de empleo en el sistema de las Naciones Unidas de personal generalmente denominado "personal del cuadro orgánico nacional". El personal administrativo superior local del OOPS se puede incorporar a esa categoría.

de ellos en el sueldo básico. Otros subsidios constituyen adiciones provisionales al sueldo básico para compensar los efectos de la escasez y otras condiciones del mercado hasta que se determinen las tasas revisadas de remuneración por medio de estudios; conforme se finalizan los estudios, se van eliminando esos subsidios.

127. En general, se considera que hay que modernizar este sistema de clasificación porque se ha vuelto obsoleto y no hay un mecanismo de planificación de las carreras. No obstante, cuando se elaboró el manual, era un sistema muy superior al que existe aún hoy en muchas organizaciones internacionales. La ventaja principal es que permite establecer con mucha precisión el nivel de aptitudes profesionales que debe tener el personal local.

128. La administración de personal se lleva a cabo en varios planos. Los funcionarios internacionales del cuadro orgánico y del cuadro de servicios generales son administrados centralmente desde Viena, independientemente de su lugar de destino, con excepción del personal prestado por la UNESCO y la OMS, que es administrado y pagado por sus respectivas organizaciones. El personal de zona de Viena y de la sede en Ammán depende también de la administración central y su remuneración se ajusta a las mejores tasas prevalecientes en el lugar. Jefes de las respectivas oficinas de zona se ocupan de la administración del personal de zona de conformidad con el estatuto y el reglamento establecidos centralmente. Sin embargo, la supervisión profesional del personal de zona es responsabilidad de los especialistas de la sede (en educación, salud, socorro) que están en Viena, mientras que la mayor parte del personal sustantivo del cuadro orgánico (tanto internacional como de zona) está en la sede en Ammán y en las oficinas de zona. Viena se ocupa de los conflictos laborales importantes o que afecten a todo el organismo, y de cuestiones como la representación del OOPS cuando la CAPI hace un estudio de sueldos; el director de zona se encarga de los conflictos laborales de menor cuantía. Esta complicada estructura es, en parte, el resultado de acontecimientos históricos (el traslado de la sede del OOPS de Beirut a Viena y Ammán) y, en parte, el reflejo de la complejidad de las operaciones del OOPS.

3. Situación del personal de zona

a) Niveles de remuneración y relaciones con el personal

129. Hasta 1975, la política del Organismo consistía en determinar las condiciones de servicio y los niveles de la remuneración principalmente con referencia a la práctica de los gobiernos de los países de la región, y los gobiernos siguen figurando entre los principales puntos de referencia para los estudios sobre remuneraciones que realizan la CAPI y el OOPS. La práctica gubernamental local se caracteriza por la abundancia de prestaciones especiales y, aunque en el pasado el Organismo tendió en cierta medida a aplicar el mismo criterio, se están haciendo esfuerzos por corregir la referida tendencia. Durante los últimos tres años no se ha producido incremento neto alguno en el número de prestaciones y éstas tienden a ser cada vez menos, aunque evidentemente no se las podrá abolir todas.

130. Los estudios completos sobre remuneraciones realizados por la CAPI en 1980, 1981 y 1983, se tradujeron en incrementos de las remuneraciones que, con la excepción de los que se otorgaron al grupo directivo compuesto por profesionales locales, parecen haber sido adecuados, habida cuenta de las limitaciones financieras con que tropieza el OOPS.

1. Dichas limitaciones han tenido efectos negativos. Por una parte, se han utilizado para postergar reformas que, a juicio de todas las personas entrevistadas en la DCI, debieron introducirse hace ya mucho tiempo. Por otra parte, la incertidumbre que existe en lo tocante a la estabilidad en el cargo constituye una fuente de frustración y un incentivo para que los funcionarios se sumen al éxodo de profesionales y de recursos humanos hacia los Estados del Golfo y otras regiones. Esta situación es particularmente grave en el caso del personal de salud especializado (personal de enfermería, ingenieros sanitarios, etc.) cuyos sueldos probablemente sean los menos competitivos, aunque también afecta cada vez más al personal docente.

2. Tratándose de una organización de carácter no permanente cuyo personal se siente inseguro en el empleo, en la que no existen mecanismos formales de promoción y las perspectivas de carrera y que ha tropezado con agudos problemas en materia de remuneraciones, no resulta sorprendente que se hayan producido roces entre el personal y la administración, roces que en algunos casos se han traducido en la declaración de huelgas. Gran parte del personal de zona del Organismo está sindicalizado y como los niveles de remuneración se fijan mediante negociaciones, el personal ha ejercido presión de manera continua sobre la administración para que ésta otorgue aumentos de sueldos y prestaciones especiales a determinados grupos. El Comisionado General ha abordado estos problemas con seriedad y ha participado regularmente en negociaciones con los representantes del personal. No obstante, el personal opina que los resultados de dichas negociaciones han sido insatisfactorios. Indudablemente ello obedece a las limitaciones financieras con que tropieza el Organismo y a la incierta situación en que se encuentra, que a menudo impiden acceder incluso a las reivindicaciones justificadas del personal. No obstante, existe un sistema de indemnización por rescisión del nombramiento que permite compensar en parte la inseguridad en el empleo, sistema que se aplica asimismo a los funcionarios que se jubilan.

3. La organización de los sindicatos del personal varía ligeramente entre las diferentes zonas. Además, existe una conferencia sindical integrada por los diferentes sindicatos, cuyo presidente ha negociado una serie de acuerdos con el Comisionado General. El acuerdo más reciente, que data de octubre de 1982, se refiere a una amplia gama de cuestiones relativas al personal y a algunas cuestiones pendientes. Excepcionalmente, éste tiene un período de vigencia de un año solamente, pero seguirá en vigor hasta que se firme un nuevo acuerdo. El OOPS se ha comprometido a examinar las propuestas de los representantes del personal sobre la base de sus méritos intrínsecos. Pese a su situación financiera, el Organismo tendrá en cuenta las propuestas cuando se pueda justificar que mantendrán en cada zona condiciones de servicio acordes con las imperantes en los mercados de trabajo locales. Las demás propuestas se examinarán, entre otras cosas, sobre la base de la capacidad del Organismo para financiarlas. La DCI opina que tanto el personal como la administración actúan acertadamente al utilizar dicho criterio, pues permite que las dificultades financieras del Organismo se tengan en cuenta de manera justa y equitativa.

b) Niveles de aptitud profesional

134. Las aptitudes académicas y profesionales necesarias para formar parte del personal de zona se especifican con suma precisión en el manual de clasificación de ocupaciones; los siguientes ejemplos muestran que con frecuencia dichas aptitudes son similares a las que se exigen para ocupar cargos internacionales del cuadro orgánico:

- Profesor A, categoría 09: título universitario básico (Licenciatura) o aprobación de cursos reconocidos por el OOPS.
- Oficial de enseñanza de zona: título universitario básico de un establecimiento de enseñanza superior o universidad reconocidos por el OOPS.
- Especialista en formación docente: título universitario de un establecimiento de enseñanza superior o universidad reconocida por el OOPS, con especialización en un campo de actividad que tenga relación directa con las funciones propias del cargo y por lo menos un año de experiencia en formación docente de nivel profesional.

135. Los niveles de aptitud técnica y general que se exigen para ocupar cargos docentes de carácter especializado también se describen en detalle:

- Oficial administrativo: título universitario de un establecimiento de enseñanza superior o universidad reconocida por el OOPS y cierto número de años de experiencia, número que varía según la categoría.
- Funcionarios médicos: diploma o título de una universidad o escuela de medicina reconocida por el OOPS, y un período de residencia hospitalaria de 12 meses de duración como mínimo.

136. Las 600 descripciones de funciones indican con precisión las aptitudes especializadas que se exigen para ocupar los diferentes puestos. Dichas definiciones se habrían podido simplificar si se hubiera utilizado un esquema de grupos ocupacionales, pero el sistema recién descrito, que se ha aplicado rigurosamente, ha dado excelentes resultados: por lo general, el personal que se contrata posee aptitudes plenamente satisfactorias.

c) Falta de planificación de las carreras

137. Algunos grupos ocupacionales, a saber, los profesores y el personal de enfermería, tienen ciertas perspectivas de carrera. La mayor parte de las contrataciones de profesores primarios se realizan en la categoría 6 y las de profesores de escuelas preparatorias en la categoría 8 (pese a lo cual y por extraño que parezca, en su mayoría estos cargos se incluyen en la categoría 10 a efectos contables). Las normas que rigen los ascensos de los profesores se describen en los apartados A a C del párrafo 17 de la parte III del manual de clasificación de ocupaciones, que dice así:

"Los funcionarios que ocupen cargos docentes tendrán derecho a un ascenso de una categoría después de tres años de servicios docentes satisfactorios para el OOPS como profesores plenamente calificados y a un segundo ascenso de una categoría después de otros tres años de servicios docentes satisfactorios para el OOPS como profesores plenamente calificados, con sujeción a lo siguiente: ..." (a continuación se enumeran varias condiciones).

El mismo sistema rige para los ascensos del cargo de "Profesor", categoría A (9) al cargo de "Profesor principal", categoría 10. También se aplica un sistema análogo a los "enfermeros", que deben reunir los siguientes requisitos para ocupar cargos de la categoría 7: educación secundaria completa, más un diploma en enfermería básica (tres años de formación). En las categorías 8 y 9 se exigen las mismas aptitudes, más un mínimo de tres y cinco años de desempeño satisfactorio en el empleo, respectivamente.

No obstante, todo indica que no hay perspectivas de carrera análogas para el elevado número de ocupaciones restantes. Incluso en el caso de los grupos mencionados, los períodos en que se prevén las posibilidades de ascenso son excesivamente breves; fluctúan entre dos y seis años como máximo y no cubren toda la duración de una carrera profesional. Es más, todo indica que no se dispone de suficientes servicios de formación internos y que no se presta asistencia sistemática para que el personal adquiera formación externa (exceptuados el caso de los subsidios de educación y algunas posibilidades que tiene el personal de salud para asistir a cursos de nivel profesional).

Por consiguiente, debería implantarse un plan general que contemplara el establecimiento de grupos ocupacionales dentro de los cuales se ofrecieran diferentes modalidades de carrera (las estadísticas que figuran en los párrafos 121 y 122 supra permiten formarse una idea de los diferentes grupos que podrían establecerse) y que especificara, respecto de cada grupo, las condiciones de ascenso, los períodos mínimo y medio necesarios para ascender de un grado a otro, los servicios de formación disponibles, etc. Tal sistema resulta particularmente necesario en el caso del personal directivo y técnico de las categorías 13 a 18.

El análisis de las carreras de algunos funcionarios locales de la categoría superior y la información de que se dispone sobre la fecha de jubilación de algunos de ellos y sobre las dificultades con que tropezará el Organismo para encontrar reemplazantes, ponen de manifiesto que los métodos vigentes no permiten resolver problemas corrientes y son incompatibles con una planificación eficaz. Urge poner de un plan general para los funcionarios de zona del cuadro orgánico que se refiera a las condiciones de contratación, la formación en el empleo, las modalidades de carrera que abarquen toda la duración de la actividad profesional, las condiciones de ascenso, los tipos de cargos que habrán de ocuparse por turno, etc. A continuación, habría que elaborar planes análogos para los diferentes grupos de funcionarios docentes, así como para el personal de enfermería, los trabajadores especializados y para el elevado número de trabajadores no especializados.

141. La DCI estaba convencida de que la nueva División de Política de Personal que se creó en 1981, emprendería sin demora un estudio de estos problemas. De hecho, se han realizado escasos avances en la modernización del manual de clasificación de ocupaciones o en la formulación de principios para la introducción de reformas. La labor de dicha División parece estar centrada en la clasificación de los puestos de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico; los resultados de dicha actividad aún se están debatiendo y, de cualquier modo, es evidente que no se trataba del problema más apremiante. Pese a que se prepararon varios documentos de política, todo indica que no se han tomado medidas concretas en lo que respecta al personal de zona. Habida cuenta de las circunstancias, debería elaborarse a la brevedad posible el plan para la creación de grupos ocupacionales y la promoción de las perspectivas de carrera y deberían reorganizarse las estructuras para la planificación y ejecución de dicha reforma.

4. Situación de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico

142. Aunque las normas sobre distribución geográfica de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico no se aplican al OOPS, la distribución de nacionalidades es anómala (en comparación con otros organismos de las Naciones Unidas en situación similar). Incluso si se consideran los factores históricos y las limitaciones prácticas con que tropieza el OOPS, es difícil entender por qué el 90% de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico del OOPS son ciudadanos de países desarrollados y sólo el 10% aproximadamente, ciudadanos de países en desarrollo: el 33% de dichos funcionarios son nacionales del Reino Unido, el 11% de los Estados Unidos, el 17% de otros países desarrollados de habla inglesa, el 9% de los países nórdicos, el 10% de la República Federal de Alemania y el 8% de otros países europeos (para los pormenores, véase el cuadro que figura más adelante). Con objeto de garantizar el carácter internacional del OOPS, es necesario mejorar la distribución geográfica sin demora y, en la medida de lo posible, deberían aplicarse los mismos principios que en las Naciones Unidas. Habría que poner en práctica un plan similar al que acaban de adoptar las Naciones Unidas, plan que desalienta enérgicamente la contratación de personal en los países que tienen una representación excesiva y en el cual se especifican los países y regiones en que deberían hacerse las contrataciones.

FUNCIONARIOS INTERNACIONALES DEL CUADRO ORGANICO DEL OOPS POR
NACIONALIDAD Y CATEGORIA AL 1° DE ABRIL DE 1983

Nacionalidad	SGA	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2	P-1	Int.	
									SG	TOTAL
Alemania, República Federal de	-	-	-	2	4	2	-	-	-	8
Australia	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
Austria	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
Canadá	-	-	1	2	2	-	-	-	-	5
Dinamarca	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Estados Unidos de América	-	1	1	1	4	2	-	-	-	9
Filipinas	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Francia	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
India	-	-	1	-	1	-	-	-	1	3
Indonesia	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Irlanda	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
Jamaica	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Japón	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Noruega	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Nueva Zelandia	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Países Bajos	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Pakistán	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Reino Unido	-	1	3	5	12	5	-	-	4	30
Sri Lanka	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Suecia	1	-	1	1	2	1	-	-	1	7
Suiza	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Tanzanía	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Túnez	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
TOTAL	1	2	9	18	36	12	1	-	10	89

/...

143. El conocimiento del árabe entre los funcionarios internacionales del cuadro orgánico es insuficiente. De éstos, 96 hablan inglés correctamente, 18 hablan francés, 4 español y 35 personas hablan otros idiomas. No obstante, sólo 8 funcionarios hablan árabe correctamente. Además de tener numerosas desventajas, lo anterior pone a los funcionarios internacionales en una situación de inferioridad respecto del personal local. Urge tomar medidas correctivas; deberían establecerse cursos para el personal actual y, por regla general, deberían exigirse conocimientos de árabe a los nuevos funcionarios.

144. El nivel académico por categoría de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico se describe en el siguiente cuadro, en que se observa que:

- el nivel de formación académica de los funcionarios del cuadro orgánico del OOPS está por debajo del que se exige según las normas habituales de contratación que se aplican en el sistema de las Naciones Unidas (Master of Arts o título equivalente),
- 35% de los funcionarios no poseen un título universitario básico,
- 34% de los funcionarios poseen títulos universitarios de nivel básico y sólo el 21%, títulos de Master of Arts o grados superiores.

145. Habida cuenta del nivel de formación académica que se exige al personal local según el manual de clasificación de ocupaciones (véanse los párrafos 134 y 135 supra) y de las funciones especializadas y de asesoramiento que han de desempeñar los funcionarios internacionales, resulta evidente que la situación debería corregirse con urgencia (las cifras muestran que el 35% de los funcionarios internacionales tienen una formación de nivel inferior al de la mayoría de los funcionarios locales con ocupaciones equivalentes). También es cierto que, en algunos casos (por ejemplo, el de los expertos en formación profesional), las aptitudes puramente profesionales son más importantes que la formación académica. Naturalmente, dicha situación se explica por el hecho de que hasta el momento el Organismo ha hecho más hincapié en la experiencia práctica especialmente sobre el terreno, que en los resultados académicos. De acuerdo con esta filosofía y debido al carácter operacional del Organismo, el tipo de personal internacional necesario lógicamente será distinto del que se esperaría encontrar en otras organizaciones de las Naciones Unidas que, por su carácter esencialmente asesor, necesitan disponer de expertos altamente especializados.

FUNCIONARIOS INTERNACIONALES DEL CUADRO ORGANICO** - NIVEL
ACADEMICO POR CATEGORIA

Nivel Académico	Categorías							Total	
	P-1	P-2	P-3	P-4	P-5*	D-1*	D-2		
1	-	-	-	1	-	-	-	1	(1%)
2	-	-	3	4	2	-	-	9	(11%)
3	-	-	2	13	3	1	-	19	(23%)
4	-	-	5	13	11	5	-	34	(40%)
5	-	2	2	4	3	4	2	17	(20%)
6	-	-	1	-	3	-	-	4	(5%)
TOTAL	-	2	13	35	22	10	2	84	

* No se dispone de información académica sobre dos funcionarios de categoría P-5 y uno de categoría D-1.

** Excluido el personal de formación profesional.

Clave:

- 1 = Educación secundaria sin diploma.
- 2 = Educación secundaria con diploma.
- 3 = Educación postsecundaria sin diploma.
- 4 = Licenciatura o título equivalente.
- 5 = Master of Arts o título equivalente.
- 6 = Título de Doctor en filosofía o equivalente.

/...

146. La DCI opina que dicha filosofía ha quedado obsoleta debido al elevado nivel de formación del personal de zona. La modernización del OOPS, las diferencias entre los niveles de remuneración de los funcionarios locales e internacionales y el papel del OOPS como organización internacional, confieren una importancia esencial a las funciones especializadas y de asesoramiento del personal internacional en todas las esferas de actividad, incluidas la educación, la salud, el bienestar social, y la administración. A su vez, ello exige una completa reorientación de las prácticas vigentes en materia de personal y la definición de una política clara y precisa de contrataciones. Lo anterior es mucho más urgente que la clasificación de los puestos de los funcionarios internacionales que se está efectuando actualmente 4/.

C. Estructura y delegación de la autoridad

147. El análisis de los problemas financieros y de personal del OOPS ha permitido observar que la organización se caracteriza por un alto grado de centralización. Con el transcurso de los años y gracias, en particular, a la labor de una persona - el contralor Lloyd Callow - que desempeñó un papel fundamental y positivo durante los 30 años que estuvo en funciones, se ha implantado un sistema de normas y de organización muy especial. La amplitud de las funciones que se asignan al Comisionado General acentúan el carácter centralizado de la organización. La política administrativa que se aplicaba consistía principalmente en garantizar el funcionamiento diario de los servicios, mientras que, como es fácil comprender, se prestaba escasa atención al futuro en vista de la incertidumbre que siempre ha caracterizado el futuro del Organismo.

148. No obstante, el OOPS ha cumplido 35 años de existencia y es imposible afirmar que no seguirá existiendo durante muchos años más. Por otra parte, no cabe duda de que las funciones educativas, de salud y de bienestar que el Organismo desempeña en la actualidad deberán proseguir con prescindencia de quién sea responsable de ellas en el futuro ni de que para mantenerlas, será necesario recurrir en gran medida al actual personal de zona. Es más, gracias al OOPS, el personal de zona ha adquirido un elevado nivel de formación y competencia, lo que entraña dos consecuencias:

- primero, la necesidad de mantener y aumentar dicho nivel de formación y competencia, y
- segundo, la necesidad de definir mejor el papel que actualmente se adjudica a los funcionarios internacionales del Organismo.

4/ Al parecer, la utilización de la Norma General de la CAPI llevó al equipo de clasificación a recomendar que se elevara la categoría de numerosos puestos. Ello incrementaría el nivel de aptitud profesional que se exigiría a los aspirantes a los puestos y, por consiguiente, acarrearía dificultades para llenarlos. Es más, no cabe duda de que para el Organismo, las consecuencias financieras serían considerables.

149. La introducción de las reformas presupuestarias, financieras y en materia de personal que se recomiendan en los párrafos precedentes exige una reorganización de las estructuras administrativas y una mayor delegación de autoridad de la sede a las zonas.

1. Organización de los departamentos administrativos de la sede

150. Poco antes de que se redactara el presente documento se reorganizó la estructura de la sede del Organismo (véase el organigrama que figura en el anexo I). En cierta medida la nueva estructura corresponde a las opiniones de la DCI. Los principales cambios son los siguientes:

- La competencia en materia de descripción de funciones y de clasificación de puestos se transfiere de la División de Gestión a la División de Personal.
- La competencia en lo tocante a la plantilla se transfiere de la División de Gestión a la División de Presupuesto.
- Se reduce el personal de la División de Gestión, que deja de formar parte del Departamento de Finanzas y pasa a depender directamente del Comisionado General Adjunto.
- Además de las funciones propias de su cargo, el Comisionado General Adjunto pasa a ser directamente responsable de la supervisión de los departamentos que se ocupan de las dos funciones más importantes en materia de personal, a saber, el Departamento de Finanzas y el Departamento de Personal y Administración.

151. No obstante, el nuevo organigrama no parece tomar suficientemente en cuenta el alcance de las reformas que es necesario introducir, en particular en lo que se refiere a las cuestiones presupuestarias y de personal. Tampoco parece resolver el problema de la integración de las funciones administrativas, financieras y de personal, ya que sigue habiendo dos departamentos administrativos separados. Por último, la DCI opina que la función de garantizar la coherencia de las medidas de modernización administrativa del Organismo debería encomendarse a la División de Gestión. La introducción de las reformas que se propugnan en el presente informe, especialmente en las esferas de la presupuestación por programas y del personal, exigen que se establezca un servicio compuesto de expertos muy calificados en materia de planificación, programación, presupuestación, planificación de carreras, métodos de descentralización, etc. (lo que a su vez exige que se amplíe la plantilla de la División de Gestión).

152. Asimismo, es indispensable encomendar la supervisión y la evaluación de la ejecución de los programas a la División de Gestión; para facilitar dicha tarea y a fin de garantizar el buen funcionamiento del nuevo sistema de presupuestación por programas, la División de Presupuesto debería participar en la formulación de los programas. Además, la División de Auditoría debería unirse a la División de Gestión. Lo anterior facilitaría la modernización de los métodos de auditoría y permitiría realizar más exámenes de evaluación de la gestión y de los programas.

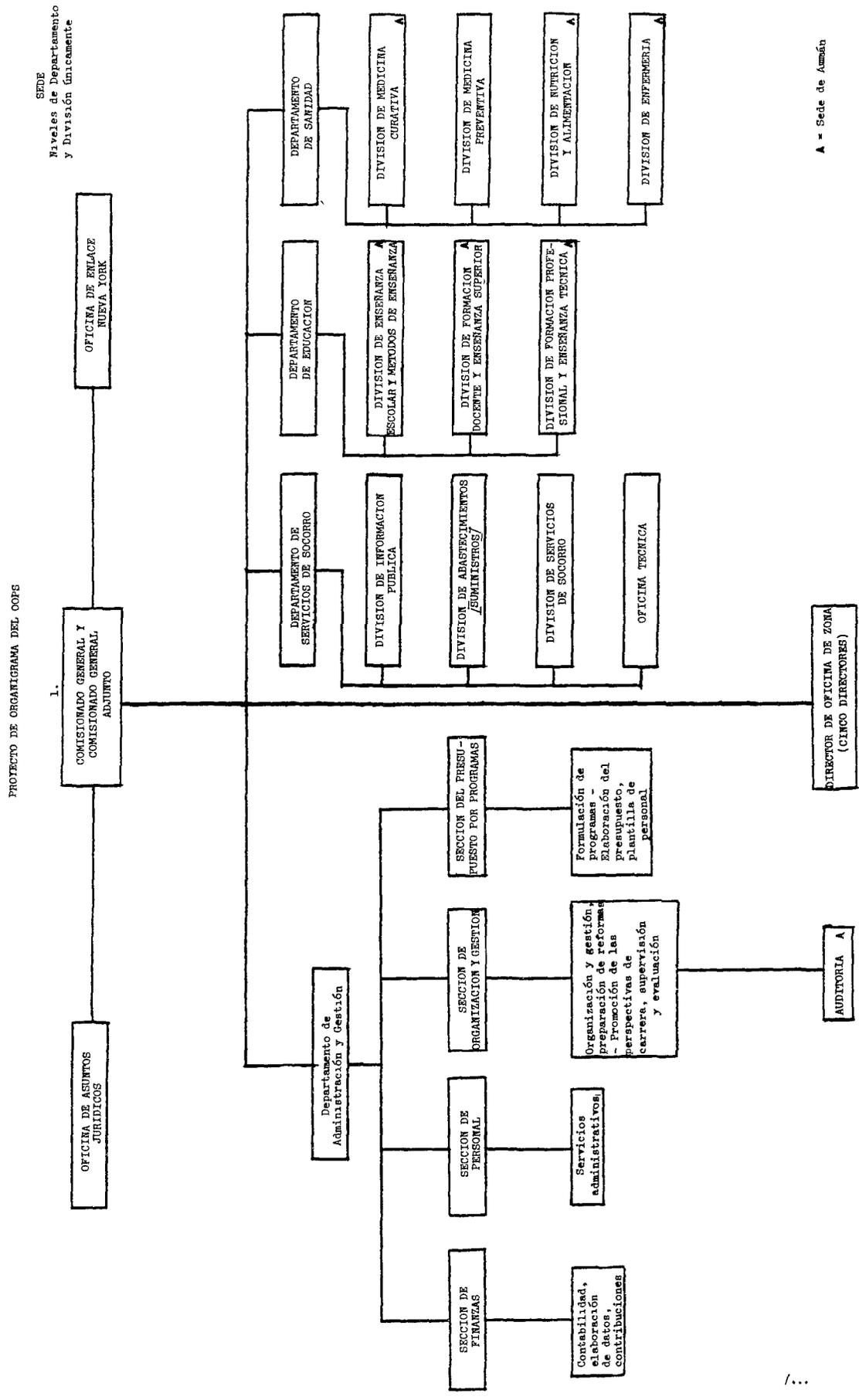
/...

Asimismo, habría que considerar la posibilidad de trasladar la División de Auditoría a la región de operaciones, de preferencia a la sede ubicada en Ammán. Dicho traslado reduciría los gastos de viaje mientras la sede de Viena no vuelva a establecerse en la región y dotaría a la División de Gestión de una dependencia ubicada más cerca de las oficinas de zona.

153. La estructura recomendada por la DCI figura en el cuadro siguiente. Esta difiere en cierta medida de la estructura actual, en particular por el hecho de que la función presupuestaria se separa de las funciones puramente financieras. Por lo que se refiere al papel del Comisionado General Adjunto y a la posibilidad de convertir su puesto y el de Director de Administración y Gestión en un puesto único, la DCI opina que ello determinaría una modificación de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Comisionado General Adjunto. La fusión podría llevarse a cabo siempre que se hiciera hincapié en la idoneidad administrativa y financiera del titular - y éste parece ser el caso a juzgar por la nueva descripción de las funciones.

2. Delegación de autoridad

154. Pese a que en sólo tres de las cinco zonas se expresó la firme convicción de que la centralización de la autoridad en la sede constituía un problema fundamental, la DCI llegó a la conclusión de que en materia presupuestaria, administrativa y de personal era necesario delegar mucha más autoridad al personal competente, es decir, a los funcionarios directivos de zona. Los directores de zona gozan de amplias atribuciones para abordar in situ numerosos e importantes problemas políticos, de política interna, de seguridad y de gestión, pero deben obtener la aprobación de la sede para tomar diversas medidas administrativas que acarrear consecuencias presupuestarias. Así, pues, todo indica que se tiene confianza en la capacidad de los directores de zona y de los funcionarios subalternos para ocuparse de cuestiones importantes conforme a las instrucciones generales de política impartidas desde la sede, aunque tratándose de las cuestiones menos importantes que acarrear consecuencias presupuestarias, la complejidad de los controles deja poco margen a la iniciativa de esos funcionarios. La DCI observa que si bien la sede utiliza un riguroso sistema de control que exige abundante trabajo de oficina, las solicitudes de los directores de zona rara vez se rechazan. Resulta fácil entender cómo se llegó a esta situación y la DCI conviene en que es indispensable fiscalizar los gastos estrictamente, pero está convencida de que lo más indicado es hacerlo en las propias zonas con arreglo a las instrucciones impartidas por la sede en materia de política y con la auditoría de la sede. Ello permitiría utilizar los escasos recursos del OOPS con mayor conocimiento de causa y en forma más eficaz y alentaría al personal de zona a tomar iniciativas constructivas teniendo presentes sus costos.



A = Sede de Ammán

1...

3. Ubicación de la sede del OOPS y transferencia de algunos puestos a las oficinas de zona

155. La Asamblea General ha pedido en repetidas oportunidades que la sede del OOPS se traslade a la región de operaciones. En la resolución 37/120K, aprobada en su último período de sesiones, reiteró su solicitud de que la sede fuera reubicada en su emplazamiento anterior en la zona de sus operaciones tan pronto como fuera posible. La DCI estudió las consecuencias de la prolongada permanencia de la sede en Viena y llegó a la conclusión de que, tanto desde el punto de vista financiero como práctico, sería sumamente conveniente trasladarla de inmediato a la región de sus operaciones. No obstante, la DCI es consciente de que las condiciones imperantes en el Líbano no permiten llevar a cabo el traslado. Ha observado también que en las demás ubicaciones posibles en la región no se dispone de los medios técnicos necesarios para las comunicaciones con las oficinas de zona, medios que resultan indispensables para la continuidad de las operaciones. Por estas razones, la DCI se abstiene de recomendar que la sede se traslade a la región de sus operaciones. No obstante, es importante subrayar que la ubicación actual de la sede es de carácter temporal y que su traslado a la región de las operaciones es sólo cuestión de tiempo.

156. En espera de que se den las condiciones necesarias para efectuar el traslado completo de la sede, algunas funciones deberían transferirse a la sección de la sede ubicada en Ammán o a las oficinas de zona. Algunas de las funciones, cuya transferencia debería llevarse a cabo de inmediato, se enumeran en otras partes del presente informe (véanse los párrafos 34, 52 y 152). El Comisionado General podría individualizar otras funciones tras racionalizar la organización de la sede conforme a las recomendaciones de la DCI.

IV. CUESTIONES INSTITUCIONALES

A. Protección de los refugiados

157. En su resolución 37/120 J, la Asamblea General, "profundamente preocupada por los sufrimientos que padecen los palestinos como consecuencia de la invasión del Líbano por Israel", entre otra cosas instó "al Secretario General a que, en consulta con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, y mientras no se retiren las fuerzas israelíes de los territorios palestinos y otros territorios árabes ocupados por Israel desde 1967, incluso Jerusalén, adopte medidas eficaces para garantizar la seguridad y la protección y los derechos jurídicos y humanos de los refugiados de Palestina en los territorios ocupados". El mandato del OOPS no incluye la protección de los refugiados. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, único órgano de las Naciones Unidas responsable oficialmente de la protección de los refugiados, está expresamente excluida de la función de protección de los refugiados palestinos.

158. La DCI está convencida de que esta situación anómala no debe continuar ni tiene por qué hacerlo. La DCI cree que el problema de la protección debe examinarse en el contexto de toda la región y que se deben tratar de adoptar

medidas innovadoras y aceptables que podrían aplicarse donde y cuando se justifiquen. Las consideraciones humanitarias deben primar sobre los obstáculos políticos o burocráticos. Los aspectos políticos tienen, sin embargo, importancia y habrán de tenerse en cuenta si se desea contar con un método realista que garantice mayor seguridad a los refugiados.

159. La DCI cree que la participación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados podría tener efectos positivos sobre la seguridad de los refugiados palestinos. Por lo tanto, sugiere que el Secretario General, al estudiar las medidas que hayan de adoptarse para aplicar la resolución 37/120 J de la Asamblea General, consulte con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para determinar cuáles son las posibilidades de colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado y el Organismo de Obras Públicas y Socorro en la aplicación de la resolución.

B. Papel de la Comisión Asesora

160. Cuando la Asamblea General no está en sesiones, el Comisionado General se ve obligado a adoptar decisiones sobre cuestiones políticamente delicadas sin contar con una guía adecuada de un órgano intergubernamental. El propio Comisionado General es quien propone normalmente directivas de política general en su informe anual a la Asamblea General y, cuando ésta las aprueba, esas directivas representan la única guía de que el Comisionado dispone entre períodos de sesiones de la Asamblea General. Además, como se ha explicado en el capítulo III. A. del presente informe, no existe un mecanismo intergubernamental que considere en detalle el programa de trabajo y el presupuesto del Organismo. Entre períodos de sesiones de la Asamblea General el Comisionado General puede, evidentemente, solicitar asesoramiento al Secretario General de las Naciones Unidas y, en algunos casos, a la Comisión Consultiva, pero la responsabilidad del funcionamiento del Organismo está en sus manos.

161. La Comisión Asesora fue creada por la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949, (la misma resolución que instituyó el OOPS), para que "asesorara y ayudara" al Comisionado General en la ejecución del programa del Organismo. Originalmente, el número de miembros se había limitado a cuatro Estados, los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Turquía, pero en 1953 se añadieron los países huéspedes, Egipto, Jordania, Líbano y Siria, en 1954, Bélgica y en 1972 Japón.

162. LA DCI al examinar el papel de la Comisión Asesora, determinó que en sus primeros años había desempeñado un papel más sustantivo en la elaboración de planes de organización y administración de los programas del OOPS. Hasta 1954, por ejemplo, la Comisión Asesora presentaba juntamente con el Comisionado General el informe anual con las recomendaciones de política y las necesidades presupuestarias. Esta práctica fue abandonada y la función de la Comisión se limita actualmente a dar a la Asamblea General la opinión de los distintos Estados miembros que la componen sobre el proyecto de informe del Comisionado General. Por lo demás, la Comisión solamente se reúne en raras ocasiones.

163. Preocupa a la DCI la falta de directrices intergubernamentales para las operaciones del OOPS y la responsabilidad excepcionalmente grande que tiene el Comisionado General, en comparación con lo que sucede en otras organizaciones de las Naciones Unidas. La DCI recomienda que la Asamblea General considere qué medidas deben adoptarse para fortalecer y reactivar el papel de la Comisión Asesora, incluidas las siguientes: la Comisión Asesora debería reunirse regularmente en Nueva York dos veces al año, o en casos de urgencia, cuando fuera necesario; la Comisión Asesora consideraría, además del proyecto de informe presentado por el Comisionado General a la Asamblea General, los informes periódicos que éste presentaría sobre la administración, las operaciones, el presupuesto y las finanzas del OOPS.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

164. Al finalizar su actual mandato, el 30 de junio de 1984, el OOPS habrá estado en existencia unos 35 años. Aunque se creó con carácter temporario, el hecho de haberse perpetuado por reiteradas renovaciones de su mandato refleja la naturaleza del marco político en que está inserto el problema de los refugiados palestinos. Numerosas resoluciones de la Asamblea General señalan que el mandato se ha prorrogado reiteradamente debido a la función importante que desempeña el Organismo dentro de los esfuerzos de las Naciones Unidas en la región.

165. Los logros sustanciales del OOPS deben medirse principalmente en términos humanitarios; las deficiencias han de juzgarse teniendo presente que por el momento no hay perspectivas de llegar a una solución política y un arreglo justo de la cuestión de los refugiados palestinos.

166. Los logros del OOPS son un ejemplo claro de lo que puede conseguirse con la cooperación internacional en la persecución de un objetivo humanitario. El Organismo, en colaboración con la UNESCO y la Organización Mundial de la Salud, ha elaborado un programa eficiente y eficaz de asistencia humanitaria en tres sectores: la educación, la salud y el socorro. Los programas, que consisten en la administración de escuelas primarias y preparatorias, un modesto programa de capacitación profesional y un número limitado de becas universitarias; medicina preventiva, curativa y ambiental; la distribución de raciones básicas y de mantenimiento, y la reparación y construcción de albergues para casos de necesidad extrema, proporcionan, con diverso grado de eficacia, servicios esenciales a los refugiados.

167. El OOPS continúa operando en condiciones difíciles, entre las que deben solucionarse las necesidades financieras cada vez mayores y la permanente incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos. A pesar de esto, en sus tres decenios y medio de existencia, el Organismo ha creado servicios de carácter continuo y cuasi-gubernamentales con objeto de establecer y mantener niveles de educación, salud y socorro que han permitido a una gran parte de los refugiados palestinos ser socialmente productivos, y han contribuido también a mantener una identidad palestina. A lo largo del tiempo, el OOPS ha asumido funciones

institucionales concretas y ha impartido capacitación a miles de funcionarios palestinos. Este es el logro más valiosos del Organismo y debe mantenerse hasta que se alcance una solución justa de la cuestión palestina.

168. A pesar de que la actividad del OOPS resulta en general satisfactoria, algunas de las cosas que hace el Organismo podrían, sin duda, hacerse mejor. Hay problemas básicos, como el deplorable estado de muchas instalaciones y edificios del OOPS, que sólo pueden resolverse si se dispone de fondos adecuados. También es necesario introducir mejoras en las políticas y los procedimientos, en especial en lo que respecta a la programación y la presupuestación, las cuestiones de personal y la organización de los servicios. A continuación se formulan recomendaciones concretas para hacer un uso más racional de los fondos disponibles. En los últimos años, la incertidumbre acerca de la disponibilidad de una financiación suficiente y estable ha limitado en forma considerable la actividad del OOPS. En consecuencia, en varias ocasiones se ha temido por la continuidad de ciertos servicios y el mantenimiento de programas enteros. Esta situación, juntamente con el prolongado alejamiento de la sede del Organismo de la zona de operaciones, ha provocado un debilitamiento de la confianza en la capacidad del OOPS para satisfacer las necesidades mínimas en el futuro. Por consiguiente, urge corregir esas debilidades.

B. Recomendaciones

1. Programa y operaciones

a) Generalidades

Planes bienales de trabajo

El OOPS, debido a su carácter temporario y a la incertidumbre sobre su financiación y su futuro, se ha preocupado menos que otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas de la elaboración de mecanismos detallados de planificación y programación. Recientemente se ha hecho sentir la necesidad de disponer de instrumentos de administración más eficaces para la aplicación de los programas, por lo menos en el programa de educación, en el que se prepara, desde 1980, un Plan de trabajo bienal de educación que ha dado resultados positivos (párrs. 21 a 22, 70 y 92).

Recomendación 1 - Convendría elaborar, para los programas de salud y socorro, planes de trabajo bienales similares a los preparados para el programa de educación. Deberían determinarse claramente los sectores de atención prioritaria, en especial en lo que respecta a la construcción, la reparación y la conservación de los locales del OOPS en cada una de las zonas. Los planes de trabajo deberían prepararse conjuntamente con la aplicación del procedimiento de elaboración del presupuesto por programas que se recomienda más adelante como un medio de mejorar la práctica actual.

Financiación de proyectos concretos

En muchos casos, si se aportaran contribuciones suplementarias destinadas a proyectos concretos, se podría aumentar sustancialmente la cantidad y mejorar la calidad de los servicios a los que el OOPS presta asistencia, y aliviar situaciones de necesidad causadas por la falta de financiación suficiente o estable. Esa financiación auxiliar no tiene por qué limitarse a contribuciones de los Estados Miembros, deberían buscarse activamente oportunidad para obtener fondos en fuentes voluntarias locales y no locales (párrs. 51, 69, 96 y 117).

Recomendación 2 - Debería alentarse, cuando procediese, la financiación suplementaria de proyectos concretos. Habría que estudiar más en detalle la posibilidad de ejecutar proyectos de desarrollo en pequeña escala patrocinados por el OOPS que generen ingresos (como las cooperativas). Para ello, el OOPS debería realizar un estudio de viabilidad y presentar sus conclusiones a la Asamblea General en su trigésimo noveno período de sesiones. Si los resultados de este estudio de viabilidad fueran favorables, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían aportar fondos, y apoyo técnico y de otro tipo a esos proyectos, hasta que fueran autosuficientes.

Proyectos de autoayuda

Los pequeños proyectos de autoayuda iniciados por los refugiados con apoyo del OOPS han demostrado ser un medio valioso, en algunas zonas más que en otras, para mejorar las condiciones de los alojamientos, los edificios escolares y otras instalaciones y el saneamiento ambiental en los campamentos de refugiados, cuando los fondos del OOPS son insuficientes. En general el OOPS proporciona suministros y materiales de construcción y los refugiados hacen el trabajo necesario (párrs. 31, 56, 69, 82 y 83, y 94 y 95).

Recomendación 3 - Teniendo presente la valiosa contribución que los proyectos de autoayuda en las esferas mencionadas en el párrafo precedente continúan aportando al mejoramiento de las condiciones de vida de los refugiados, habría que alentar la ejecución de proyectos de este tipo en todos los campamentos cuando los fondos del OOPS fueran insuficientes, de modo que el máximo posible de los escasos recursos quede disponible para otros fines.

b) Educación y capacitación

La organización establecida por el OOPS y la UNESCO para impartir enseñanza a los refugiados palestinos es satisfactoria y la calidad de la educación es adecuada. En general, los servicios educacionales son buenos en comparación con los de otros países en niveles similares de desarrollo. Sin embargo, para mantener la calidad de la educación, deberán adoptarse con urgencia medidas encaminadas a resolver los serios problemas que se mencionan a continuación, muchos de los cuales se deben a la falta de recursos financieros.

Recomendación 4

- i) Edificios escolares. Cuando sea posible los edificios alquilados que resulten insatisfactorios deberán ser reemplazados por escuelas construidas por el OOPS. Debe considerarse la posibilidad de establecer un fondo rotatorio para la construcción de edificios escolares destinados a reemplazar las escuelas alquiladas, que se financiarían con economías logradas en los gastos de funcionamiento (párr. 33). Con el fin de reducir las demoras en la construcción y la reparación de escuelas y otros edificios, habrá que transferir a las oficinas de zona dos de los seis puestos de técnicos superiores de arquitectura que actualmente tienen asiento en Viena o, delegar en sus titulares una mayor responsabilidad (párr. 34). El OOPS debería realizar un estudio, con participación del personal de salud, sobre la mejor manera de resolver el problema de la falta o insuficiencia de calefacción en muchas aulas (párr. 35);
- ii) Las bibliotecas de las escuelas del OOPS están por lo general mal dotadas, en particular en los territorios ocupados. La UNESCO debería lanzar una campaña para obtener donaciones de libros y periódicos en árabe y otros idiomas. Debería pedirse a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que ofrecieran sus excedentes de publicaciones y periódicos (como "El correo de la UNESCO") de interés para estudiantes y maestros. En Gaza y la Ribera Occidental las autoridades de ocupación deberían permitir la libre importación de esos libros (párr. 37);
- iii) Los libros de texto usados en las escuelas del OOPS son aprobados por la UNESCO. Entre ellos, los aprobados para usar en Gaza y la Ribera Occidental han sido objeto del examen de las autoridades de ocupación israelíes que, en algunos casos, se han negado a autorizar su importación. Todos los libros aprobados por la UNESCO deberían ser admitidos sin más trámite por las autoridades de ocupación. La UNESCO debería acelerar su proceso de aprobación (párr. 38);
- iv) La formación profesional del OOPS debería ampliarse considerablemente, como cuestión de primera prioridad. El OOPS, juntamente con la UNESCO, deberían inducir a gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, empresas privadas y particulares a aportar fondos y equipo. Las decisiones sobre la ampliación de los cursos existentes deberían basarse en estudios sobre el empleo realizados en colaboración con la OIT (párrs. 40 a 45);
- v) Los refugiados sólo disponen de un pequeño número de becas universitarias. La UNESCO, el OOPS y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían renovar sus esfuerzos para dar pleno cumplimiento a las resoluciones de la Asamblea General que se piden donaciones y becas a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales (párrs. 46 y 47).

/...

c) Papel de la UNESCO

La UNESCO ha contribuido a la creación de un sistema escolar viable de buena calidad en circunstancias difíciles. Una prueba del éxito logrado por la UNESCO reside en la paulatina constitución de un grupo de funcionarios palestinos locales sumamente calificados que administran el programa de educación. En la actualidad se necesita menos supervisión de parte de la UNESCO que en el pasado (párrs. 48 a 52).

Recomendación 5 - Dentro del marco de las conversaciones que se celebren entre el OOPS y la UNESCO debe considerarse una reorientación parcial del papel de la UNESCO, en virtud de la cual esta organización fortalecería los aspectos del programa de educación que tienen mayor prioridad, en particular los de formación profesional.

d) Servicios de socorro

El programa de socorro ha sido administrado eficientemente, en condiciones a menudo difíciles. A pesar de lo mucho que se ha lamentado, la decisión del Comisionado General de suspender la distribución de raciones básicas después de la invasión israelí del Líbano meridional, ofreció la oportunidad, que se necesitaba desde hacía mucho, de reevaluar el programa (párrs. 89 a 97).

Recomendación 6 - Se deberían considerar en forma prioritaria los siguientes nuevos enfoques del programa de servicios de socorro.

- i) La consolidación de la asistencia actual para casos especiales de necesidad y la distribución de raciones básicas en un solo programa de socorro y bienestar para asistir a los refugiados necesitados, por ejemplo, prestando asistencia para casos especiales de necesidad a todos los refugiados que la necesitaran realmente. El Comisionado General, en cooperación con los gobiernos huéspedes debería elaborar nuevos criterios para ofrecer ese tipo de asistencia, que presentaría para su aprobación a la Comisión Asesora. Mediante la aplicación de esos nuevos criterios se establecería una categoría de refugiados que tendría prioridad en la distribución de la asistencia;
- ii) La introducción gradual de cupones para alimentos a fin de reemplazar la distribución en especie. Por el momento, los alimentos disponibles se continuarían distribuyendo de conformidad con los procedimientos establecidos; en su oportunidad se distribuirían a los refugiados que tuvieran derecho a ellos para comprar alimentos en determinados almacenes designados;
- iii) Debería suprimirse el límite anual de refugiados que tienen derecho a recibir raciones. La cantidad de raciones - en especie o en cupones para alimentos - se determinaría de conformidad con las posibilidades del presupuesto. Los aumentos y las reducciones deberían tratarse de la misma manera en todas las zonas;

- iv) Se requiere con urgencia una planificación más equilibrada y una redistribución de los recursos en favor del componente de alojamiento;
- v) La responsabilidad de la conservación de los locales del OOPS debe asignarse a los oficiales de zona de educación y sanidad.

2. Problemas de administración

a) Presupuesto y finanzas

presentación y elaboración del presupuesto del OOPS

A diferencia de la mayor parte de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el OOPS no presenta a los Estados miembros un documento presupuestario con información detallada sobre los gastos proyectados. Las cifras proporcionadas en un capítulo del informe presentado por el Comisionado General en septiembre de cada año no son suficientemente precisas y no están acompañadas por explicaciones suficientes como para ser un presupuesto real. Por otra parte nunca se explican totalmente las razones de las diferencias sustanciales entre los gastos estimados y los gastos reales (los informes sobre la situación del presupuesto, que son en realidad documentos complementarios del presupuesto, se reservan para uso interno del Organismo). Habría que corregir esta situación urgentemente y el presupuesto debería ser examinado en detalle por los órganos intergubernamentales competentes (párrs. 98 a 117).

Recomendación 7 - Debería introducirse un sistema de presentación del presupuesto más claro y más preciso, que permitiera a los Estados miembros examinar el presupuesto y entender exactamente las consecuencias del nivel de contribuciones que establecieran para el Organismo. El sistema podría incluir lo siguiente:

- i) Se debería elaborar un documento, que no fuera el informe anual y que se titularía "Presupuesto por programas del OOPS";
- ii) El presupuesto se prepararía para dos años civiles, si fuera necesario se harían ajustes hacia el final del primer año;
- iii) Se mantendría en general la estructura de presentación actual del presupuesto del OOPS, pero se ampliarían considerablemente las explicaciones proporcionadas a los Estados miembros. El grado de detalle debería ser el que se indica en los párrafos 108 y 109;
- iv) Para facilitar el examen de este documento por la Comisión Asesora y la Comisión Política Especial, se recomienda que primero se presente a la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y se recabe su asesoramiento;
- v) Un documento, distinto del presupuesto, contendría una lista de "proyectos señalados" que podrían aumentar sustancialmente la cantidad y mejorar la calidad de los servicios prestados a los refugiados. Dichos proyectos se propondrían para ser sufragados con financiación auxiliar de los gobiernos o particulares (véase también la recomendación 2).

/...

Reserva para las prestaciones por separación del servicio

El aumento anual de las partidas para el pago de las prestaciones por separación de servicio representa una seria carga para el presupuesto del OOPS y tienen por objeto prever una posibilidad al parecer remota. Los intentos de transferir la responsabilidad de las prestaciones por separación de servicio al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas han tropezado hasta el momento con la resistencia de la Asamblea General (párr. 115).

Recomendación 8 - La Asamblea General debería examinar la cuestión de las prestaciones por separación de servicio. Si decidiera que las Naciones Unidas pagarían el gasto de las indemnizaciones en el caso de separaciones masivas del servicio, la Organización sólo correría un pequeño riesgo y la consecuente reducción del presupuesto del OOPS oscilaría de unos 5 a 8 millones de dólares al año.

b) Cuestiones de personal

Personal internacional del cuadro orgánico

Las normas relativas a la distribución geográfica del personal internacional del cuadro orgánico no se han aplicado en el caso del OOPS y la distribución por nacionalidades es anómala. Además, el nivel actual de las aptitudes académicas y profesionales del personal internacional del cuadro orgánico y su conocimiento del árabe son insuficientes (párrs. 142 a 146).

Recomendación 9 - En relación con el personal internacional del cuadro orgánico, deberían adoptarse las siguientes medidas:

- i) Es necesario mejorar urgentemente la distribución geográfica de los funcionarios internacionales del cuadro orgánico y, en la medida de lo posible, observar los principios que se aplican en las Naciones Unidas. A esos efectos es necesario establecer un plan de contratación;
- ii) Deberían establecer condiciones estrictas para la contratación, con miras a resolver gradualmente la situación que plantean las calificaciones académicas y profesionales y a promover el conocimiento del árabe entre los funcionarios internacionales del cuadro orgánico.

Personal de zona

Determinados grupos profesionales tienen algunas perspectivas de carrera, por ejemplo, los maestros y enfermeros. Sin embargo, como no parece haberlas en el caso de la mayor parte de las demás ocupaciones se considera que la creación de un sistema de promoción de las perspectivas de carrera es particularmente necesaria para los funcionarios administrativos, en especial los del cuadro orgánico (párrs. 129 a 141).

Recomendación 10 - Debería establecerse para el personal de zona un sistema completo de planificación de las carreras. Este sistema debería basarse en la definición de los grupos ocupacionales, y para cada uno de esos grupos, habría que determinar las condiciones para el ingreso en el servicio y para el ascenso, redefinir las clasificaciones de puestos, y establecer un sistema de capacitación interna. Habría que comenzar con el personal administrativo local de alto nivel.

Administración del personal

Al parecer ya está en marcha el establecimiento de un sistema de clasificación perfeccionado. En cambio, el sistema actual de información sobre los expedientes del personal sigue siendo incompleto (párr. 123).

Recomendación 11 - Las condiciones para el análisis y el registro de las fichas recapitulativas del personal deben modernizarse, con el objetivo final de establecer un sistema computadorizado adecuado de información y administración del personal.

c) Estructura y delegación de la autoridad

La ejecución de las reformas presupuestarias, financieras y en materia de personal recomendadas anteriormente requiere una reorganización de las estructuras administrativas y una mayor delegación de autoridad de la sede a las oficinas de zona (párrs. 147 a 154).

Recomendación 12

- i) La tarea actual de mejoramiento de la organización de los departamentos de la sede debería realizarse sobre la base del organigrama propuesto en el párrafo 153;
- ii) Debería confiarse a la División de Gestión la función de asegurar la coherencia de las medidas indispensables para la modernización administrativa del Organismo. Debería encomendársele también la supervisión y la evaluación de la ejecución del programa. Para facilitarle esta tarea debería unirse la División de Auditoría a la División de Gestión;
- iii) En cuestiones presupuestarias, administrativas y de personal es necesario delegar mucha mayor autoridad a fin de asignar las responsabilidades a quienes corresponde: los funcionarios directivos de las zonas. Si se adoptara un enfoque de presupuesto por programas como el sugerido, sería posible delegar mucha más autoridad a los directores de zona al tiempo que se mantendrían los controles esenciales. En el párrafo 154 se hacen propuestas concretas.

d) Ubicación de la sede del OOPS y transferencia de varios puestos a las oficinas de zona

La Asamblea General ha pedido al OOPS que tan pronto como sea practicable, traslade su sede de Viena a su ubicación anterior. Tanto por consideraciones financieras como prácticas sería sumamente conveniente trasladar de inmediato la sede a la región de operaciones. Las condiciones que imperan actualmente en el Líbano, sin embargo, no permiten ese traslado. El Comisionado General ha informado a la DCI de que no considera que los servicios disponibles en otras zonas justifiquen por el momento el traslado de la sede a ninguna de ellas (párrs. 155 y 156).

Recomendación 13 - En espera de las condiciones que permitan el traslado completo de la sede, algunas funciones deberían trasladarse ya a la sección de la sede de Ammán o a las oficinas de zona. Algunas de ellas se indican en los párrafos 34, 52 y 152. Las otras deberán ser determinadas por el Comisionado General en el curso de la racionalización de las oficinas de la sede, de conformidad con las recomendaciones de la DCI, si se aprueban.

3. Cuestiones institucionales

a) Protección de los refugiados

El mandato del OOPS no incluye la protección de los refugiados. La Asamblea General, sin embargo, ha pedido al Secretario General que, en consulta con el OOPS, adopte "medidas eficaces para garantizar la seguridad y la protección y los derechos jurídicos y humanos de los refugiados de Palestina en los territorios ocupados" (resolución 37/120 J) (párrs. 157 a 159).

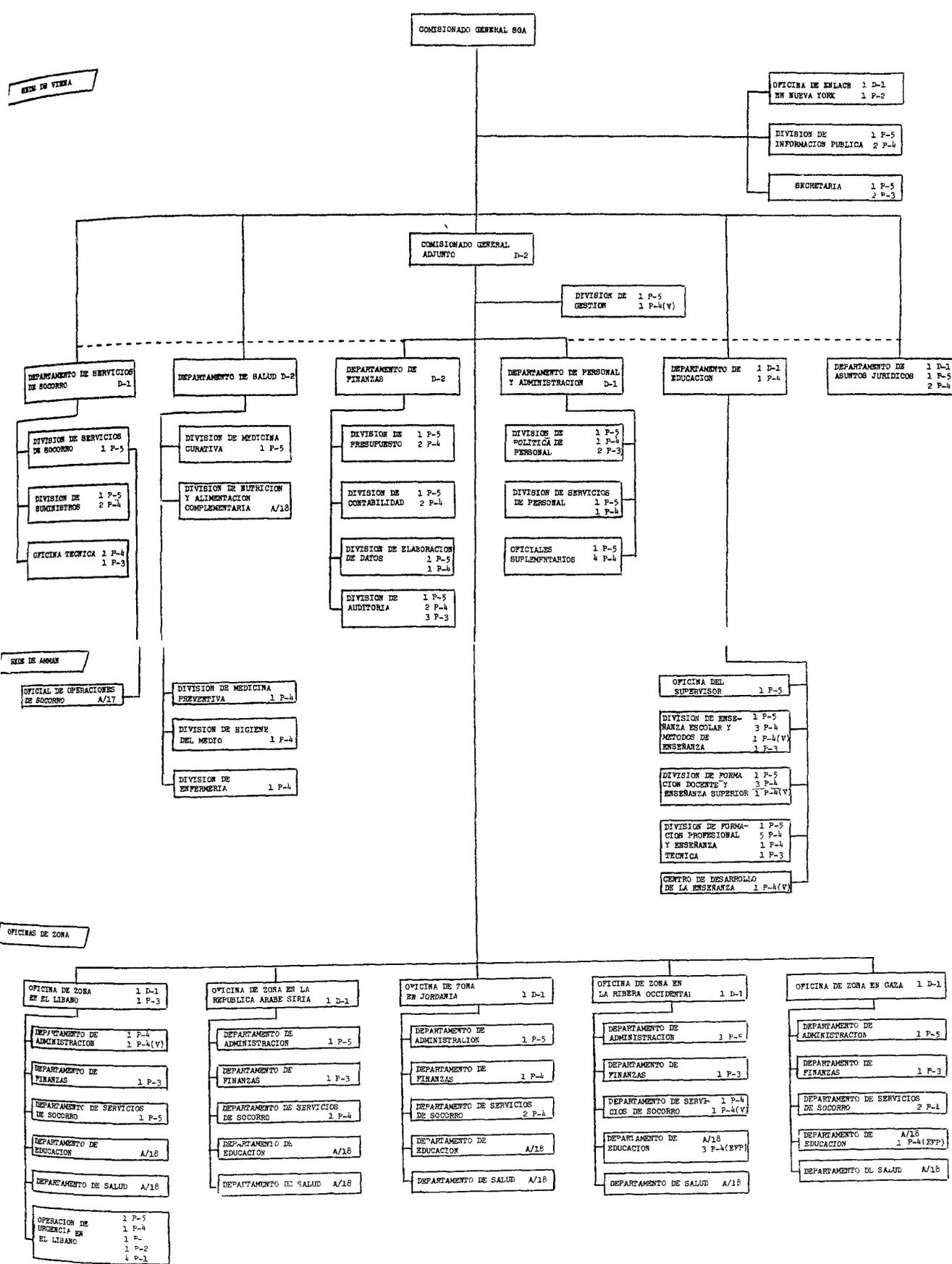
Recomendación 14 - El Secretario General, al estudiar las medidas que han de adoptarse para la aplicación de la resolución mencionada, debería también consultar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de determinar las posibilidades de cooperación entre la Oficina del Alto Comisionado y el OOPS para la aplicación de la resolución.

b) Papel de la Comisión Asesora

Puesto que la Comisión Asesora no parece desempeñar un papel sustantivo en los asuntos del OOPS, preocupa a la DCI la falta de directrices intergubernamentales que determinen el funcionamiento del OOPS, y las irresponsabilidades excepcionales - en comparación con lo que sucede en otras organizaciones de las Naciones Unidas - que tiene el Comisionado General (párrs. 160 a 163).

Recomendación 15 - La Asamblea General debería considerar las medidas que habría que tomar para fortalecer y reactivar el papel de la Comisión Asesora, incluidas las siguientes: la Comisión Asesora se reuniría por lo común en Nueva York, normalmente dos veces al año, o en caso de urgencia cuando fuera necesario. La Comisión Asesora consideraría, además del proyecto de informe presentado por el Comisionado General a la Asamblea General, los informes periódicos que éste presentara en relación con la administración, las actividades, el presupuesto y las finanzas del OOPS.

/...



Se indica el número de funcionarios internacionales del cuadro orgánico en cada unidad.
 El personal de zona se indica solo cuando el jefe de la unidad pertenece al cuadro del personal de zona.
 V = Puesto vacante (al 1º de mayo de 1983).
 EFP = Especialista en formación profesional.