JIU/REP/95/9

PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SUMINISTRO Y LA COORDINACIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA

Peparado por

Erica-Irène Daes

Dependencia Común de Inspección

Ginebra
1995

INDICE

		Párrafos	Página
	SIGLAS		v
	RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vi
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 12	1
II.	ORGANISMOS DE ACCIÓN HUMANITARIA	13 - 54	5
	A. Estructuras orgánicas en la Sede y sobre el terreno	14 - 36	5
	B. Mandatos	37 - 42	12
	C. Acuerdos conjuntos y bilaterales	43 - 54	13
III.	PROBLEMAS Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA SEDE Y SOBRE EL TERRENO	55 - 165	17
	A. Organismos de coordinación general	59 - 72	18
	1. El Departamento de Asuntos Humanitarios	60 - 70	18
	2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	71 - 72	26
	B. Principales mecanismos de coordinación para hacer frente a los desastres naturales y las situaciones complejas de emergencia	73 - 107	26
	1. Comité Permanente entre Organismos	79 - 86	28
	2. Procedimientos de llamamientos unificados	87 - 101	31
	3. Fondo Rotatorio Central para Emergencias	102 - 104	35
	4. Otros mecanismos de coordinación	105 - 107	36
	C. Operaciones sobre el terreno	108 - 153	37
	1. Estructuras de coordinación sobre el terreno	111 - 117	38
	2. Función directiva	118 - 131	40
	3. Recursos humanos contingentes a disposición del Departamento de Asuntos Humanitarios	132 - 144	47
	4. Las fuerzas de mantenimiento de la paz como recursos de reserva para la asistencia humanitaria	145 - 148	51
	5. Las organizaciones no gubernamentales y las estructuras locales, alternativas a la militarización	149 - 153	52
	D. Medidas necesarias	154 - 165	53

	Párrafos	Página
IV. NECESIDADES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN Y PREVENCIÓN	166 - 203	57
A. Acción paliativa y reducción de los casos de emergencia	169 - 177	57
B. Alerta temprana y reacción rápida	178 - 191	60
1. Departamento de Asuntos Humanitarios	181 - 184	61
2. Otros organismos y programas de las Naciones Unidas	185 - 191	62
C. Sistemas de información	192 - 203	64
1. Departamento de Asuntos Humanitarios	193 - 197	64
2. Otros organismos y programas de las Naciones Unidas	198 - 203	66
V. ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS	204 - 242	68
A. Recursos financieros	213 - 228	70
B. Procedimientos administrativos	229 - 242	74
VI. ENSEÑANZAS	243 - 261	77
A. Estructuras operacionales eficaces	245 - 249	77
B. Transición del socorro al desarrollo y puntos fuertes de los organismos	250 - 261	80
Anexo I. Organigrama del Departamento de Asuntos Humanitarios		84
Anexo II. Organigrama del Departamento de Asuntos Políticos		85
Anexo III. Organigrama del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz		86
Notas		87
Relación de instrumentos básicos y otros documentos del sistema de las Naciones Unidas referentes a la asistencia humanitaria		94

SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CNUAH-Hábitat	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CPO	Comité Permanente entre organismos
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCI	Dependencia Común de inspección
DIP	Departamento de Información Pública
DOMP	Departamento de operaciones de mantenimiento de la Paz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISCR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la media Luna Roja
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GCSU	Grupo de Coordinación para Situaciones de Urgencia
HEWS	Sistema de Alerta Temprana en Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
0MS	Organización mundial de la Salud
ONUCAH	Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria a Mozambique
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
OSRO	Oficina de Operaciones Especiales de Socorro
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
OUA	Organización de la Unidad Africana
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SMIA	Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura
SCS	Servicios Católicos de Socorro
UE	Unión Europea
UNDRO	Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOMOZ	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
UNREO	Oficina de las Naciones unidas para la Situación de Emergencia en Rwanda

RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema de las Naciones Unidas, integrado por numerosas organizaciones y organismos de composición diferente y sujetas a las decisiones de sus Estados Miembros, es muy complejo. Con frecuencia, las decisiones adoptadas en un órgano rector difieren de las tomadas en otro. Los Estados Miembros promueven a veces decisiones contradictorias en foros diferentes. No siempre hay coherencia en las peticiones dirigidas a las Naciones Unidas, sus programas operacionales y los organismos especiales. La complejidad se agrava por el elevado número de programas de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de instituciones que, sin pertenecer al sistema de las Naciones Unidas, participan en su ejecución. La proliferación de organismos de socorro, las contradicciones entre las respuestas de los distintos donantes, el bilateralismo inconexo (sumado a los inciertos límites de la asistencia humanitaria) y la escasez de recursos son algunas de las características del entorno en que debe actuar la red de socorro internacional.

La fusión de las funciones de socorro de emergencia de las Naciones Unidas en una sola organización operacional podría ser la solución ideal. Esta propuesta, que no representa ciertamente una novedad, encontró acogida en los debates del Consejo Económico y Social de junio de 1995, donde se hizo un llamamiento para que se continuara examinando la posible integración de algunas de las actividades de socorro de las Naciones Unidas. De esa manera se eliminarían los problemas derivados de la superposición y falta de complementariedad entre los mandatos de los distintos organismos, la rivalidad entre ellos y la excesiva autonomía de los organismos operacionales. No obstante, es posible que esta solución sea un poco precipitada, por varias razones. Además de la habitual diversidad de opiniones tanto entre los distintos gobiernos como en su seno, los organismos con doble mandato opinan que, si se llegara a adoptar el concepto de organismo de socorro único, sería difícil compaginar las funciones de socorro y de desarrollo sin sacrificar una u otra. Tampoco es claro que los gobiernos están firmemente comprometidos a aceptar un cambio estructural de tal envergadura ni una respuesta totalmente unificada de las Naciones unidas.

A pesar de la ausencia de una única organización humanitaria, existe el firme convencimiento de que la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre éste y otros participantes es imprescindible para la eficacia de la asistencia y el socorro humanitario tanto en los desastres naturales como en los provocados por el hombre. Continúan realizándose, muchas veces con notable eficacia, esfuerzos de cooperación entre los diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, foros de negociación y personal de la Sede, así como entre éstos y varias organizaciones no gubernamentales e internacionales. Ello se debe, por un lado, a la considerable experiencia operacional de los organismos de socorro que actúan sobre el terreno y, por el otro, a que las Naciones Unidas han facilitado valiosos instrumentos de coordinación, que habría que reforzar y ampliar todavía más.

De la misma manera, es preciso definir con mayor precisión y fortalecer en la forma pertinente la función del coordinador y los vínculos entre los organismos operacionales. El Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) debe ejercer una labor de coordinación facilitando los esfuerzos de los otros organismos por realizar las actividades que mejor responden a su competencia y capacidad, pero sin perder de vista el conjunto. Su misión principal es organizar las actividades de los diversos elementos de la red de socorro sin convertirse en un organismo operacional, ayudar a los organismos a evitar duplicaciones y superposiciones innecesarias y proponer soluciones eficaces en función de los costos siempre que sea necesario. Una función activa de facilitación se basa en el supuesto de que la forma está determinada por la función, lo que significa que una facilitación eficaz conseguirá una mayor disponibilidad a aceptar la coordinación y las iniciativas del coordinador.

En el presente informe de la Dependencia Común de Inspección (DCI) se analizan los mecanismos y la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para ofrecer y coordinar la asistencia humanitaria, los progresos logrados y los problemas que se han planteado. Está basado en una detallada información obtenida mediante cuestionarios, otras formas de documentación y conversaciones mantenidas con responsables de todo el sistema de las Naciones Unidas con el fin de determinar las mejoras que se pueden introducir en las operaciones humanitarias y, en particular, en las situaciones complejas de emergencia.

Las recomendaciones operacionales y de política que figuran a continuación se ofrecen en el contexto de los mecanismos o estructuras de coordinación ya disponibles en el sistema de las Naciones Unidas o a los que éste pueda tener acceso.

Recomendación 1

El Departamento de Asuntos Humanitarios, por conducto del Comité Permanente entre Organismos (CPO), y los jefes ejecutivos y órganos rectores de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas deben adoptar un acuerdo de política mundial con estrategias comunes y objetivos claramente definidos para los programas de asistencia humanitaria. Hay que acabar con la actual fragmentación en los planteamientos y respuestas a las emergencias y con la desconexión de los acuerdos bilaterales para llegar a un acuerdo mundial sobre políticas que tenga en cuenta mecanismos y modalidades capaces de fomentar la capacidad de los organismos de trabajar en colaboración y de llegar a un acuerdo sobre sus respectivas funciones, lo que permitiría una respuesta automática previsible por parte de todos los organismos interesados (párrs. 43 a 54).

La relación entre derecho humanitario y asistencia humanitaria es muy estrecha. Por ello, una mayor atención a los imperativos humanitarios puede producir elevados dividendos. La importancia de ofrecer asistencia humanitaria suficiente a los desplazados internos y refugiados constituye un ejemplo especialmente gráfico de esta relación. Los grandes movimientos de personas desplazadas y de refugiados pueden ejercer presiones extremas sobre las comunidades receptoras, creando tensiones peligrosas. La estabilidad entre las

regiones puede verse expuesta rápidamente a amenazas y peligros. La dimensión humanitaria de la prevención de conflictos se hace también patente en la relación entre dicha prevención y el respeto de los derechos humanos y otros principios y normas del derecho humanitario.

El principal problema de coordinación con que se enfrentan los organismos de asistencia humanitaria es el de las situaciones complejas de emergencia en las que se combinan elementos políticos y conflictivos que provocan desplazamientos masivos de la población y dificultades de acceso a los pueblos afectados por la emergencia. No obstante, cualquiera que sea el tipo de emergencia, la asistencia humanitaria debe continuar siendo neutral, imparcial, orientada específicamente al socorro de emergencia y por un plazo fijo. Si bien la responsabilidad primaria en el caso de desastres naturales continúa recayendo en los propios gobiernos, en situaciones complejas de emergencia la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas debería ofrecerse en forma conjunta con otras estructuras gubernamentales locales, organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales y estructuras civiles nacionales organizadas. Ello permitiría a los organismos de las Naciones Unidas, una vez que se hayan comprometido, responder con mayor flexibilidad a las necesidades humanitarias de emergencia y mejorar los mecanismos locales de respuesta y, por ende, aumentar su capacidad de valerse de medios propios.

Recomendación 2

Los organismos de socorro del sistema de las Naciones Unidas deben elaborar estructuras de asistencia humanitaria que incorporen y perfeccionen los mecanismos locales de respuesta en situaciones complejas de emergencia. En los países donde haya ausencia total o parcial de autoridad central, o cuando existan condiciones de guerra, los organismos de socorro del sistema deben utilizar, en la medida de lo posible, los servicios nacionales, las instituciones relacionadas con los servicios y las estructuras orgánicas disponibles, como hospitales, clínicas, escuelas y servicios agrarios. Las aportaciones en los terrenos de la enseñanza, salud y agricultura, que anteriormente no se consideraban de emergencia, deben reconocerse como decisivas para la supervivencia a largo plazo y la recuperación de las comunidades afectadas durante las emergencias (párrs. 132 a 153).

Los mecanismos disponibles para la prestación de asistencia operacional en los desastres naturales deben utilizarse también en los desastres provocados por el hombre y en las situaciones complejas de emergencia. Debe reducirse la diferencia entre ambos, en la medida de lo posible, a fin de establecer aspectos operacionales comunes, en particular la evaluación de las necesidades, los llamamientos unificados, la capacidad contingente para la rápida movilización de operaciones de socorro y los proyectos de rehabilitación y prevención en curso.

Recomendación 3

El Comité Permanente entre organismos debe acelerar los trámites para aumentar la participación del componente civil organizado en las situaciones

complejas de emergencia. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha avanzado considerablemente en el intento de establecer directrices definitivas sobre el uso de los recursos militares y de defensa civil en situaciones complejas de emergencia y operaciones de socorro, incluido el apoyo de personal no armado y civil, debidamente capacitado, en servicios de socorro, obras públicas, comunicaciones, transporte, salud, servicios médicos de urgencia y búsqueda y salvamento (párrs. 139 a 144 y 229 a 242).

Recomendación 4

El Comité Permanente entre Organismos debe intensificar la cooperación lateral con otros mecanismos de coordinación del sistema, en particular el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y el Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Debe también intensificar la participación lateral y la coordinación con la Oficina de Servicio y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas, el Departamento de Administración y Gestión, la oficina de Gestión de Recursos Humanos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Información Pública (DIP) y otros departamentos pertinentes de organismos especializados. Esta cooperación lateral debe utilizarse para resolver las deficiencias en materia de política y agilizar el proceso de toma de decisiones (párrs. 73 a 107, 105 a 110 y 154 a 165).

Recomendación 5

El Departamento de Asuntos Humanitarios, en calidad de organismo coordinador, debe intensificar sus esfuerzos por establecer, antes de que se produzca realmente una situación de emergencia, estructuras de planificación para las operaciones de socorro tanto en los desastres naturales como en las situaciones complejas de emergencia, a fin de incluir al menos los siguientes elementos (párrs. 154 a 165, 166 a 203 y 243 a 261):

a) Planificación del fortalecimiento inicial de los mecanismos de apoyo sobre el terreno en la oficina del Coordinador Residente y fortalecimiento gradual y proporcionado de la capacidad de respuesta de los países ante las nuevas situaciones de emergencia;

b) Atención especial a los problemas de interés común fomentando y alentando iniciativas de organismos ya tomadas de forma bilateral, que deben ser objeto de examen y actualización permanente;

c) Establecimiento de acuerdos oficiales y vinculantes de coordinación logística entre organismos, con inclusión del apoyo interinstitucional y de la responsabilidad de participar en la financiación de los gastos;

d) Adopción de una división del trabajo clara y específica de cada caso, teniendo en cuenta las necesidades particulares de la situación de

emergencia y las respectivas capacidades de los organismos para emprender medidas de socorro, rehabilitación y reconstrucción.

e) Aprovechamiento sistemático de los éxitos y fracasos de las operaciones de socorro como fuente de enseñanzas para su aplicación a las futuras situaciones complejas de emergencia y desastres naturales.

El Departamento de Asuntos Humanitarios tiene un mandato global de coordinación. Se requiere también como elemento imprescindible una estructura sobre el terreno que sea al mismo tiempo competente y eficiente. Debe contar con una clara definición de responsabilidades y el nivel necesario de apoyo de todos los componentes administrativos del sistema de las Naciones Unidas. Estos dos elementos, decisivos para las funciones de coordinación, dependen fundamentalmente de la existencia de una infraestructura sólida y la provisión de recursos financieros suficientes (a largo plazo) por parte de la comunidad de donantes.

Recomendación 6

Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deben intensificar sus esfuerzos por estrechar la coordinación sobre el terreno, lo que debe incluir al menos los siguientes aspectos (párrs. 108 a 153, 118 a 131 y 154 a 165).

a) Los cometidos y funciones de los principales coordinadores y subcoordinadores sobre el terreno deben definirse claramente y ponerse en práctica. La presencia del Representante Especial del Secretario General, cuando se trate de contingentes de mantenimiento de la paz, suscita nuevos problemas en lo que respecta a la autoridad, coordinación y presentación de informes.

b) Se debe delegar más autoridad en los equipos de emergencia y los encargados de las operaciones en curso. Los coordinadores responsables sobre el terreno deben poder aprobar gastos siempre que éstos no superen un determinado porcentaje del total del presupuesto de coordinación sobre el terreno.

c) La información sobre los recursos disponibles y en tramitación debe poder obtenerse sobre el terreno, para que se puedan adoptar decisiones bien fundadas. Las decisiones urgentes sobre el terreno deben poder efectuarse sin demasiada intervención de la Sede. La persona a quien se confíe la responsabilidad, sea el Coordinador Residente o el Coordinador de Asuntos Humanitarios, debe ser la mejor calificada para hacer frente a las diferentes situaciones de emergencia. Una vez recibida la autoridad ejecutiva, debe ser considerada responsable de sus decisiones.

d) Deben continuar reforzándose las atribuciones y el cargo del Coordinador Residente mediante la debida capacitación para la gestión

de las actividades relacionadas con los desastres -- ya iniciada con el Programa de capacitación en gestión de casos de desastre.

e) Deben asignarse más recursos al equipo de coordinación y evaluación de situaciones de desastre, así como al equipo de telecomunicaciones de emergencia y a su utilización en situaciones imprevistas.

Recomendación 7

El Departamento de Asuntos Humanitarios debe perfeccionar sus directrices relativas al procedimiento de llamamientos unificados (creado como mecanismo encargado de promover la integración en la evaluación de las necesidades y la movilización de recursos, facilitar el acceso al Fondo Rotatorio Central para Emergencias y alentar una mayor cooperación entre organismos). Debe desalentarse el acceso al Fondo Rotatorio Central para Emergencias de los organismos que no participan en el procedimiento de llamamientos unificados; esos organismos deben ser considerados responsables de las proyecciones realizadas en cuanto a sus necesidades. El documento mismo debe introducir un establecimiento más riguroso de prioridades y demandas realistas y, quizá, incrementar sus llamamientos relativos a los sectores no alimentarios, la rehabilitación y las actividades de desarrollo. Además, la información debe establecerse y gestionarse en una base de datos accesible, que luego se podrá enviar a los donantes y gobiernos pertinentes por medios electrónicos para evitar demoras (párrs. 87 a 101, 154 a 165 y 206 a 208).

Recomendación 8

El Comité Permanente entre organismos debe preparar un seminario en el que intervengan expertos de todas las instituciones participantes, sean departamentos de socorro de organismos del sistema de las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales. Se celebrará al menos dos veces al año para evaluar la situación y progresos de todas las operaciones de asistencia humanitaria en curso. Debe organizarse también intermitentemente mesas redondas y foros de coordinación en que los gobiernos nacionales pueden examinar y revisar cuestiones prioritarias relativas a las medidas de asistencia, teniendo en cuenta las condiciones vigentes en el momento (párrs. 165 y 154 a 165).

La flexibilidad, rapidez de respuesta y eficiencia son condiciones necesarias para salvar vidas en situaciones de emergencia, por lo que los organismos humanitarios han establecido sus propios equipos de respuesta rápida. Tomando como base las enseñanzas aprendidas, deben adoptarse normas y procedimientos a fin de poder responder a las exigencias de repuesta rápida, así como las salvaguardias oportunas para garantizar la rendición de cuentas. El resultado debe ser una mayor facilidad para contratar personal, adquirir equipo de emergencia, autorizar a determinados funcionarios a disponer de fondos para necesidades urgentes y enviar equipos de respuesta rápida. Los mecanismos de financiación requieren también mayor flexibilidad y el acuerdo de los donantes para introducir cambios en los mecanismos vigentes. Entre otras cosas, se debe asignar prioridad y mayor atención a la coordinación dentro del país, que

continúa siendo el aspecto más deficiente a pesar de los notables progresos de coordinación conseguidos en el Comité Permanente entre Organismos y en los órganos subsidiarios.

Recomendación 9

Cada organización debe proceder con urgencia, de conformidad cm su mandato, a racionalizar las medidas administrativas capaces de facilitar una respuesta rápida sobre el terreno (párrs. 204 a 242). Ello debe incluir los siguientes elementos:

a) Mayor flexibilidad y rapidez en las normas financieras o de otra índole dé las Naciones Unidas relativas a adquisiciones y contratación, que pasarían a una "modalidad de emergencia" cuando las circunstancias lo requirieran;

b) Mayor flexibilidad en los procedimientos de las Naciones Unidas para el despliegue rápido de personal (a partir de listas de candidatos de reserva) y para la conclusión de contratos relativos al establecimiento de comités locales de contratación y la realización de compras sobre el terreno;

e) Mejora y simplificación de los procedimientos para la distribución de las existencias de artículos de reserva;

d) Mejora de las listas de reserva de personal capacitado para ocupar puestos preestablecidos;

e) Mayor disponibilidad y creación de una capacidad contingente de transporte aéreo militar;

f) Mayor utilización de las telecomunicaciones, por ejemplo, del correo electrónico, para una comunicación más rápida y eliminación de los obstáculos reglamentarios.

La capacidad de identificar los signos de alerta temprana de catástrofes y de transmitirlos a los órganos encargados de la adopción de decisiones forma parte integrante de las actividades de mitigación de desastres y de las operaciones de emergencia en general. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en las operaciones de socorro humanitario han comprendido la importancia de los sistemas de información y de las señales de alerta temprana. Si bien cada una de ellas puede crear bases de datos o sistemas informativos que respondan a sus necesidades, hay, en algunos casos, cierta resistencia y desconfianza a compartir la información de manera rápida y eficiente.

El intercambio de información y la celebración de consultas periódicas entre los departamentos y programas de las Naciones Unidas y los organismos del sistema, las organizaciones no gubernamentales y los donantes mediante reuniones informativas periódicas, reuniones interdepartamentales y reuniones habituales

entre organismos son fundamentales para lograr una mejor cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas. La disponibilidad de una red universal de información que utilice tecnología de vanguardia contribuiría también a difundir informaciones valiosas en una respuesta orientada a la acción, y lo mismo cabría decir de un sistema universal de alerta temprana. No obstante, si no hay voluntad política de adoptar medidas urgentes y necesarias, la eficacia de los sistemas de alerta rápida es limitada.

Recomendación 10

El Secretario General debe establecer un centro interinstitucional de alerta temprana, que tendría acceso a toda la información pertinente disponible en todo el sistema de las Naciones Unidas, como medio de alertar a los responsables de las decisiones y movilizar rápidamente la asistencia humanitaria. El Sistema de Alerta Temprana en Asuntos Humanitarios (HEWS) constituye un paso importante en esa dirección, y debe ser un elemento fundamental de dicho centro (párrs. 178 a 191 y 192 a 203).

Recomendación 11

La coordinación es fundamental, en particular cuando coinciden sobre el terreno gran número de instituciones y diversas operaciones de mantenimiento de la paz y se requiere una administración basada en el consenso. La finalidad de esta coordinación es apoyar y respaldar a los organismos operacionales en el desempeño de sus funciones, de conformidad con una distribución de las mismas previamente establecida y convenida. El Departamento de Asuntos Humanitarios debe conservar y fortalecer su función coordinadora, pero sin superposiciones con los organismos operacionales a pesar de las lagunas existentes en los mandatos (párrs. 9, 55 a 59 y 154 a 165).

Por último, si la comunidad internacional espera de verdad que el sistema de las Naciones Unidas contribuya más eficazmente a la prestación de asistencia de socorro, debe asignar recursos suficientes para ese fin. Otra condición fundamental para la supervivencia de las dependencias de coordinación sobre el terreno y la gestión de las operaciones es el decidido apoyo financiero y el suministro de recursos por parte de la Sede de las Naciones Unidas a todas las organizaciones de socorro. La asistencia humanitaria --lo mismo que las actividades de mantenimiento de la paz-- no debe movilizarse a no ser que se hayan aclarado los objetivos y asignado recursos suficientes.

Recomendación 12

Los Gobiernos miembros quizá deseen considerar de nuevo la posibilidad de destinar al Fondo Rotatorio Central para Emergencias una suma adicional de 30 millones de dólares EE.UU. para las fases de rehabilitación y transición de las operaciones de socorro. Este Fondo --cuyo uso debe estar determinado por las necesidades de las crisis-- debería ponerse a disposición de organismos con recursos limitados y que necesitaran fondos para el desempeño de las funciones que se les asignaran. Debe alentarse a los organismos del sistema de las Naciones Unidas a que recauden recursos con destino al Fondo, al que podrán contribuir también donantes privados y no gubernamentales (párrs. 102 a 104 y 204 a 211).

INTRODUCCIÓN

"Desde que la Asamblea General aprobó, en diciembre de 1988, la resolución 43/131 relativa a la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, la noción del derecho a la asistencia humanitaria ha pasado a ser, en cierto modo, una de las dimensiones operacionales de las garantías de los derechos humanos.

Es notorio el papel que esa evolución ha desempeñado en la acción de las Naciones Unidas en el Sudán, en Somalia, en el caso particular del Iraq y actualmente en la ex Yugoslavia."

--Cita de la declaración formulada por el Secretario General en la sesión de apertura de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 14 de junio de 1993[1].

1. Las Naciones Unidas se ocupan, de una u otra manera, de casi todos los aspectos de la condición humana: derechos humanos, medio ambiente, paz mundial y desarrollo sostenible. No es de extrañar que haya intervenido activamente en operaciones de asistencia humanitaria y de socorro para casos de emergencia, en desastres tanto naturales como de origen humano y en relación con los diversos tipos de operaciones de mantenimiento y conservación de la paz. Ello se debe, en parte, al considerable aumento del número de situaciones de emergencia en el mundo, tanto de origen natural como provocadas por el hombre. Las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja prevén que desde ahora al año 2000 cada año se verán afectados por desastres naturales y provocados por el hombre entre 200 y 500 millones de personas[2].

2. No sólo ha aumentado el número de situaciones de emergencia sino también su alcance. La ayuda internacional a operaciones de socorro comprende el material, personal y servicios ofrecidos por la comunidad internacional a un Estado afectado para atender las necesidades de los damnificados[3]. La asistencia humanitaria, tal como se describe en la resolución 46/182 de la Asamblea General[4], compromete a la comunidad internacional a velar por que esa asistencia se proporcione de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. En la resolución se afirma también que la asistencia internacional tiene, además de la función de socorro, una misión preventiva a largo plazo. En particular, se señala que la asistencia de emergencia debe prestarse de manera tal que apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo. "La asistencia a las operaciones de socorro incluye todos los trámites indispensables para obtener o facilitar el paso por el territorio, las aguas territoriales o el espacio aéreo de un país de tránsito. Esta asistencia tiene fines estrictamente humanitarios y, por ende, un carácter imparcial. Se fundamenta en el respeto del principio de la soberanía de los Estados, y se

ofrece sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, de color, de sexo, de idioma o de convicción política o religiosa"[5].

3. No obstante, desde el final de la guerra fría ha surgido un nuevo tipo de situaciones complejas de emergencia. Estas se caracterizan por múltiples causas y suponen nuevos y grandes problemas y necesidades, como la desmovilización y la remoción de minas, o los desplazados internos [desplazados internos son las personas que han abandonado sus hogares pero permanecen dentro de su palo de origen[6]. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), su número supera actualmente al de los refugiados].

4. Una situación compleja de emergencia puede derivar de causas muy diversas, como un desastre natural, factores socioeconómicos, un conflicto civil o la guerra. Afecta a una variedad muy amplia de grupos de población en su país de origen. Entre las características de las situaciones complejas de emergencia cabe señalar las siguientes:

a) Suponen un gran número de víctimas civiles, poblaciones sitiadas, desplazamientos masivos y precipitados y sufrimientos humanos en gran escala;

b) La prestación de asistencia humanitaria sufre graves obstáculos, retrasos o impedimentos como consecuencia de problemas políticos o asociados a los conflictos;

c) Una proporción significativa de la población afectada no puede realizar una actividad social, política y económica normal, o puede hacerlo únicamente con grave riesgo.

d) El personal de socorro enfrenta graves problemas de seguridad en la prestación de la asistencia humanitaria;

e) Las dimensiones internacionales y transfronterizas se caracterizan por las diferencias políticas entre los afectados[7].

5. Esta multiplicidad de ingredientes encuentra paralelo en las nuevas oportunidades que se ofrecen a la comunidad internacional para responder a esas crisis. Muchas iniciativas de socorro de las Naciones Unidas y un número abrumador de organizaciones tratan de hacer frente a esas crisis urgentes y a la evaluación de la situación mundial. Entre ellas cabría citar más de una docena de organismos de las Naciones Unidas, instituciones regionales como la organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y la organización de la Unidad Africana (OUA), varias docenas de gobiernos donantes, sus respectivas fuerzas militares y un total estimado de 16.000 organizaciones no gubernamentales[8].

6. En su labor, el sistema de las Naciones Unidas y los organismos de socorro se han visto obligados a reorientar sus intervenciones. Según el Comité Permanente entre Organismos (CPO), la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas abarca situaciones de emergencia de gran complejidad y envergadura[9]. Una

situación de emergencia que se incluya claramente en el ámbito general de competencia y capacidad de un solo organismo de las Naciones Unidas, por ejemplo, una epidemia, aun cuando pueda requerir la intervención de otros organismos de las Naciones Unidas, no debe considerarse como una situación compleja de emergencia, salvo decisión en contrario del CPO. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas se han visto también obligados a ampliar aun mandatos rebasando los límites del principio de la no intervención, debido al creciente número de guerras civiles y a la disminución del poder de los gobiernos receptores. En los cinco últimos años, algunas organizaciones, como el ACNUR, han tenido que ir mucho más allá de sus objetivos iniciales, es decir, la protección y la asistencia a los refugiados. Por ejemplo, cuando en cuatro días 1 millón de rwandeses huyó al Zaire, el ACNUR se vio obligado a colmar un vacío ayudando a otros organismos y organizaciones no gubernamentales a administrar el aeropuerto, suministrar agua potable, organizar la asistencia médica y enterrar a los muertos.

7. A pesar del gran número de instituciones que participan en las operaciones de asistencia humanitaria, sus esfuerzos aún no están a la altura de las necesidades. En efecto, todos ellos han movilizado fondos y recursos humanos con destino a situaciones de emergencia pero a) sin una idea clara de si conviene separar o integrar las misiones de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz, b) sin una doctrina militar debidamente comprobada y, por lo general, c) sin demasiada coordinación, por lo que es casi un milagro que los resultados no hayan nido todavía peores[10]. Además, la multiplicación de las exigencias y posibilidades de respuesta no ha encontrado la necesaria contrapartida en lo que se refiere a los recursos financieros. Las Naciones Unidas tropiezan desde hace tiempo con graves déficit y atrasos en el pago de cuotas, tanto para su presupuesto ordinario como para el de operaciones de mantenimiento de la paz[11]. La comunidad internacional tiene que resolver muchos más problemas de seguridad internacional y de socorro humanitario que los que se pueden solucionar con los recursos puestos a su disposición[12].

8. Dada la enorme complejidad y magnitud de la tarea, la coordinación sigue siendo decisiva. El sistema de las Naciones Unidas ha mejorado ya y continúa mejorando sus programas y actividades de asistencia humanitaria y la coordinación de los mismos. Como complemento de esos esfuerzos, la Dependencia común de Inspección (DCI) decidió contribuir en ese sentido preparando el presente informe. En él se examinan fundamentalmente los acontecimientos recientes y las posibilidades de nuevas mejoras en la coordinación de la asistencia humanitaria internacional en casos de desastre natural y, en particular, de situaciones complejas de emergencia.

9. Por coordinación se entiende el intercambio inteligente de información y el diálogo franco y constructivo sobre los problemas y posibles cursos de acción, el logro del consenso sobre los objetivos y la estrategia general y la aceptación voluntaria por parte de los interesados de tareas y responsabilidades especificas en el contexto de la estrategia y objetivos previamente convenidos[13]. Más en concreto, coordinación significa la utilización sistemática de instrumentos de política para la prestación de asistencia humanitaria en forma coherente y eficaz. Entre esos instrumentos figuran los siguientes:

planificación estratégica, recopilación de datos y gestión de la información, movilización de recursos y rendición de cuentas, orquestación de una división funcional del trabajo sobre el terreno, negociación y mantenimiento de un marco válido con las autoridades políticas del país receptor y capacidad directiva[14].

10. En el presente informe se examinan principalmente los aspectos relacionados con las respuestas a casos de emergencia y la capacidad general del sistema de las Naciones Unidas de ofrecer y coordinar ayuda humanitaria. Se analizan los mandatos, funciones y responsabilidades, estructuras orgánicas, disposiciones presupuestarias, métodos de cooperación y varios aspectos operacionales de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que participan en estas actividades. Para evitar superposiciones con el reciente informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/6), no se consideran explícitamente las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno, aunque están implícitas en los análisis.

11. El principal objetivo del informe es evaluar a) los progresos y problemas de los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas y su capacidad contingente de asistencia humanitaria; b) aun mecanismos operacionales y orgánicos; c) sus técnicas de planificación y preparación para actuar ante situaciones complejas de emergencia, y d) las principales esferas en que cabe la posibilidad de mejorar las operaciones humanitarias. En el Capítulo II se examinan los organismos de asistencia humanitaria, en general. En el III se analizan con mayor detenimiento los mecanismos de coordinación disponibles en el sistema de las Naciones Unidas. El Capítulo IV tiene como tema las necesidades de planificación y prevención. En el V se señalan las limitaciones financieras y administrativas y en el VI la importancia de las enseñanzas aprendidas y los marcos operacionales generales en la transición del socorro al desarrollo.

12. Los resultados del informe, así como sus conclusiones y recomendaciones, están basados en gran parte en las respuestas a un amplio cuestionario enviado a las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en programas de asistencia humanitaria. La Inspectora ha examinado también una abundante documentación y mantenido conversaciones con responsables de dichas organizaciones y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como con algunos funcionarios y organizaciones no pertenecientes al mismo, para poder conocer mejor las posibilidades de mejorar la coordinación de la asistencia humanitaria. La Inspectora desea agradecer a todos los interesados las ideas y esfuerzos con que han contribuido a este examen.

II. ORGANISMOS DE ACCIÓN HUMANITARIA

13. Los principales organismos del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades humanitarias, prestan socorro y asistencia en los desastres naturales y situaciones complejas de emergencia y mantienen al menos cierto nivel de presencia sobre el terreno son los siguientes:

Organismos de acción humanitaria
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) - Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat) - Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) - Departamento de Asuntos Políticos (DAP) - Departamento de Operaciones de mantenimiento de la Paz (DOMP) - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) - Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) - Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Organización Meteorológica Mundial (OMM) - Organización mundial de la Salud (OMS) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) - Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas - Programa Mundial de Alimentos (PMA)

A. Estructuras orgánicas en la Sede y sobre el terreno

14. La mayor parte de las organizaciones que participan en asuntos humanitarios han reestructurado recientemente sus actividades para poder responder mejor a los desastres naturales y situaciones complejas de emergencia. La FAO, por ejemplo, ha reforzado su Sistema Mundial de información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA) y ha establecido un Grupo de Coordinación para Situaciones de Urgencia (GCSU). El ACNUR ha establecido en los tres últimos años nuevos mecanismos para aumentar la eficiencia de su respuesta ante situaciones de emergencia, en particular mediante el establecimiento de equipos de despliegue inmediato y acuerdos contingentes con organizaciones no gubernamentales no pertenecientes al sistema, con el fin de aumentar su dotación de personal y la capacidad de ejecución de programas. La UNESCO, que coopera estrechamente con el UNICEF y el ACNUR en la realización de actividades de educación con destino a los damnificados, introdujo en 1995 en su sede un plan

de oficiales de turno que permite informar a la Secretaría sobre las situaciones de emergencia fuera del horario normal de trabajo. El UNICEF ha fortalecido también, en Nueva York y en Ginebra, sus estructuras de respuesta a situaciones de emergencia y ha establecido equipos de respuesta inmediata y mejorado la capacitación de su personal en las oficinas regionales de África. El Grupo de Trabajo de la OMS sobre asistencia humanitaria y situaciones de emergencia ha hecho posible el establecimiento de la División de Operaciones de Socorro de Emergencias. Incluso la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), recientemente incorporada a este sector, promete ofrecer información rápida, específica y precisa sobre las corrientes migratorias con el fin de evitar situaciones operaciones de emergencia, cuando sea posible[15].

15. Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH). Es la dependencia de las Naciones unidas encargada de garantizar la coordinación eficaz de la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas y de promover iniciativas para impedir, o al menos mitigar, los efectos de los desastres naturales o provocados por el hombre y de las situaciones complejas de emergencia, como se establece en las resoluciones 46/182 y 46/219 de la Asamblea General[16].

16. El Departamento cuenta con dos oficinas. Una se ocupa de las situaciones complejas de emergencia y la otra de los desastres naturales. Cada una de ellas tiene sus correspondientes subdependencias. La oficina de Nueva York, que es también la sede, cuenta con un tercio del total de personal y desempeña las funciones de coordinación y planificación de políticas y de alerta temprana, y colabora con los órganos deliberantes de las Naciones Unidas y con los departamentos de asuntos políticos, financieros y económicos de la Secretaría[17]. La División de Situaciones Complejas de Emergencia, de Nueva York, tiene una nueva estructura orgánica orientada a situaciones de conflicto y a los países afectados. Se ha creado también una dependencia de respuesta rápida para situaciones complejas de emergencia, que apoyará la redistribución inmediata de los equipos de coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios. Tiene como función fortalecer los mecanismos contingentes para situaciones complejas de emergencia semejantes a los establecidos para casos de desastres naturales, y ofrece al Coordinador Residente y al Coordinador de Asuntos Humanitarios, en el país, personal, servicios logísticos y otras formas de apoyo en las fases iniciales y decisivas de las operaciones de emergencia.

17. otra nueva unidad del Departamento de Asuntos Humanitarios de Nueva York es la Dependencia de Políticas y Actividades de Remoción de minas, encargada de desempeñar las funciones de centro de coordinación asignadas al Departamento, como se indica en la resolución 49/215 de la Asamblea General. Su función es formular y promover políticas coherentes de las Naciones Unidas para resolver la crisis mundial de las minas terrestres, incluida una campaña para prohibir su utilización; formular los programas de acción de las Naciones unidas en relación con el problema de las minas y apoyar la ejecución de los mismos; finalmente, administrar el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias y la asistencia para la remoción de minas y otros recursos ofrecidos a través del Departamento para actividades en ese terreno, incluida la capacidad contingente de remoción de minas.

18. La Oficina de Ginebra coordina las actividades de socorro y de apoyo en situaciones de emergencia, la acción paliativa de desastres y la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en todos los casos de desastres naturales. Su División de Reducción de Desastres tiene dos componentes. La secretaria del Decenio internacional para la Reducción de los Desastres Naturales desempeña una labor de promoción y respaldo y ofrece apoyo sustantivo y de secretaria a instituciones vinculadas al Decenio (1990-1999). Su objetivo es, por un lado, conseguir una mayor aceptación, por parte de la opinión pública y de los responsables de la formulación de políticas, de una cultura de protección de los recursos mediante la reducción de riesgos y, por el otro, desarrollar las capacidades necesarias a nivel nacional y local con el fin de reducir el riesgo de desastres. La Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres orienta sus actividades fundamentalmente a ofrecer a los países asistencia técnica en la determinación, formulación y ejecución de programas de acción y políticas de reducción de desastres. Este apoyo se manifiesta en forma de servicios de asesoramiento, capacitación de grupos, seminarios, talleres y becas, así como proyectos sobre el terreno. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha establecido además, a través de su Subdivisión de Coordinación del Socorro en Ginebra, un sistema de respuesta internacional para casos de emergencia, en el que se tienen también en cuenta los aspectos ambientales, en particular, los accidentes industriales.

19. El Departamento, tanto en Nueva York como en Ginebra, preside grupos de trabajo interinstitucionales y reuniones de consulta sobre situaciones específicas de emergencia y coordina sus actividades con los organismos y programas de las Naciones Unidas y con las misiones permanentes de los países donantes. Además, prepara informes periódicos --financieros y sobre la situación--, emprende campañas de movilización de recursos, administra contribuciones voluntarias y aportaciones paralelas encauzadas a través de la cuenta de garantía bloqueada de las Naciones Unidas para actividades de asistencia humanitaria, tanto en relación con los otros organismos de las Naciones Unidas como con las organizaciones no gubernamentales, y ofrece apoyo operacional y administrativo para las actividades sobre el terreno (véase el organigrama del Departamento de Asuntos Humanitarios en el anexo I).

20. El Departamento de Asuntos Políticos (DAP) es el instrumento político del Secretario General en los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el control y solución de conflictos dentro de los Estados. Asesora al Secretario General sobre cuestiones normativas en estos sectores y realiza investigaciones y análisis políticos. Tiene también competencias ejecutivas en relación con la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz[18]. Participa en los grupos de trabajo interdepartamentales en relación con operaciones o países concretos y preside el CPO (véase el organigrama del Departamento de Asuntos Políticos, en el anexo II).

21. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) es, en cambio, el instrumento operacional del Secretario General para todas las

operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, en especial las actividades cotidianas de gestión de las fuerzas de mantenimiento de la paz y los observadores. Constituye el principal cauce político de comunicación entre la Sede de las Naciones Unidas y el terreno[19]. El Departamento supervisa los aspectos de mando y control relacionados con el mantenimiento de la paz, tal como los define el Secretario General en su suplemento a "Un programa de paz"[20]. En él se identifican tres niveles de autoridad: dirección política general, que corresponde al Consejo de Seguridad; dirección y mando ejecutivos, que son competencia del Secretario General, y mando sobre el terreno, que el Secretario General confía al Jefe de misión o al Comandante de las fuerzas de las Naciones Unidas/Jefe de observadores militares.

22. El apoyo militar a las actividades humanitarias, movilizado a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, comprende normalmente parte o la totalidad de los siguientes servicios: a) seguridad de los convoyes y del personal; b) fuerza de reacción para ayudar al personal humanitario; c) acceso a las instalaciones controladas por fuerzas militares, como puertos, campos de aviación o zonas de concentración, con el fin de realizar misiones ofíciales; d) apoyo a las comunicaciones; e) uso de los medios de transporte; f) evacuación médica y utilización de las instalaciones médicas; g) reparaciones de la infraestructura de emergencia, y h) información sobre asuntos logísticos, políticos y de seguridad (véase el organigrama del Departamento de Operaciones de mantenimiento de la Paz en el anexo III).

23. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultora y la Alimentación (FAO). El Grupo de Coordinación para Situaciones de Urgencia (GCSU) coordina las actividades de la organización en situaciones de emergencia y las actividades posteriores de socorro y rehabilitación. En el Grupo están integrados el SMIA, encargado de la alerta rápida y la evaluación de los posibles problemas alimentarios en todo el mundo, y la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSRO), que se ocupa de la evaluación de las necesidades de socorro y rehabilitación en el sector agrario y de la ejecución de proyectos de rehabilitación agrícola. El Grupo de Coordinación para Situaciones de Urgencia participa también en la coordinación dé actividades de recaudación de fondos, en caso necesario, y en la evaluación de las necesidades de procedimientos administrativos especiales para situaciones complejas de emergencia.

24. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La capacidad del PNUD de responder a situaciones de emergencia incluye tres elementos: sus programas de desarrollo por países relacionados con actividades de prevención y mitigación, su apoyo a la coordinación de las actividades de socorro y su respaldo a las iniciativas nacionales de recuperación y rehabilitación. -La División de Respuesta a Situaciones de Emergencia es el centro de coordinación interna y externa en materia de directrices, financiación y capacitación para casos de emergencia. Las Direcciones Regionales, cada una de ellas dotada de un centro de coordinación para situaciones de emergencia, proporcionan asesoramiento y apoyo operacionales a las oficinas del PNUD en los países. Éstas tienen considerable autoridad programática, administrativa y financiera para reaccionar ante una crisis incipiente[21].

25. Organización de las Naciones Unidas cara la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La UNESCO tiene una Dependencia de Operaciones de Emergencia, que coordina la labor del organismo en situaciones de emergencia. Se designan, dentro de la secretaria y en las oficinas exteriores, centros de coordinación para determinadas operaciones. Tanto la Dependencia como los centros de coordinación son responsables directamente ante el Director General o del Director General Adjunto. La UNESCO ha adoptado medidas para simplificar sus procedimientos administrativos y financieros en situaciones de emergencia[22].

26. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La estructura del ACNUR refleja la orientación operacional de su mandato. La planificación de las operaciones se lleva a cabo sobre el terreno en estrecha consulta con la sede. En ésta se encuentran las oficinas regionales; sobre el terreno, las oficinas auxiliares, misiones, oficinas de enlace, suboficinas y oficinas exteriores. Hay cinco oficinas regionales y cuatro divisiones de apoyo en la sede de Ginebra, que se ocupan de las políticas de protección y asistencia[23]. El Director de operaciones y Planificación de Políticas --nuevo puesto creado en la Oficina Ejecutiva del Alto Comisionado-- está encargado de la supervisión general de las oficinas regionales, y en particular la planificación de políticas y de operaciones y situaciones de emergencia en gran escala. El Director también se ocupa de coordinar las políticas entre las oficinas y las divisiones de protección internacional y de relaciones exteriores[24].

27. El ACNUR participa activamente en todos los mecanismos pertinentes de coordinación de las Naciones Unidas, a saber, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y sus órganos subsidiarios, el Departamento de Asuntos Humanitarios/Comité Permanente entre Organismos (CPO) y sus órganos subsidiarios y el Grupo Consultivo Mixto de Programación, en calidad de observador. Los coordinadores de la División de Relaciones Exteriores y la Oficina de Enlace del ACNUR en Nueva York se encargan de las actividades cotidianas de contacto entre el ACNUR y los organismos de coordinación de las Naciones Unidas, en particular el Departamento de Asuntos Humanitarios, así como de cuestiones de organización y estrategia. El Director de Relaciones Exteriores cuenta en esta función con la ayuda del oficial superior de relaciones externas. Hay contactos directos entre los oficiales responsables del Departamento y el ACNUR.

28. El ACNUR ha intercambiado personal con otros organismos de las Naciones Unidas, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y con operaciones de mantenimiento de la paz, así como con el Departamento de Asuntos Humanitarios. Tiene acuerdos contingentes con los Voluntarios de las Naciones Unidas y con varias organizaciones no gubernamentales para facilitar la disponibilidad de personal durante las emergencias. El ACNUR ha recurrido también a dependencias civiles y militares en emergencias especificas y ha utilizado el personal cedido de esos departamentos.

29. El Alto Comisionado considera que su misión consiste en apoyar los esfuerzos de todo el sistema de las Naciones Unidas para mejorar la coordinación, en particular cuando ello pueda tener como resultado una mayor

eficacia de las operaciones de las Naciones Unidas y un planteamiento más integrado de la prevención y solución de las crisis de refugiados. El ACNUR se encarga directamente de las operaciones y la coordinación cuando se producen situaciones de emergencia relacionadas con refugiados.

30. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Se trata de una organización muy descentralizada, ya que el personal sobre el terreno representa el 80% del total. En 1993 el UNICEF creó una Oficina de Programas de Emergencia, encargada de coordinar su participación en situaciones de emergencia. Esta oficina desempeña funciones de enlace interno entre las oficinas exteriores y las divisiones de la sede en relación con las necesidades financieras, técnicas y normativas. Actúa también como vínculo entre los programas de emergencia del UNICEF y del Departamento de Asuntos Humanitarios, la Secretaría de las Naciones Unidas y otros organismos del sistema y organizaciones no gubernamentales en relación con todos los aspectos de las operaciones de asistencia en casos de emergencia.

31. El Equipo de Tareas del Personal Directivo Superior y el Equipo de Tareas de Seguridad, creados dentro de la mencionada oficina de Programas de Emergencia, se reúnen semanalmente para examinar y vigilar los problemas operacionales y de políticas que se plantean en situaciones complejas de emergencia, como la seguridad del personal, el enlace entre la sede y los centros de coordinación de cada una de las secciones geográficas de la División de Programas, y para integrar los programas de emergencia con los de cooperación que se estén ejecutando en los países. La Oficina de Financiación de Programas presta apoyo a la Oficina de Programas de Emergencia en lo relativo a la formulación de políticas de recaudación de fondos y en la preparación de llamamientos interinstitucionales.

32. Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS). El OOPS no es un organismo mundial, como el PNUD o el UNICEF. Su mandato se limita a los refugiados palestinos en su esfera de operaciones. Se dedica casi exclusivamente a las operaciones sobre el terreno, en las que trabaja el 94% de su personal. Su infraestructura actual comprende cinco operaciones sobre el terreno y tres oficinas principales, que permiten al OOPS responder inmediatamente a las necesidades de emergencia, tanto si se trata de desastres naturales o provocados por el hombre como de conflictos. El OOPS tiene sobre el terreno o en lugares próximos reservas de alimentos, suministros médicos y otros artículos, como tiendas y mantas. Normalmente hay recursos disponibles o cabe la posibilidad de utilizarlos para atender las necesidades sobre el terreno. Su personal médico son funcionarios cedidos por la OMS.

33. Programa Mundial de Alimentos (PMA). Las operaciones de socorro del PMA se llevan a cabo a través de cinco oficinas regionales del Departamento de Operaciones y las correspondientes oficinas exteriores. La División de Apoyo a las Políticas Operacionales se encarga de la colaboración interinstitucional y de la coordinación de las políticas de socorro. Las oficinas regionales, en consulta con las de los países, llevan a cabo estimaciones periódicas de las

necesidades de socorro, así como de la ayuda alimentaria en situaciones de emergencia, bajo la coordinación de la División. Los fondos destinados a actividades de socorro se canalizan a través de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, que atiende todas las necesidades de emergencia de breve duración. La Cuenta de Respuesta Inmediata es un fondo de reserva que permite proceder de inmediato a la adquisición de alimentos. En 1993, el PMA estableció su Equipo de Respuesta Rápida, controlado en la sede por la División de Apoyo a las Políticas Operacionales. Una vez desplegado sobre el terreno, el Equipo es responsable ante los directores y jefes de oficina de los respectivos países, y su objetivo es agilizar las intervenciones de socorro y ayudar a organizar la entrega y distribución de alimentos.

34. El PMA es autosuficiente en lo que respecta a la movilización, transporte y entrega de la ayuda alimentaria de emergencia. Hay varias divisiones encargadas de la movilización de recursos y de los problemas logísticos de transporte. La asistencia de emergencia se envía a los puntos generales de distribución, cuyos almacenes de suministros suelen estar bajo el control del PMA o de sus organismos de ejecución. Luego, la ayuda alimentaria se entrega principalmente a los gobiernos destinatarios cuando se producen desastres naturales, pero por lo general a través de organizaciones no gubernamentales participantes y de la red del ACNUR cuando se trata de ayuda alimentaria para refugiados y desplazados internos. En sus operaciones de socorro, el PMA, se encarga del establecimiento de unidades o centros especiales de logística, como la Dependencia regional de asesoramiento logístico de Harare durante la sequía de 1992 en África-meridional y la Dependencia de asesoramiento logístico del Cáucaso para las operaciones de socorro llevadas a cabo en Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El PMA ha organizado flotas de transporte para incrementar la capacidad local de reparto y distribución de alimentos. Utiliza también abundantemente una amplia red de información que le permite transportar sin demora la ayuda alimentaria.

35. Organización mundial de la Salud (OMS). La OMS tiene una estructura de gestión de tres niveles, y no está tan directamente orientada hacia las operaciones en el terreno como otras organizaciones con las que colabora. La sede, con una División de operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria, elabora directrices generales que son ejecutadas por las oficinas regionales, en colaboración con los representantes de la OMS en los países. Las oficinas en los países tienen autoridad y libertad de acción limitadas para tomar decisiones administrativas y financieras importantes. No obstante, la OMS está estudiando sus procedimientos a fin de ampliar la libertad de acción y las atribuciones operacionales de sus representantes. Así se ha hecho ya, por ejemplo, en África, donde los representantes de la OMS, con acuerdo de los gobiernos, tienen autoridad para reorientar parte de su presupuesto ordinario a financiar actividades en casos de emergencia[25].

36. La OMS concede prioridad a la reconstrucción de la capacidad nacional y establece su programa de emergencia teniendo ello en cuenta. No participa tanto en las actividades operacionales relacionadas con la prestación de ayuda para la supervivencia como otras organizaciones, por ejemplo el UNICEF y las organizaciones no gubernamentales. Desea ser considerada por otros organismos

como una institución especializada en asesoramiento sobre cuestiones de salud, especialmente orientada a la prevención y a la rehabilitación.

B. Mandatos

37. Las estructuras burocráticas de los organismos de socorro y sus oficinas externas influyen, muchas veces en forma negativa, en la rapidez, flexibilidad o eficiencia de las operaciones sobre el terreno. No obstante, lo que determina fundamentalmente la presencia, competencia y, en particular, la división del trabajo en la prestación de la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia son los mandatos de los diferentes organismos. En lo que respecta a la coordinación y las operaciones, los mandatos tienen ciertas limitaciones que influyen en el número y la capacidad de las instituciones que pueden proporcionar socorro de manera eficaz, particularmente en las situaciones complejas de emergencia y sobre el terreno. Para contrarrestar esas limitaciones, los principales organismos de socorro se ven obligados justificadamente a extralimitarse en sus atribuciones. En el dato del ACNUR, por ejemplo, se prevén actividades de protección, socorro y rehabilitación de los refugiados y repatriados, pero su ayuda incluye a veces insumos no alimentarios y alimentos complementarios.

38. Entre las limitaciones operacionales de los mandatos, cabe señalar la tendencia a orientar la ayuda hacia los países con un gobierno establecido, más que a países con poca o nula presencia gubernamental. Por ejemplo, en el mandato de la OMS está previsto que la organización sólo puede prestar ayuda cuando ésta ha sido solicitada por gobiernos u organismos gubernamentales. Por otra parte, organismos como el ACNUR, el PMA o el UNICEF, precisamente porque sus mandatos los autorizan expresamente a actuar dentro de los países, tienen mayores probabilidades de contar con una mayor presencia sobre el terreno y, por ello mismo, de cargar con la parte principal de las iniciativas de socorro.

39. Además, en los mandatos se suelen tener más en cuenta las personas que las necesidades, lo que puede debilitar todavía más las operaciones, sobre todo en situaciones de emergencia. Importa más determinar cuáles son las necesidades en materia de alimentos, salud, desarrollo y medio ambiente que el tipo de damnificados --refugiados, mujeres, niños o desplazados internos. Cuando se trata de poner remedio a tina situación de emergencia, la construcción de carreteras, el abastecimiento de agua potable y la edificación de casas y albergues, por ejemplo, ayudará más a los refugiados, mujeres o niños que un intento de solución basado en el planteamiento contrario.

40. El Departamento de Asuntos Humanitarios, por ejemplo, tiene un mandato amplio y, en términos generales, no especifico. El alcance y variedad de los problemas que se pueden considerar incluidos en el ámbito de la coordinación de la asistencia humanitaria son casi ilimitados. Se supone que el Departamento es el organismo coordinador de la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas, pero también ha prestado asistencia a los combatientes desmovilizados y a las personas desplazadas.

41. Hay varios organismos en cuyo mandato figura la prestación de asistencia a las personas desplazadas, la remoción de minas y la desmovilización, por ejemplo. El Secretario General, en su informe sobre la asistencia para la remoción de minas, asignó 41 Departamento de Asuntos Humanitarios la función de centro de coordinación de esas actividades en el sistema de las Naciones Unidas[26]. En el mandato del PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz figura también la coordinación de actividades de remoción de minas, y el Departamento de Asuntos Humanitarios y el de Operaciones de Mantenimiento de la Paz tienen como cometido realizar tareas asociadas a la desmovilización. Las actividades en favor de las mujeres y los niños desplazados competen al UNICEF, y el ACNUR ayuda, en forma selectiva, al resto de la población desplazada. El PNUD tiene también como meta reasentar y reintegrar a las poblaciones desarraigadas, incluidos los repatriados, los desplazados internos y el personal desmovilizado.

42. Tradicionalmente, las lagunas y las superposiciones innecesarias de mandatos se han resuelto mediante acuerdos previos de división del trabajo teniendo en cuenta la situación concreta sobre el terreno. En el sector agrario, hay superposición entre la FAO, el UNICEF y las organizaciones no gubernamentales en el suministro de semillas, herramientas, vacunas para animales y otros insumos de primera necesidad. En el campo médico, la duplicación se da entre la OMS, el UNICEF, el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. La OMS y el UNICEF están tratando de resolver los problemas de superposición entre ambos organismos. La UNESCO comparte sus atribuciones en el sector de la educación con el UNICEF, y las de educación de refugiados con el ACNUR. Además, coincide con Hábitat en lo que respecta a la elaboración de directrices sobre construcción de edificios escolares capaces de resistir los efectos de los desastres.

C. Acuerdos conjuntos y bilaterales

43. Son muchos los tipos de acuerdos --oficiales, oficiosos, conjuntos y bilaterales-- entre los organismos que realizan actividades de socorro. El modelo más común de acuerdo bilateral es el memorando de entendimiento. Otras formas de acuerdo son las cartas de entendimiento, los acuerdos permanentes y los acuerdos de cooperación. Hay también arreglos especiales que se adoptan cuando se necesitan soluciones de carácter temporal.

44. El Departamento de Asuntos Humanitarios tiene varios memorandos de entendimiento, entre ellos los concluidos por la antigua oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), cuyo objetivo es facilitar la intervención en casos de desastres naturales. Tiene también un acuerdo especial con el Gobierno de Suiza en el que se prevé una estrecha colaboración sobre el terreno, y otros acuerdos concluidos con los Gobiernos de Italia y el Japón y con la OMS en relación con el transporte aéreo de artículos de socorro desde el almacén de suministros de Pisa (Italia), administrado por el Departamento. Éste tiene también varios memorandos de entendimiento, por ejemplo, con los Consejos de Dinamarca y Noruega para los Refugiados y con la organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Algunos memorandos de entendimiento rigen el suministro de personal para operaciones de emergencia.

45. La FAO colabora con el PMA, de conformidad con lo dispuesto en sus Normas Generales, en las emergencias debidas a pérdidas de cosechas y en la organización de misiones de evaluación sobre cosechas y suministros alimentarios.

46. El ACNUR tiene una amplia red de contactos oficiales y oficiosos con la mayor parte de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Ha formulado memorandos de entendimiento con la OIT, la OMS, el PMA, el PNUD, y la UNESCO. Además, ha mantenido con el PNUD un intercambio de cartas que ahora se va a convertir en un memorando de entendimiento, ha concluido un acuerdo de cooperación con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (PIDA) y concierta acuerdos y convenios especiales con otras organizaciones, cuando lo requieren las circunstancias. Por otra parte, el ACNUR mantiene una estrecha colaboración con los Voluntarios de las Naciones Unidas y con las instituciones de Bretton Woods, tanto sobre el terreno como a nivel de la sede.

47. El ACNUR está preparando un memorando de entendimiento global y detallado con el UNICEF. Tradicionalmente ha actuado en el marco de acuerdos especiales y cartas de entendimiento. La cooperación es especialmente estrecha en ámbitos como el abastecimiento de agua, el saneamiento, las campañas de vacunación y los servicios relacionados con la cadena de refrigeración. El ACNUR está intensificando también sus relaciones con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

48. El ACNUR colabora además con organismos no pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR) y, cada vez más, con organizaciones regionales y un gran número de organizaciones no gubernamentales. En 1994 el ACNUR firmó acuerdos relativos a proyectos con unas 360 organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, con el fin de financiar la ejecución parcial o total de proyectos por esas organizaciones. En Europa, el ACNUR les confía la ejecución de algunas de sus actividades relacionadas con la protección. Los acuerdos con dichas organizaciones se realizan después de consultas y evaluaciones conjuntas y normalmente duran un año civil. Las actividades se llevan a cabo según lo establecido en las cartas de entendimiento o forman parte de proyectos.

49. El UNICEF colabora estrechamente con el ACNUR, el Departamento de Asuntos Humanitarios, la OMS, el PMA, el PNUD y otros organismos que participan en programas de todo el sistema de las Naciones Unidas relacionados con el socorro en casos de desastre y la asistencia humanitaria de emergencia, así como con los gobiernos y la Unión Europea (UE), el CICR, la FISCR y muchas otras organizaciones no gubernamentales. El UNICEF está examinando y negociando memorandos de entendimiento relativos a emergencias con el ACNUR, la OMS y el PMA. Está también negociando un acuerdo permanente con organizaciones no

gubernamentales suecas y con el Organismo de Socorro en Casos de Desastre de los Países Bajos.

50. El OOPS mantiene contactos bilaterales con otros organismos de las Naciones Unidas que prestan asistencia a Palestina, por ejemplo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la OIT, la OMS, el PNUD, la UNESCO y el UNICEF. Tiene también contactos bilaterales con países donantes, organismos intergubernamentales, en particular con la Liga de los Estados Árabes, autoridades de los países receptores, organizaciones no gubernamentales, institutos técnicos especializados y otras instituciones. Cuando lo exigen las circunstancias, se conciertan acuerdos oficiales, memorandos de entendimiento u otros convenios. El OOPS lleva a cabo actividades conjuntas o complementarias con las autoridades del país receptor u otros organismos que pueden inmunizar a niños no refugiados, mientras que el OOPS se ocupa de inmunizar a los niños refugiados palestinos.

51. El PMA coopera con el ACNUR en actividades relacionadas con refugiados, repatriados y, en algunos casos, desplazados internos. Tiene otros acuerdos conjuntos con los Servicios Católicos de Socorro (SCS) y acuerdos especiales con organizaciones no gubernamentales, como CARE y World Vision, con las que desearía colaborar en forma oficial. El PMA tiene un memorando de entendimiento con el UNICEF, actualmente en proceso de revisión, y está a punto de concertar un acuerdo con el Departamento de Asuntos Humanitarios.

52. La OMS está actualizando su memorando de entendimiento con el ACNUR y preparando memorandos semejantes con el UNICEF y la OIM. Está estudiando también la manera de colaborar más estrechamente con el CICR y la FISCR y preparando un plan de colaboración con organizaciones no gubernamentales que prestan servicios médicos.

53. En su estado actual, estos acuerdos bilaterales y conjuntos, numerosos y diversos, abarcan desastres naturales y situaciones complejas de emergencia (por separado), pueden incluir o no al Departamento de Asuntos Humanitarios y dejan en manos de cada organismo la prerrogativa de actuar por propia iniciativa, de acuerdo con su propio mandato. Según un observador de las actividades humanitarias, el final de la guerra fría provocó un movimiento incipiente de multilateralismo que ha dejado paso a un bilateralismo inconexo, debido en parte a la falta de visión mundial de las grandes potencias y a la tendencia a descargar las responsabilidades en las Naciones Unidas pero sin garantizarle el debido apoyo. Este tipo de bilateralismo no representa una alternativa eficaz para la coordinación humanitaria y la respuesta en casos de emergencia[27].

54. Un acuerdo unilateral formulado y especificado por los diferentes mecanismos de coordinación, por ejemplo, el Comité Administrativo de Coordinación, el Comité Permanente entre Organismos y el Grupo Consultivo mixto de Políticas, ayudaría a colmar las lagunas y eliminar la superposición en los aspectos operacionales de todos los acuerdos independientes. Los acuerdos unilaterales deberían recoger los aspectos operacionales y los principios prácticos de intervención comúnmente aceptados, en particular la integración, en

cada uno de los casos, de las actividades de emergencia y las orientadas al desarrollo, y deberían evaluarse en función del personal especializado y la capacidad existentes y la disposición de los organismos interesados. El memorando de entendimiento suscrito por el ACNUR y el PMA ha recibido comentarios muy positivos de los correspondientes organismos, y puede utilizarse como ejemplo. En 61 se especifican las responsabilidades de cada organismo y se indica quién debe proporcionar los distintos productos --de primera necesidad, complementarios y no alimentarios-- , en qué cantidad y en qué plazo. Se indica también quién debe encargarse de las reservas alimentarias y del transporte, incluidos vehículos y aeroplanos. Desde el punto de vista académico, todo acuerdo escrito y operacional sobre políticas de alcance mundial debe ser objeto de examen para determinar si reúne un nivel mínimo de especificidad, claridad y pertinencia, o someterse a pruebas semejantes a las del programa de computadoras de análisis de mercados y restricciones comerciales (SMART) para comprobar si los objetivos son específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada[28].

III. PROBLEMAS Y PERFECCIONAMIENTO DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA SEDE Y SOBRE EL TERRENO

55. En los últimos años se ha prestado gran atención a las posibilidades de mejorar la coordinación global entre los numerosos componentes del sistema de socorro humanitario. Los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales buscan sin descanso los métodos más eficaces de cooperación y coordinación entre sí mismos y con las autoridades y comunidades locales en la prestación de asistencia de socorro para desastres naturales y situaciones complejas de emergencia. La eficacia de las operaciones humanitarias sobre el terreno depende de la cooperación entre los organismos y de su capacidad y preparación, así como de la neutralidad e imparcialidad de la actuación de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto. Otro requisito es la coordinación entre las actividades de socorro y las de desarrollo[29].

56. Si bien no hay acuerdo oficial sobre el significado del término "coordinación", en el presente informe se mantiene el punto de vista de que la mejor coordinación es la basada en la facilitación y en el consenso sobre la división del trabajo. En la misma medida en que las iniciativas de coordinación se perciban como una intromisión en los mandatos operacionales de los organismos aumentará la resistencia de éstos a la coordinación. Por ello mismo, la coordinación debe entenderse como una función facilitadora que no representa ningún desafío territorial para ninguno de los coordinados[30].

57. En este caso, la función coordinadora del Departamento de Asuntos Humanitarios iría más allá de las de un promotor y facilitador con conocimientos técnicos y capacidad de previsión para ayudar a los organismos operacionales a desempeñar mejor sus funciones. De acuerdo con este planteamiento, el Departamento debe renunciar a toda función operacional directa y limitar sus responsabilidades únicamente a la coordinación[31]. Con ello no se pretende, en absoluto, minusvalorar la importancia de la coordinación ni las dificultades que representa el mantenimiento de una clara división del trabajo cuando un número creciente e imprevisible de agentes acaba desempeñando las mismas funciones[32]. Esta coordinación tampoco está reñida con definiciones anteriores de este concepto ni con la utilización sistemática de instrumentos de políticas para la prestación de la asistencia humanitaria en forma coherente y eficaz. Lo que sí supone es que una facilitación eficaz debe dar lugar a una mayor disponibilidad a aceptar la coordinación y confiar al coordinador el liderazgo necesario, basado en una capacidad comprobada de promoción.

58. En la sección siguiente se analizan brevemente a) los organismos de coordinación general; b) los numerosos mecanismos de coordinación general para desastres naturales y situaciones complejas de emergencia en la Sede y sobre el terreno; c) las operaciones sobre el terreno, y d) los problemas percibidos y las medidas necesarias para mejorar.

A. Organismos de coordinación general

59. La coordinación no es un a tarea fácil y debe ofrecer una clara sensación de beneficio y de "valor añadido" a toda la red de actividades de socorro. Son muchas las variables que --dada la multiplicidad de agentes, relaciones y lealtades de quienes constituyen la red de socorro internacional-- impiden que la coordinación eficaz se convierta en una realidad habitual[33]. Por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas se ven obligados a conseguir resultados para poder recibir fondos. Ello se interpreta muchas veces como un llamamiento a la notoriedad y a la necesidad de que cada uno enarbole su propia bandera. De la misma manera, los donantes ofrecen fondos a diferentes organismos de las Naciones Unidas, muchas veces con cargo a diferentes partidas presupuestarias, para que realicen actividades semejantes, incluida la función misma de coordinación. La falta de claridad en la estructura jerárquica y en la asignación de funciones puede dar lugar a interpretaciones erróneas de las directrices relativas a la cooperación. El "nuevo desafío" está en coordinar a los organismos de coordinación.

1. Departamento de Asuntos Humanitarios

60. El Departamento de Asuntos Humanitarios no es un organismo operacional. No suministra asistencia. Su cometido es conseguir que la asistencia humanitaria, en cada uno de sus sectores, se lleve a cabo de manera eficaz y que haya coordinación entre los distintos sectores. La función primaria del Departamento, tanto en la sede como sobre el terreno, es facilitar la coordinación entre todos los participantes en la prestación de asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales o de situaciones complejas de emergencia.

61. En opinión de la mayor parte de los organismos operacionales de asistencia humanitaria que han respondido al cuestionario, la separación entre las oficinas del Departamento representa un problema. Algunos opinan que Ginebra constituye de hecho el centro de coordinación de la asistencia humanitaria en el mundo -- por la presencia del ACNUR, el CICR, la FISCR, la OMS e importantes organizaciones no gubernamentales en Ginebra, y el PMA y la FAO en Roma-- y que la concentración en Nueva York de la coordinación de situaciones complejas de emergencia ha privado a todos los que participan en la asistencia humanitaria de una posibilidad de interacción operacional efectiva y fácilmente accesible.

62. En opinión del Departamento de Asuntos Humanitarios, si bien éste continúa interviniendo activamente en Ginebra y mantiene su capacidad de interrelación con Ginebra y los organismos humanitarios con sede en Europa, la consolidación en Nueva York de la dependencia unificada de profesionales especializados para las situaciones complejas de emergencia está justificada por la necesidad de estrecho contacto y constante consulta con los órganos rectores de las Naciones Unidas interesados en los problemas políticos y de seguridad. Según el Departamento de Nueva York, hay una clara distribución de responsabilidades, un intercambio satisfactorio de información, consultas constantes y relaciones de administración colegiada entre las dos oficinas.

63. La separación de las oficinas del Departamento suscita también criticas entre quienes consideran contradictorio que el único organismo de coordinación que podría unificar y sintetizar a las numerosas entidades operacionales de las Naciones Unidas en las actividades de socorro está al mismo dividido entre Ginebra y Nueva York. Si bien la tecnología moderna facilita una mejor comunicación a grandes distancias, no parece oportuno que las dos oficinas tengan que coordinarse entre sí antes de coordinar las funciones de emergencia sobre el terreno.

64. El Departamento de Asuntos Humanitarios y el de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cooperan en la asistencia relacionada con la remoción de minas. Los programas de asistencia en este sector se dividen en tres categorías: a) la remoción de minas como parte de una operación exclusivamente humanitaria, por ejemplo, en el Afganistán y el Iraq; b) la remoción de minas llevada a cabo en colaboración con fuerzas de mantenimiento de la paz, por ejemplo, en Mozambique, Rwanda y Somalia, y c) la asistencia en el desarrollo de la capacidad de remoción de minas como parte del proceso de consolidación de la paz y de desarrollo económico y social, por ejemplo, en Camboya. En la primera categoría el Departamento de Asuntos Humanitarios tiene la responsabilidad exclusiva dentro de la Sede. En la segunda, hay cooperación entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el de Asuntos Humanitarios. En la tercera, intervienen el PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y el de Asuntos Humanitarios se encarga de la coordinación y ayuda a movilizar recursos.

65. Entre las medidas adoptadas por el Departamento de Asuntos Humanitarios para ampliar y fortalecer la participación de los organismos y entidades competentes en las iniciativas de coordinación de las Naciones Unidas en la Sede cabe citar la intensificación de los vínculos con las grandes organizaciones no gubernamentales internacionales --en particular, en relación con los llamamientos unificados, como en el caso de Rwanda-- y la participación del Departamento de Asuntos Políticos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Representante del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos en las reuniones del CPO. Además, y sobre todo, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha preparado un nuevo proyecto de estructura de cooperación entre tres departamentos con sede en Nueva York (véase el diagrama de flujo de los tres departamentos en las págs. 21 a 25).

66. Dentro de la nueva estructura, el Departamento de Asuntos Humanitarios, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y las no gubernamentales pueden contribuir, cuando convenga, a la preparación del concepto de apoyo a la misión, concepto operacional y examen técnico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Por ejemplo, tienen la oportunidad de examinar y formular observaciones relativas al proyecto de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y el análisis inicial de costos. De la misma manera, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el de Asuntos Humanitarios pueden efectuar aportaciones al Departamento de Asuntos Políticos en la redacción de informes del Secretario General para el Consejo de Seguridad.

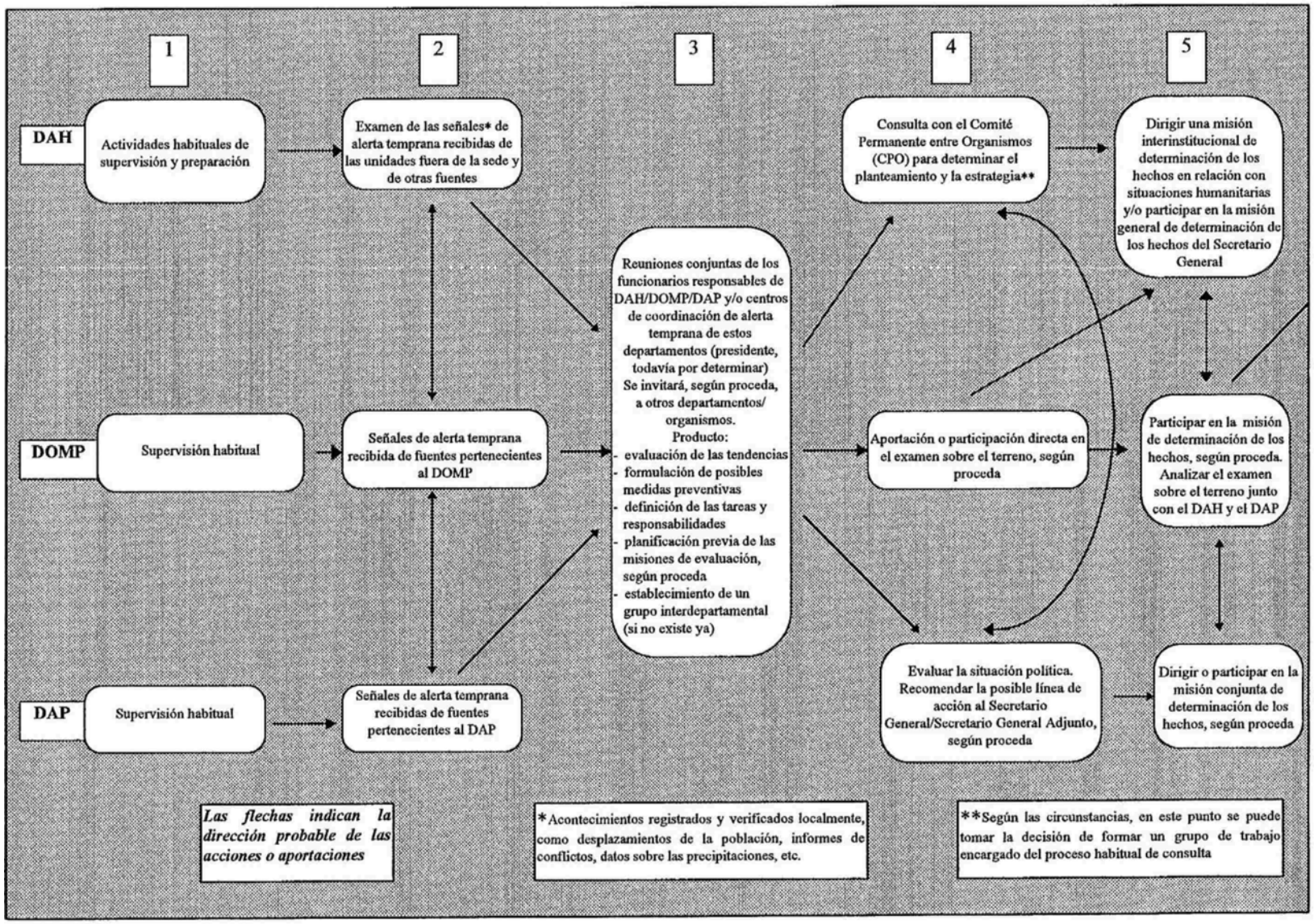
67. Este proyecto de estructura presenta dos grandes ventajas. En primer lugar, hace hincapié en la coordinación horizontal entre los tres departamentos y en el proceso de consultas sobre asuntos humanitarios en las misiones militares. En otras palabras, ofrece la posibilidad de determinar las necesidades de las fuerzas militares conjuntamente con las operaciones e intereses de la asistencia humanitaria, en particular en situaciones en que la protección de la asistencia para casos de socorro forma parte del mandato de la misión[34]".

68. En segundo lugar, en el proyecto de estructura se prevé un mecanismo habitual para el análisis conjunto de la información de alerta temprana procedente de los departamentos mismos o de fuentes externas, y para la formulación conjunta de propuestas de acción preventiva. Entre las pruebas de este mecanismo figuran las consultas entre representantes de los países pertinentes y oficiales de planificación de los tres departamentos y seis simulaciones de reuniones informativas, iniciadas de forma espontánea y con resultados positivos para examinar la situación en Sierra Leona, el Yemen y Haití. Este proyecto de estructura se ha presentado a la sede de las diversas organizaciones y al CPO. La Comisión de Derechos Humanos, incluida en su ámbito de competencia, ha respondido de forma muy favorable a esta estructura de intercambio de información y ha participado en la presentación de informes y formatos de informe y en la orientación de los procesos de los tres departamentos mencionados.

69. Lo que no se ha decidido todavía es lo que debe hacerse una vez determinado el análisis interdepartamental de las señales de alerta temprana y la planificación de las medidas preventivas (cuadro 3 del diagrama de flujo). Además, esta estructura ha de transferirse a los organismos operacionales sobre el terreno, por un lado, y al PNUD, por el otro.

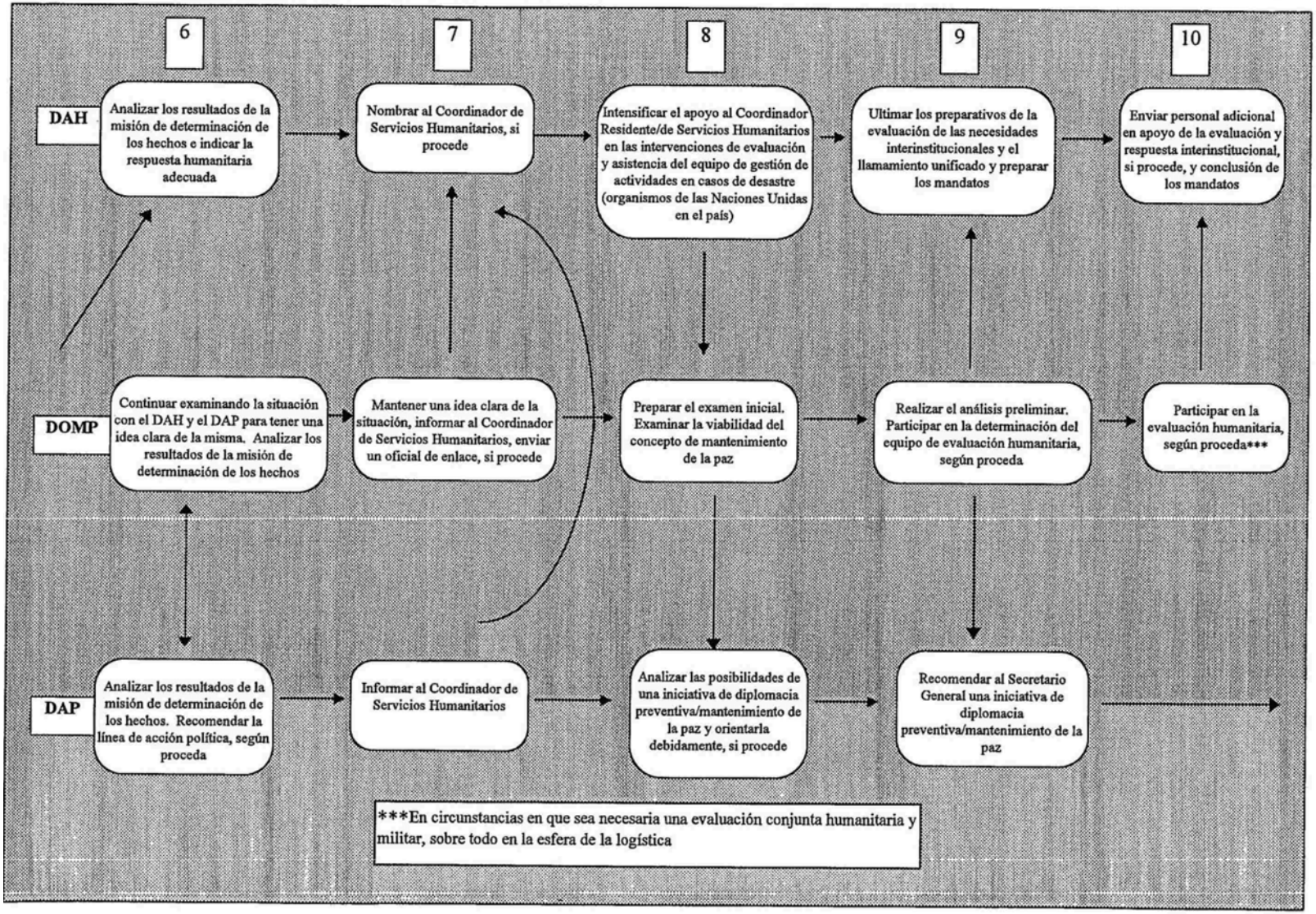
70. Parece imprescindible que el PNUD participe activamente en estas iniciativas, tanto en la fase de alerta temprana como en la evolución de la crisis y en el proceso de recuperación. El objetivo del intercambio de información es, ante todo, ofrecer a los responsables de la adopción de decisiones una base para efectuar análisis y actuar. Entre los problemas fundamentales cabe señalar la necesidad de intervención durante la crisis, al mismo tiempo que se prevé y se tiene en cuenta lo que ocurrirá después de ellas. En ese sentido, las respuestas a las situaciones de emergencia deben orientarse también a esferas y comunidades donde existan niveles aceptables de seguridad y estabilidad. En esas condiciones, el seguimiento de la información, la toma de decisiones y la intervención durante la crisis deben tener en cuenta también los aspectos más generales del desarrollo.

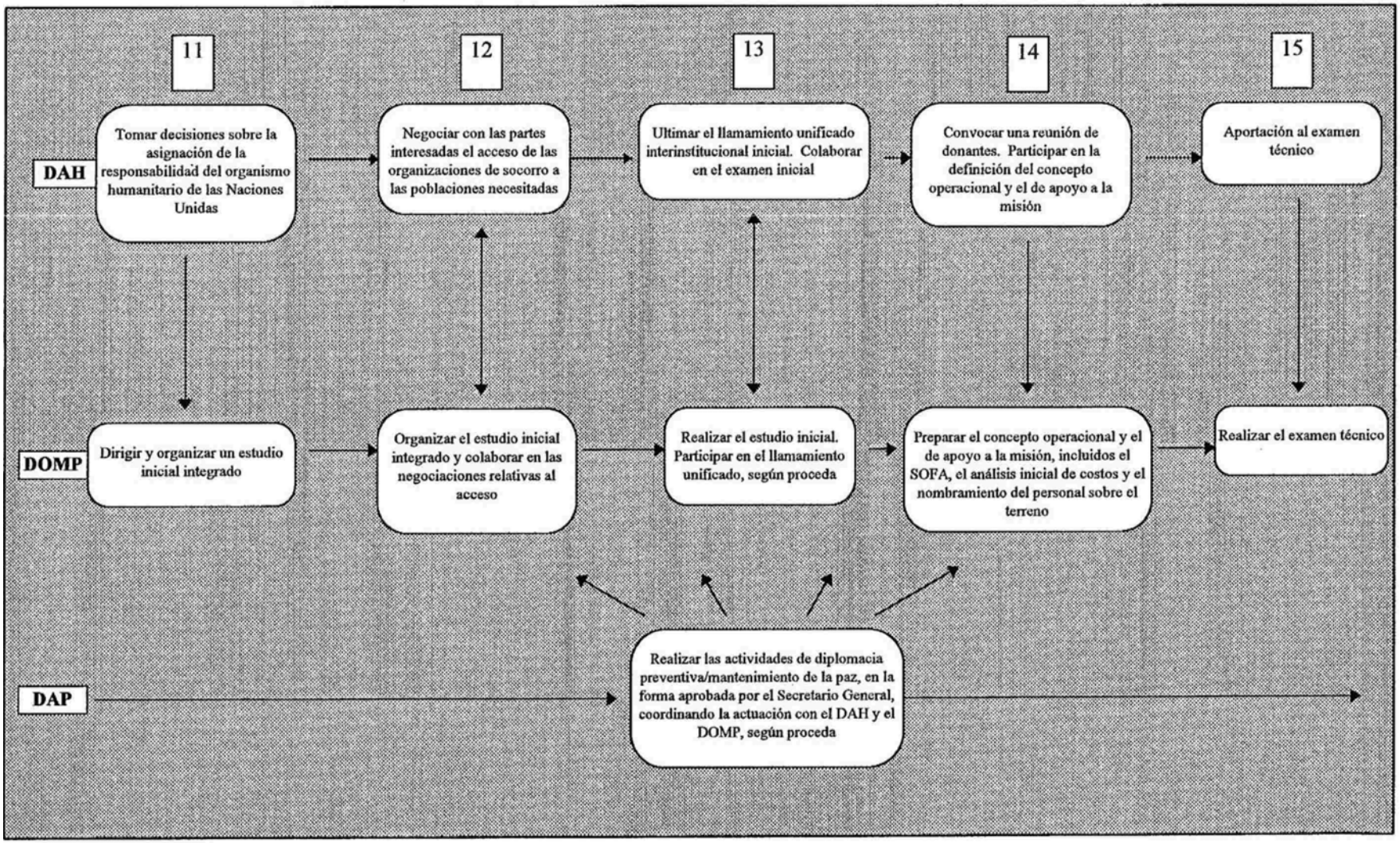
COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL DAH, DOMP Y DAP RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE OPERACIONES COMPLEJAS SOBRE EL TERRENO

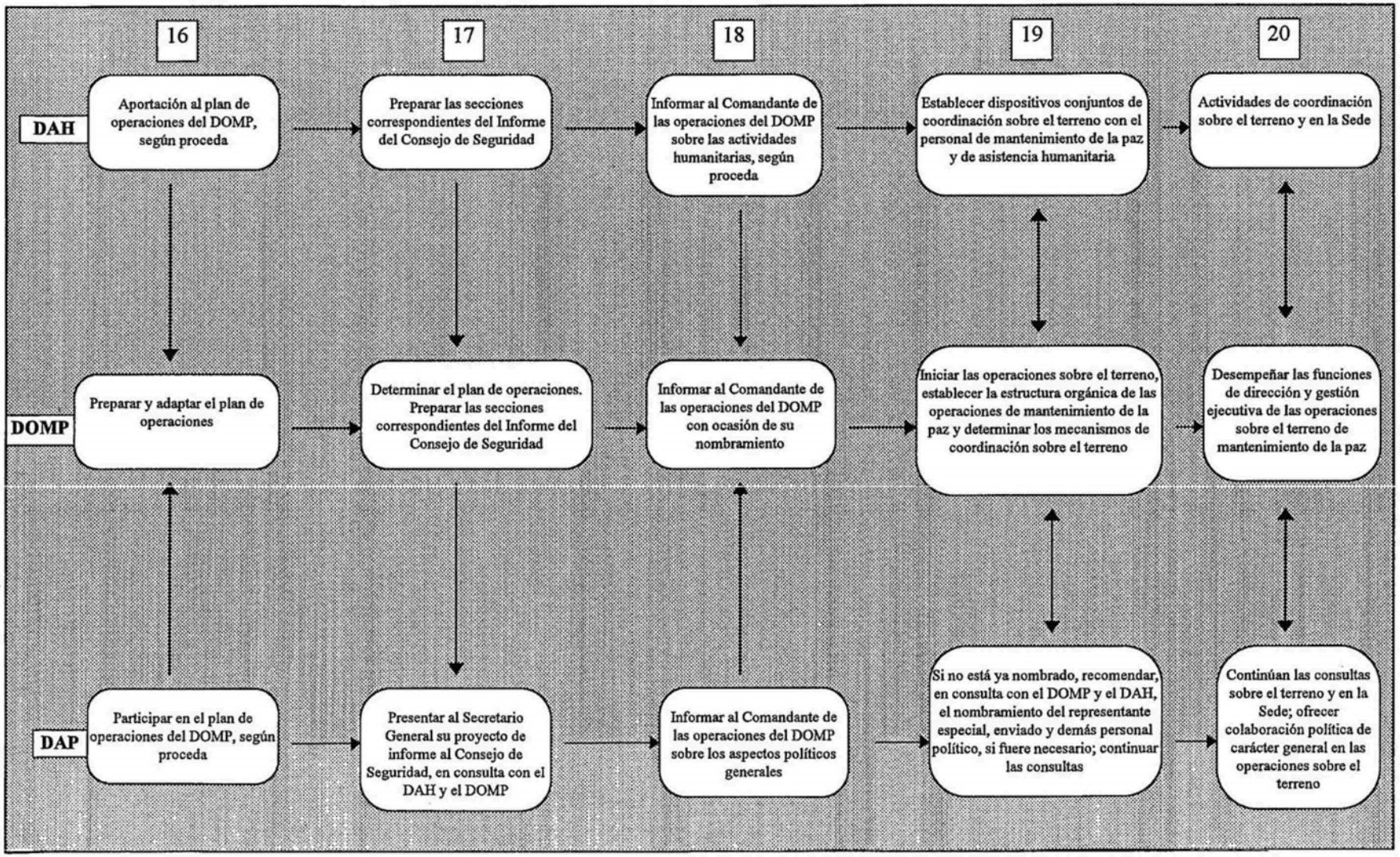


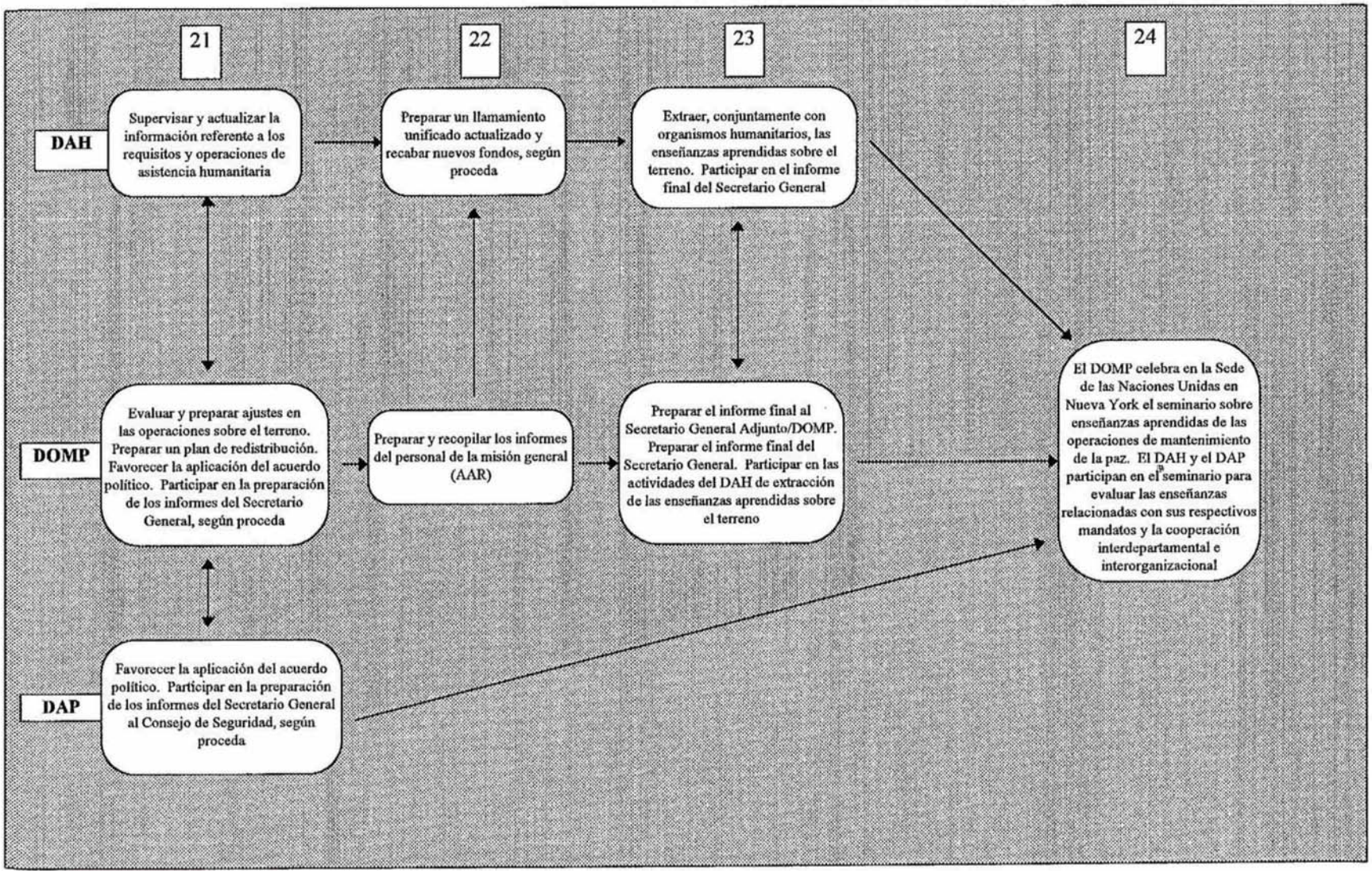
PROYECTO

COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL DAH, DOMP Y DAP RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DE OPERACIONES COMPLEJAS SOBRE EL TERRENO




11
12
13
14
15
DAH
Tomar decisiones sobre la asignación de la responsabilidad del organismo humanitario de las Naciones Unidas
Negociar con las partes interesadas el acceso de las organizaciones de socorro a las poblaciones necesitadas
Ultimar el llamamiento unificado interinstitucional inicial. Colaborar en el examen inicial
Convocar una reunión de donantes. Participar en la definición del concepto operacional y el de apoyo a la misión
Aportación al examen técnico
DOMP
Dirigir y organizar un estudio inicial integrado
Organizar el estudio inicial integrado y colaborar en las negociaciones relativas al acceso
Realizar el estudio inicial. Participar en el llamamiento unificado, según proceda
Preparar el concepto operacional y el de apoyo a la misión, incluidos el SOFA, el análisis inicial de costos y el nombramiento del personal sobre el terreno
Realizar el examen técnico
DAP
Realizar las actividades de diplomacia preventiva/mantenimiento de la paz, en la forma aprobada por el Secretario General, coordinando la actuación con el DAH y el DOMP, según proceda


16
17
18
19
20
DAH
Aportación al plan de operaciones del DOMP, según proceda
Preparar las secciones correspondientes del Informe del Consejo de Seguridad
Informar al Comandante de las operaciones del DOMP sobre las actividades humanitarias, según proceda
Establecer dispositivos conjuntos de coordinación sobre el terreno con el personal de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria
Actividades de coordinación sobre el terreno y en la Sede
DOMP
Preparar y adaptar el plan de operaciones
Determinar el plan de operaciones. Preparar las secciones correspondientes del Informe del Consejo de Seguridad
Informar al Comandante de las operaciones del DOMP con ocasión de su nombramiento
Iniciar las operaciones sobre el terreno, establecer la estructura orgánica de las operaciones de mantenimiento de la paz y determinar los mecanismos de coordinación sobre el terreno
Desempeñar las funciones de dirección y gestión ejecutiva de las operaciones sobre el terreno de mantenimiento de la paz
DAP
Participar en el plan de operaciones del DOMP, según proceda
Presentar al Secretario General su proyecto de informe al Consejo de Seguridad, en consulta con el DAH y el DOMP
Informar al Comandante de las operaciones del DOMP sobre los aspectos políticos generales
Si no está ya nombrado, recomendar, en consulta con el DOMP y el DAH, el nombramiento del representante especial, enviado y demás personal político, si fuere necesario; continuar las consultas
Continúan las consultas sobre el terreno y en la Sede; ofrecer colaboración política de carácter general en las operaciones sobre el terreno


21
22
23
24
DAH
Supervisar y actualizar la información referente a los requisitos y operaciones de asistencia humanitaria
Preparar un llamamiento unificado actualizado y recabar nuevos fondos, según proceda
Extraer, conjuntamente con organismos humanitarios, las enseñanzas aprendidas sobre el terreno. Participar en el informe final del Secretario General
DOMP
Evaluar y preparar ajustes en las operaciones sobre el terreno. Preparar un plan de redistribución. Favorecer la aplicación del acuerdo político. Participar en la preparación de los informes del Secretario General, según proceda
Preparar y recopilar los informes del personal de la misión general (AAR)
Preparar el informe final al Secretario General Adjunto/DOMP. Preparar el informe final del Secretario General. Participar en las actividades del DAH de extracción de las enseñanzas aprendidas sobre el terreno
DAP
Favorecer la aplicación del acuerdo político. Participar en la preparación de los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad, según proceda
El DOMP celebra en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York el seminario sobre enseñanzas aprendidas de las operaciones de mantenimiento de la paz. El DAH y el DAP participan en el seminario para evaluar las enseñanzas relacionadas con sus respectivos mandatos y la cooperación interdepartamental e interorganizacional

2. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

71. El PNUD es la principal organización financiera del sistema de las Naciones Unidas y la mayor fuente de ayuda para las actividades de desarrollo. Además, mantiene su papel de apoyo y coordinación del sistema de las Naciones Unidas en los países afectados por desastres naturales o situaciones complejas de emergencia. El PNUD considera que las actividades en pro del desarrollo no deben interrumpirse nunca durante las situaciones de crisis. El carácter semipermanente de las iniciativas humanitarias en muchas situaciones de crisis ha puesto de relieve la necesidad de evitar que las intervenciones externas repercutan negativamente en la delicada situación interna que hizo necesaria, en un primer momento, la asistencia humanitaria. Por consiguiente, los programas y proyectos en curso de esta organización se están reorientando para poder abordar los efectos de la crisis, prevenir un mayor deterioro do la situación y sentar las bases de la recuperación.

72. En la mayoría de los países en los que, aun habiéndose declarado una situación compleja de emergencia, no se ha designado un Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas (por lo general, el Representante Residente del PNUD) es quien se encarga de coordinar la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el país en nombre del Coordinador del Socorro de Emergencia, del Departamento de Asuntos Humanitarios. El PNUD proporciona el respaldo necesario al Coordinador Residente a fin de facilitar su labor en lo que respecta a las operaciones de socorro de emergencia y al desarrollo preventivo y curativo --término acuñado por el Secretario General en el Programa de desarrollo. La oficina del PNUD en el país seleccionará al personal encargado de ayudar al Coordinador y pondrá a su disposición equipo de comunicaciones y otros servicios administrativos y de transporte. Además, a través de su amplia red de servicios sobre el terreno, la organización ofrece valiosa asistencia logística y administrativa a las entidades nacionales e internacionales de socorro de emergencia. Por ejemplo, la nota del PNUD sobre estrategia del país y otros sistemas de programación y presentación de informes sirven para determinar el nivel de vulnerabilidad del palo frente a los desastres naturales o causados por el hombre y emprender, junto con el equipo de gestión de actividades en casos de desastre y las autoridades nacionales, medidas de prevención, mitigación y preparación[35].

B. Principales mecanismos de coordinación vara hacer frente a los desastres naturales y las situaciones complejas de emergencia

73. La prioridad fundamental de las Naciones Unidas en materia de coordinación de la asistencia humanitaria es facilitar la labor de las organizaciones internacionales y las no gubernamentales y propiciar intervención oportuna en las situaciones de emergencia. Aparentemente, los organismos operacionales expresan menos reservas con respecto a las facultades generales del Departamento de Asuntos Humanitarios para coordinar la asistencia en caso de desastres naturales que en lo relativo a su labor de coordinación en situaciones complejas de emergencia. Ésto se debe, posiblemente, a que son los gobiernos de los países afectados los que coordinan las medidas de emergencia frente a desastres

naturales, en tanto que el Departamento colabora cuando recibe una petición en ese sentido, y quizá también a que las estructuras de intercambio de información, presentación de informes, misiones, evaluaciones sobre el terreno, y coordinación en caso de desastres naturales son más sólidas que las utilizadas en situaciones complejas de emergencia, en las que la labor de coordinación se ve obstaculizada por innumerables problemas políticos.

74. En los casos de desastres naturales, los principales mecanismos de coordinación son los organismos de las Naciones Unidas asociados en el equipo de gestión de actividades en casos de desastre, bajo los auspicios del Coordinador Residente. Algunas veces, el equipo no solicita asistencia, si el gobierno afectado no envía una petición o se estima que los recursos disponibles en el país son suficientes. Generalmente, en este tipo de desastre la situación queda en manos del personal que ya está en el país, y rara vez es necesario modificar los mecanismos de coordinación existentes. En estos casos, por lo general, la asistencia humanitaria inicial llega en cuestión de días o en breve plazo.

75. El sistema de asistencia de emergencia administrado por la Subdivisión de Coordinación del Socorro del Departamento de Asuntos Humanitarios comprende los siguientes elementos:

a) La Subdivisión de Coordinación del Socorro administra un sistema ininterrumpido que permite recibir y elaborar información urgente sobre nuevos desastres. En caso necesario, el Departamento, en consulta con la oficina local del PNUD, puede enviar un equipo de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre para ayudar al país mientras duran las actividades de socorro. Luego, cuando el caso lo requiere, por ejemplo, en un terremoto de grandes proporciones que afecta a zonas urbanas, alerta a los equipos de búsqueda y salvamento de diferentes países.

b) ofrece también ayuda a través del Centro de Coordinación de operaciones sobre el Terreno, estructura de cooperación y coordinación entre las organizaciones internacionales de socorro en apoyo de las autoridades nacionales y locales encargadas de las actividades de emergencia.

c) El Departamento puede movilizar recursos militares y de defensa civil de varios países y organizaciones multinacionales. También puede otorgar una donación de emergencia en efectivo (de hasta 50.000 dólares EE.UU. durante la primera semana) al gobierno del país damnificado. Estos fondos sólo pueden concederse, a través de la oficina local del PNUD, si el gobierno ha hecho un llamamiento de asistencia internacional.

d) Las donaciones en efectivo de los donantes a los países afectados son administradas por el Departamento de Asuntos Humanitarios mediante una subcuenta especial del Fondo Fiduciario de las Naciones unidas para el Socorro en Casos de Desastre a fin de cubrir las necesidades prioritarias en materia de socorro, determinadas en estrecha consulta con el gobierno del país afectado y el equipo de gestión de actividades en casos de desastre de las Naciones Unidas. El Departamento cuenta con un almacén en Pisa (Italia), donde concentra los envíos

de asistencia de socorro en casos de desastre, y con un registro central de capacidades para la gestión de actividades en caso de socorro. Ente último contiene información sobre los equipos de búsqueda y salvamento, las oficinas nacionales de asistencia de emergencia, los servicios de socorro en casos de emergencia de los países donantes y las existencias de artículos de socorro para desastres.

76. Los principales instrumentos de coordinación del Departamento en situaciones complejas de emergencia son el Comité Permanente entre Organismos (CPO), el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, de 50 millones de dólares EE.UU. comprometidos por los Estados Miembros, y el procedimiento de llamamientos unificados.

77. En situaciones complejas de emergencia que generalmente contienen un elemento de inseguridad, la labor del funcionario designado por las Naciones Unidas para ocuparse de los problemas de seguridad en el palo, del Coordinador Residente y del Coordinador de Asuntos Humanitarios, reviste gran importancia, y lo mismo cabría decir del personal de apoyo, el soporte logístico y los recursos externos necesarios. Según la naturaleza y características de la situación, el Coordinador del Socorro de Emergencia, en consulta con los miembros del CPO puede concluir que es indispensable contar con un Coordinador de Asuntos Humanitarios, dada la necesidad de:

a) Una labor de mediación y coordinación política y administrativa intensiva y amplia para hacer posible el suministro de la asistencia humanitaria, incluido el acceso negociado a las poblaciones afectadas;

b) Asistencia humanitaria en gran escala a través de una amplia gama de participantes;

c) Una solución de carácter político, que a menudo exige la intervención del Consejo de Seguridad.

78. La diferencia fundamental entre la coordinación del socorro en casos de desastres naturales y la asistencia humanitaria en situaciones complejas de emergencia, que en muchos casos suponen operaciones de mantenimiento de la paz, es el mayor número de participantes a nivel global y local y la inestabilidad del entorno político, que debe coordinarse con los componentes militar y humanitario para que las operaciones sean eficaces.

1. Comité Permanente entre Organismos

79. El principal mecanismo de coordinación entre las organizaciones humanitarias es el CPO, compuesto por los jefes ejecutivos de los 13 organismos siguientes:

Sistema de las Naciones Unidas	- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) - Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) - Fondo de las Naciones Unidas la Infancia (UNICEF) - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) - Organización Mundial de la Salud (OMS) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Programa Mundial de Alimentos (PMA)
Organismos que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas	- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR), en calidad de observadora - Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Organizaciones no gubernamentales	- Consejo Internacional de Entidades Benéficas - InterAction - Steering Committee for Humanitarian Response[36]

80. El CPO actúa como órgano consultivo encargado de coordinar las medidas adoptadas a nivel de todo el sistema frente a situaciones de emergencia concretas; formula el procedimiento de llamamientos unificados y determina las prioridades y metas del apoyo a las actividades sobre el terreno. Además, aborda cuestiones de política y aspectos operacionales importantes, como las medidas adoptadas sobre el terreno y el despliegue inmediato de personal y recursos, el uso eficaz de los recursos militares y civiles, los acuerdos en materia de coordinación con las organizaciones no gubernamentales y otros participantes en las operaciones de mantenimiento de la paz y en asuntos políticos, la desmovilización y la remoción de minas, y la recaudación de fondos y la reacción de los donantes. En otras palabras, el CPO debe abordar aquellos aspectos de las emergencias que no son competencia exclusiva de ninguna organización del sistema de las Naciones Unidas.

81. La labor del CPO abarca, entre otras cosas, la definición de las situaciones complejas de emergencia y de las atribuciones de los coordinadores de asuntos humanitarios. También se ha preparado una lista de personas calificadas para ese cargo, para su despliegue inmediato. A fin de facilitar el entendimiento mutuo, la cooperación y la coordinación entre los organismos durante las situaciones de emergencia, el CPO ha preparado un proyecto de directrices titulado "IASC Field Coordination Guidelines in Emergencies". Su

objetivo es ofrecer una relación de material de referencia y un conjunto de normas prácticas.

82. En su sesión de diciembre de 1994, el CPO aprobó el informe del grupo de trabajo interinstitucional sobre personas internamente desplazadas y su recomendación en el sentido de que el Coordinador del Socorro de Emergencia actúe como punto de referencia del sistema de las Naciones Unidas, para recibir información o solicitudes de asistencia y protección en situaciones declaradas o inminentes de desplazados internos en las que podría ser necesaria una intervención internacional coordinada. La coordinación de esas situaciones dentro del país correspondería al equipo de gestión de actividades en casos de desastre establecido en el país bajo la dirección del Coordinador/Representante Residente. Además, el CPO ha creado un grupo de trabajo encargado de formular recomendaciones sobre este tema y ha aprobado un documento titulado "Humanitarian Mandates in Conflict Situations".

83. Los jefes ejecutivos del CPO cuentan con la ayuda del grupo de trabajo del CPO, que, en caso necesario, crea grupos de tareas encargados de asuntos concretos. Como ejemplo cabría citar el grupo de tareas para el uso eficaz de los recursos militares y de defensa civil, que respalda todo tipo de operaciones humanitarias y que se ha ocupado de crear un marco común y procedimientos operativos uniformes. El grupo está formado por organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas, a saber, el PNUD, el UNICEF, la OMS, el ACNUR, el PMA y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Funciona bajo los auspicios del CPO, depende del grupo de trabajo del CPO y es presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios.

84. El grupo de trabajo del CPO cuenta, a su vez, con el respaldo de la Dependencia de Apoyo Interinstitucional (o secretaría), adscrita al Departamento de Asuntos Humanitarios, en Ginebra. Dicho grupo se ocupa de los problemas operacionales cotidianos y garantiza que las cuestiones de procedimiento y política reciban la debida atención. La Dependencia de Apoyo Interinstitucional cuenta con la asistencia del personal adscrito de varios organismos. El personal del Programa Especial puede actuar en el marco de la Dependencia de Apoyo Interinstitucional realizando actividades en esferas concretas, como las relativas al sistema de alerta temprana y a los desplazados internos.

85. La estructura de este comité ofrece al Coordinador de las Naciones Unidas del Socorro de Emergencia y al Departamento de Asuntos Humanitarios un mecanismo de consulta y contacto sobre todos los problemas relacionados con las actividades internacionales de asistencia humanitaria. No obstante, es necesario introducir, por lo menos, las siguientes reformas:

a) Reducir el número de reuniones por niveles jerárquicos a fin de facilitar el intercambio y difusión de la información;

b) Reducir el número de grupos de tareas para evitar retrasos en la solución de problemas urgentes en el terreno;

c) Ampliar la coordinación lateral a fin de incluir la estrecha participación de otros departamentos de las Naciones Unidas, como el de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el de Asuntos Políticos.

86. En su calidad de órgano consultor integrado por los jefes de los organismos, el Comité Permanente entre Organismos permite alcanzar acuerdos para coordinar la labor de los miembros de la organización. El CPO es el principal mecanismo de coordinación del socorro y el que mejor armoniza los programa de socorro del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, el CPO debería racionalizar sus procedimientos e incluir la participación sobre el terreno y la de los organismos no gubernamentales. Si los miembros del organismo coinciden en que es necesaria asistencia externa, el CPO, debe financiar, en forma conjunta, un programa común de subcontratación de asesores de grandes empresas privadas a fin de conseguir una mayor mentalidad de gestión. Para aprovechar íntegramente los recursos del CPO será necesario conseguir la adhesión de todos sus miembros y una mayor prioridad a las decisiones orientadas a la acción relativas a los aspectos importantes de las políticas y estrategias de las operaciones sobre el terreno.

2. Procedimiento de llamamientos unificados

87. Ya en 1991, la Asamblea General instó al Secretario General a que estableciera un mecanismo que permitiera integrar en un llamamiento global las dispares necesidades en materia de socorro de emergencia de los organismos operacionales de las Naciones Unidas. Se consideraba que dicho mecanismo era un requisito fundamental para la unificación, además de ser un mecanismo eficaz en función de los costos para financiar la asistencia de emergencia en un período de creciente contracción de las fuentes de financiamiento[37].

88. El procedimiento de llamamientos unificados se utiliza en casos de emergencia que obligan a adoptar medidas a nivel de todo el sistema. Constituye el comienzo de un proceso que va desde las evaluaciones iniciales de una situación de emergencia a la formulación de objetivos estratégicos, y no un simple documento de solicitud de fondos[38]. Consta de cinco etapas: a) planificación en previsión de desastres, b) evaluación de necesidades, c) planificación estratégica, d) formulación del llamamiento, y e) actividades posteriores al llamamiento[39]. Este procedimiento debe orientarse a la actuación sobre el terreno y hacer hincapié en la creación de vínculos con otros participantes que no pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, como las organizaciones no gubernamentales, a fin de incorporar sus planteamientos y evaluaciones a la estrategia global[40].

89. Este enfoque unificado se basa en tres principios:

a) En casos de emergencias graves o complejas, los organismos del sistema de las Naciones Unidas deben trabajar conjuntamente con los países damnificados a fin de determinar, en el curso de una semana, la naturaleza de la crisis y las necesidades de la población afectada.

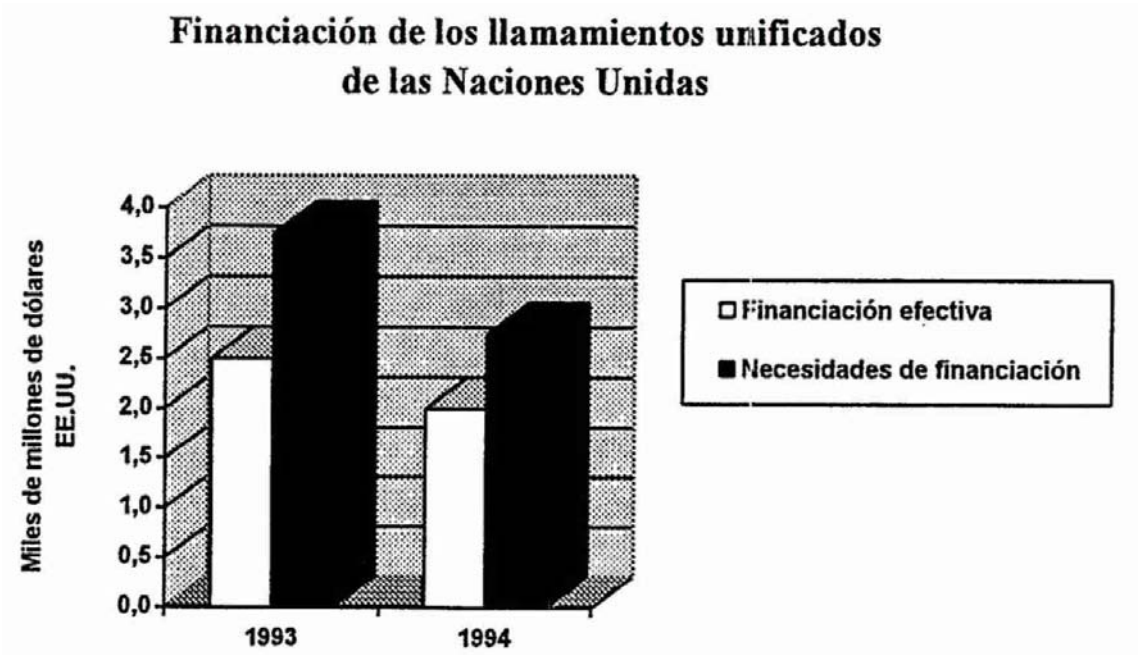
b) En los llamamientos unificados se identifican y clasifican por orden de prioridad las necesidades de los grupos que merecen atención más urgente.

c) Los llamamientos unificados reflejan --en la medida de lo posible-- los esfuerzos de los organismos por integrar sus respectivas actividades.

90. En efecto, la Subdivisión de Coordinación del Socorro del Departamento de Asuntos Humanitarios debe esperar a que el gobierno del país afectado por el desastre haga una solicitud oficial antes de solicitar asistencia internacional. Luego, efectúa el llamamiento teniendo en cuenta la especialización y el ámbito de asistencia de cada organización[41].

91. Las unidades de coordinación sobre el terreno participan en la labor de seguimiento necesaria para llevar a cabo los llamamientos y envían desde el terreno a la sede del Departamento de Asuntos Humanitarios y a la comunidad de donantes informes sobre los acontecimientos más recientes. En muchos casos, las unidades de coordinación sobre el terreno han preparado documentos de revisión de las estrategias en colaboración con todos los organismos y las organizaciones no gubernamentales. En ellos se hace un recuento minucioso de las intervenciones prioritarias, se especifican los beneficiarios y se presenta un plan escalonado de financiación de las actividades.

92. Hay una gama muy diversa de opiniones dentro del sistema de las Naciones unidas sobre la función del Departamento de Asuntos Humanitarios en lo que respecta a las actividades concretas de recaudación de fondos en el marco de los llamamientos unificados. A menudo, los llamamientos de emergencia incorporan requisitos que están incluidos en los de las distintas organizaciones y que se utilizan paralelamente a los llamamientos unificados o con anterioridad a éstos. Además, éstos pueden afectar o no a todas las organizaciones correspondientes. Algunas de ellas, como el ACNUR y el PMA, que tienen importantes programas permanentes de vivienda, atención y alimentación de refugiados, mantienen un diálogo constante con la comunidad de donantes en lo que respecta a sus necesidades de financiamiento y participan activamente en el procedimiento de llamamientos unificados (en el gráfico siguiente puede verse 11 proporción de necesidades formuladas y financiación efectiva).



93. Otras organizaciones, como la FAO, basan sus actividades de asistencia humanitaria y rehabilitación de la agricultura en una evaluación de las necesidades realizada de forma independiente o en el contexto de los llamamientos unificados. Las actividades de la FAO, por ejemplo, se financian a través de las contribuciones de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y el Programa de Cooperación Técnica de dicha Organización.

94. Por otra parte, en el caso de organizaciones como la OMS las únicas fuentes de financiación para la asistencia sanitaria de emergencia son, casi siempre, los llamamientos unificados interinstitucionales del Departamento de Asuntos Humanitarios, que permiten obtener contribuciones especiales de manera oportuna. Por lo demás, las medidas de recaudación de fondos de su División de Operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria son insuficientes.

95. El procedimiento de llamamientos unificados representa un claro progreso con respecto a la caótica proliferación de llamamientos aislados característica de las emergencias en el pasado[42]. Se está preparando una ficha descriptiva y un resumen informativo financiero para cada llamamiento unificado como parte de la evaluación del procedimiento de llamamientos unificados actualmente en curso. La conclusión del estudio está prevista para fines de 1995. No obstante, el principal obstáculo para el funcionamiento acelerado de este mecanismo (y de sus procedimientos) es la falta de capacidad de actuación inmediata. El procedimiento podría mejorar al menos en tres esferas: a) sincronización, b) coordinación, y c) formulación del proyecto de llamamiento unificado.

96. Sincronización. Frecuentemente, las consultas interinstitucionales necesarias para designar a los miembros de una misión de evaluación se prolongan excesivamente. Lo mismo ocurre con la búsqueda de acuerdos interinstitucionales sobre las conclusiones que deben incluirse o excluirse del llamamiento. Por lo general, se requiere un mínimo de 10 días hábiles para preparar un borrador que, antes de su conclusión, debe ser aprobado en la sede de los organismos que participaron en la misión de evaluación correspondiente. Además, se necesita tiempo para preparar ejemplares del llamamiento en número suficiente y distribuirlos a todos los Estados Miembros. Éstos, a su vez, necesitan suficiente tiempo para estudiar el documento y decidir cuál será su contribución.

97. Además, la preparación del borrador y el documento final del llamamiento es una tarea que requiere gran aportación de mano de obra. Esta etapa del procedimiento podría acortarse considerablemente si el Departamento de Asuntos Humanitarios destinara más recursos a analizar y compilar la información obtenida a través de las misiones de evaluación y a preparar y distribuir las versiones finales del llamamiento. La creación de un sistema electrónico eficiente para transmitir los borradores iniciales y finales de los documentos de solicitud a los organismos de los Estados Miembros también ahorrarla mucho tiempo.

98. Coordinación. Las organizaciones de socorro cooperan entre sí mientras se prepara el llamamiento, pero en los períodos comprendidos entre los distintos llamamientos la cooperación es más bien escasa. Las organizaciones (y los coordinadores) deberían realizar una labor interinstitucional conjunta de evaluación de las necesidades y de programación durante todo el año. Además, en estos procedimientos el Departamento de Asuntos Humanitarios debería hacer más hincapié en la integración que en la exclusión y fomentar la participación de las organizaciones no gubernamentales.

99. Proyecto del llamamiento unificado. Aún queda mucho por hacer para que en los llamamientos, preparados minuciosamente, se establezca también una orden de prioridades entre las distintas tareas. La integración de las actividades y prioridades de una organización se basa en gran medida en aun respectivos mandatos. Con demasiada frecuencia, los llamamientos unificados se limitan a yuxtaponer los programas propuestos por cada organización. Para adoptar medidas coordinadas es indispensable realizar una mayor labor conjunta de evaluación de las necesidades y de examen minucioso.

100. Por ejemplo, el examen de los recursos movilizados hasta la fecha mediante los llamamientos unificados revela una clara preferencia de los donantes por la ayuda relacionada con los alimentos, la logística y la asistencia de emergencia a las poblaciones desplazadas (sobre todo los refugiados), en detrimento de los sectores especiales no alimentarios (salud, agua y saneamiento, insumos agrícolas)[43].

101. Las consultas interinstitucionales deben concentrarse en los siguientes objetivos:

a) Identificar métodos que garanticen una mayor atención a la financiación de los sectores no alimentarios arriba mencionados y a la rehabilitación, recuperación y prevención de situaciones de emergencia mediante la reducción de la vulnerabilidad;

b) Aumentar e incentivar el interés de los donantes por hacer contribuciones, demostrando que no se han sobrestimado los fondos necesarios;

c) Colaborar con el Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones a fin de abordar las necesidades en materia de financiación para el desarrollo y crear un borrador de llamamiento unificado en que se incluya también dicho financiamiento. Lo que se pretende con ello es presentar a los donantes una solicitud de financiación completa y detallada y acelerar su respuesta frente a las necesidades de rehabilitación, que tradicionalmente se han abordado con independencia de los llamamientos para situaciones de emergencia;

d) Incluir los esfuerzos del PNUD por hacer más coherentes las iniciativas mundiales de apoyo a la rehabilitación y recuperación (una vez superadas las crisis, muchas veces hay que adoptar decisiones enérgicas en materia de asignación de recursos, tanto en el plano nacional como en el

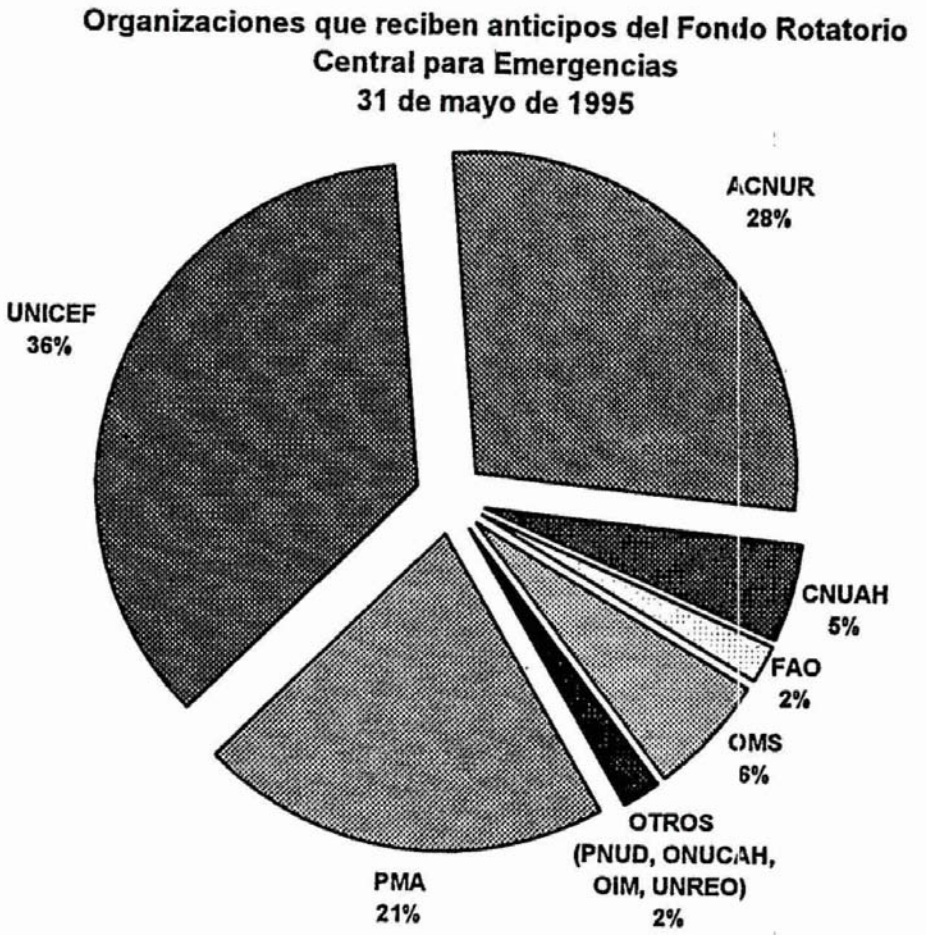
internacional. Con este propósito, el PNUD está organizando consultas con los principales donantes, el Banco Mundial, el sistema de las Naciones Unidas y los organismos operacionales de socorro y desarrollo).

3. Fondo Rotatorio Central para Emergencias

102. El Fondo Rotatorio Central para Emergencias, creado mediante la resolución 46/182 de la Asamblea General, ha sido una de las principales fuentes de financiación de los organismos de las Naciones Unidas durante la importante etapa inicial de las emergencias, como complemento de su propia capacidad de financiamiento de emergencia. Su objetivo es permitir la intervención inmediata frente a necesidades humanitarias urgentes, cuando todavía no se dispone de ayuda de los donantes. El Fondo, que se encuentra bajo la jurisdicción del Secretario General, es administrado desde la sede del Departamento de Asuntos Humanitarios de Nueva York por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios en calidad de Coordinador del Socorro de Emergencia. La facultad de efectuar gastos se ha delegado en el Coordinador a fin de garantizar la capacidad de responder con prontitud en situaciones de emergencia. A fines de 1994, por ejemplo, los organismos de asistencia humanitaria habían girado 110 millones de dólares EE.UU. del Fondo para financiar más de 30 operaciones rápidas de socorro. El 90% de ese monto ha sido reembolsado al Fondo.

103. La Subdivisión de Coordinación del Socorro del Departamento de Asuntos Humanitarios estima que es necesario realizar un estudio que permita formular modalidades para el uso del Fondo en situaciones complejas de emergencia y en casos de desastres naturales de grandes dimensiones. La Inspectora desearía expresar su apoyo a dicho estudio. Para garantizar el buen funcionamiento del Fondo en el futuro hay que resolver también el problema de su nivel de recursos, así como ciertas restricciones relativas a su utilización. En el curso del cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, los Estados Miembros abordaron estos aspectos, así como la necesidad de aumentar los recursos del Fondo y asegurarse de que sean suficientes para hacer frente a nuevas emergencias[44].

104. A fin de garantizar la reposición oportuna de los recursos del Fondo y la recuperación de anticipos, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha adoptado medidas destinadas a reforzar los procedimientos en vigor para acortar los plazos de reembolso, incentivar la reintegración parcial cuando sea posible y sensibilizar a los donantes en lo que respecta a los llamamientos unificados con anterioridad al uso del Fondo. Indudablemente, estas medidas son acertadas. También se ha propuesto autorizar, cuando existan razones de fuerza mayor, un uso prudente del Fondo para atender necesidades apremiantes de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia prolongadas y para asignar la suma-de 30 millones de dólares EE.UU. destinada a apoyar actividades de recuperación inmediata y de transición emprendidas por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, todo incremento de los recursos del Fondo, por muy justificado que esté, será ineficaz si no existen garantías para su reposición oportuna. En cualquier caso, el Consejo Económico y Social no aprobó la propuesta de destinar esa suma para financiar tales actividades.



4. Otros mecanismos de coordinación

105. El Grupo Consultivo Mixto de Políticas es una agrupación de instituciones de financiación (PNUD, UNICEF, FNUAP, PMA y FIDA) presidido extraoficialmente por un organismo distinto cada año. Desempeña una importante función en la aplicación de los elementos de la resolución 47/199 de la Asamblea General relativos al establecimiento de supuestos comunes, la armonización de los ciclos de programación, la ampliación del fondo común del sistema de coordinadores residentes y la unificación de la terminología de programación --elementos todos ellos que han contribuido a mejorar las actividades sobre el terreno y la interacción de las dependencias del Grupo Consultivo Mixto de Políticas. Por ejemplo, a fin de comprender mejor y armonizar los planteamientos de las operaciones de socorro humanitario, en la última reunión de alto nivel del Grupo celebrada en marzo de 1995 en Roma, se examinaron temas como la transición del socorro al desarrollo en África y las estrategias de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los refugiados y las personas desplazadas.

106. El ACNUR, que ha solicitado y obtenido la condición de observador del Grupo Consultivo Mixto de Políticas, estima que su participación es suficiente. El Departamento de Asuntos Humanitarios no es miembro del Grupo. Sin embargo, ello

significa que este último debe esforzarse por evitar la superposición con otros órganos de coordinación y por recabar en caso necesario la participación del Departamento y del ACNUR --el primero por su función de coordinación, y el segundo por su amplia representación sobre el terreno. De lo contrario, los resultados concretos serían siempre limitados.

107. Dependencia del Medio Ambiente PNUMA/Departamento de Asuntos Humanitarios. El Departamento y el PNUMA han creado esta dependencia conjunta con fin de corregir las deficiencias de las iniciativas internacionales en relación con los aspectos ambientales de las situaciones de emergencia. Cuenta con la financiación y personal del PNUMA y está adscrita a la Subdivisión de Coordinación del Socorro en Ginebra. Permite disponer de capacidad de intervención rápida en casos de emergencia ambiental, como los derrames de productos químicos y petróleo. Además, se ha comprometido a hacer sus procedimientos compatibles con los de los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, como el organismo internacional de Energía Atómica, la Comisión Económica para Europa, la secretaría de la Convención de Basilea y el Registro internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos, a fin de racionalizar en la medida de lo posible los mecanismos de intervención ante emergencias ambientales.

C. Operaciones sobre el terreno

108. Todos los organismos coinciden en que el gobierno nacional es, en principio, el encargado de coordinar toda la asistencia internacional. Por lo general, cuando hay una administración pública eficaz, las Naciones Unidas deberían ser capaces de apoyar a los órganos de coordinación del gobierno o garantizar una coordinación a nivel nacional en nombre de éste y con la participación de sus representantes. El Coordinador Residente, el Coordinador de Asuntos Humanitarios y el equipo de gestión de actividades en casos de desastre tienen como misión prestar al gobierno la asistencia necesaria. Por otra parte, la ausencia o debilitamiento de las estructuras gubernamentales y autóctonas dificulta considerablemente la coordinación y el suministro de asistencia humanitaria.

109. Algunos organismos de socorro estiman que las Naciones Unidas deben intervenir en situaciones excepcionales en que no hay una gestión pública eficaz, hay oposición al gobierno o las diferentes partes del país se encuentran bajo el control o la administración de grupos adversarios. La organización, que actúa en nombre de toda la comunidad internacional, debe asumir algunas de las funciones generales de coordinación que normalmente estarían en manos del gobierno soberano y mantener, con pragmatismo y en la medida de lo posible, relaciones con las distintas partes. No obstante, con ello se echa por tierra toda impresión de autosuficiencia que aún pueda quedar en el país.

110. De acuerdo con el CPO, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el equipo de gestión de actividades en casos de desastre son los primeros en intervenir ante una nueva emergencia, y por lo general deberían haber establecido mecanismos de coordinación antes de producirse una situación

compleja de emergencia. El equipo de gestión de actividades en casos de desastre, presidido por el Departamento de Asuntos Humanitarios, reúne a los organismos de las Naciones Unidas que están presentes en el palo afectado y frecuentemente incluye a las organizaciones no gubernamentales[45].Por lo tanto, una vez designado, el Coordinador de Asuntos Humanitarios usará y aprovechará estos mecanismos del equipo de gestión de actividades en casos de desastre en la medida necesaria para desempeñar sus funciones en situaciones complejas de emergencia.

1. Estructuras de coordinación sobre el terreno

111. Las estructuras de coordinación sobre el terreno varían de acuerdo con cada situación de emergencia y podrían o no formar parte de las oficinas del PNUD en el país, distribuidas en casi todos los rincones del planeta. En algunos casos, las oficinas del PNUD en el país prestan también apoyo a los coordinadores residentes o a los coordinadores de asuntos humanitarios. Si se nombra un Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Humanitarios suministra el personal para su oficina, teniendo en cuenta los recursos con que cuente la oficina del PNUD en el país. En Haití, por ejemplo, la oficina del PNUD en el país cuenta con un encargado de asuntos humanitarios.

112. En unos casos, la oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios es independiente; en otros, forma parte de la oficina de operaciones de mantenimiento de la paz. En Rwanda, por ejemplo, la oficina de las Naciones Unidas para la Situación de Emergencia en Rwanda (UNREO), del Departamento de Asuntos Humanitarios, era independiente de la oficina del PNUD en el palo y funcionaba gracias a las contribuciones voluntarias. En cambio, la oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria a Mozambique (ONUCAH), que era la oficina del Departamento de Asuntos Humanitarios sobre el terreno, era un componente de la operación de las Naciones Unidas en Mozambique (UNOMOZ) y se financió a través de las cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz y las contribuciones no voluntarias de los Estados Miembros. Del mismo modo, en Burundi, donde el PNUD no tiene oficinas, hay dos oficiales de asuntos humanitarios en la oficina del Representante Especial del Secretario General.

113. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha intentado fijar y aplicar orientaciones generales para los diferentes tipos de oficinas de apoyo sobre el terreno y de estructuras de coordinación. En general, las oficinas de coordinación creadas sobre el terreno pertenecen a uno de los siguientes tipos:

a) Centros de coordinación de operaciones sobre el terreno, que generalmente se crean en casos de desastres naturales. Sin embargo, hay algunas excepciones: en Rwanda, por ejemplo, se utilizó uno de estos centros a pesar de que se trataba de una situación compleja de emergencia. La presencia de los mismos revela la existencia de cierto nivel de estabilidad gubernamental.

b) Unidades de coordinación sobre el terreno, creadas por el Departamento de Asuntos Humanitarios en países afectados por situaciones de emergencia de

poca envergadura, como las registradas en los nuevos Estados independientes. Estas unidades se crearon en respuesta a las solicitudes concretas de algunos donantes importantes, que deseaban el establecimiento de estructuras interinstitucionales globales "sobre el terreno". En algunas de ellas se han instituido sistemas de notificación por medio de los cuales se envían a las oficinas de dicho Departamento en Ginebra y Nueva York, para su análisis, informes periódicos sobre los acontecimientos políticos, económicos y humanitarios más importantes. De esa manera, se informa a los donantes y a la opinión pública sobre la situación y la evolución de las necesidades en materia de socorro. Además, estos informes constituyen un valioso material de referencia para la preparación de informes periódicos sobre la situación de las actividades humanitarias con destino al sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes.

c) Centros de operaciones humanitarias, que se utilizan en situaciones complejas de emergencia de mayor envergadura, como en Somalia, donde participan todos los representantes de las organizaciones de socorro humanitario.

114. Recientemente se ha intentado también crear sistemas unificados para las oficinas sobre el terreno, según el tipo de emergencia previsto. A efectos de planificación, se han identificado tres tipos de "estructuras teóricas de coordinación" para respaldar sobre el terreno al Coordinador Residente o de Asuntos Humanitarios. Si bien no han sido oficialmente aprobadas, se describen brevemente a continuación, como muestra del tipo de apoyo pragmático que se necesita y de las oficinas sobre el terreno que podrían utilizarse en situaciones de emergencia de pequeña a gran envergadura y en situaciones complejas de emergencia.

115. El primer tipo de oficina sobre el terreno se utilizaría en el período anterior a la crisis o en sus comienzos. En el primer caso, es posible que existan ya dispositivos de coordinación con un Coordinador Residente de las Naciones Unidas, si bien se necesita personal de apoyo para hacer frente a una emergencia humanitaria en potencia o en pequeña escala. Este respaldo adicional serviría para realizar evaluaciones de emergencia y planificación contingente y para incrementar el intercambio de información.

116. El segundo tipo de oficina sobre el terreno serviría para hacer frente a una crisis que se agrava o a una situación compleja de emergencia recientemente declarada cuya dimensión y duración no se han determinado con precisión. En estos casos se requieren mecanismos de coordinación más formales o una labor de planificación intensiva para respaldar las etapas previstas o iniciales de la asistencia humanitaria. Seguidamente, la dirección de la labor de coordinación quedaría en manos de un Coordinador Residente de las Naciones Unidas o de un Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas oficialmente designado. Al producirse una emergencia, se declararía una situación de alerta en relación con los recursos de reserva, el personal y equipo de coordinación y el envío de un número reducido de funcionarios.

117. El tercer tipo de oficina sobre el terreno correspondería a situaciones de emergencia de grandes proporciones, que van acompañadas de una crisis humanitaria en gran escala y requieren una intervención considerable de los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades internacionales, además de un incremento de la labor y el apoyo del personal. En estos casos, el Coordinador del Socorro de Emergencia declara una situación compleja de emergencia y se nombra a un Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. La labor sobre el terreno no se limita a la capital. También aumenta la demanda de servicios de evaluación, planificación, comunicaciones y respaldo a los organismos de asistencia humanitaria, además de las necesidades en materia de información. Quizá haya que contar también con unidades especiales que coordinen los programas de asistencia a las personas internamente desplazadas o de remoción de minas, o ambos.

2. Función directiva

118. En situaciones complejas de emergencia, en que las posibilidades de resolver la crisis son limitadas, (muchas veces) se pone en tela de juicio el "valor agregado" de la coordinación. Con frecuencia, las alternativas propuestas para resolver este problema, por ejemplo, la participación de representantes especiales encargados de buscar soluciones en colaboración con las autoridades políticas, confunden las funciones de la intervención política y humanitaria. En las situaciones de emergencia aparece una multitud de coordinadores cuyas funciones no necesariamente coinciden entre sí[46].

119. Coordinador Residente de la Naciones Unidas. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas, que a menudo es el Representante Residente del PNUD, actúa en el país en nombre del Coordinador del Socorro de Emergencia y debe ejercer una labor de liderazgo entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. De acuerdo con la resolución 46/182 de la Asamblea General, el Coordinador Residente debe asistir a los organismos de las Naciones Unidas en su labor de preparación y ayudar a acelerar la transición de la etapa de socorro a la de desarrollo. Generalmente, coordina la asistencia humanitaria y se encarga de coordinar las actividades operacionales de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en el país[47]. Además, preside el equipo de gestión de actividades en casos de desastre, supervisa la seguridad del personal de las Naciones Unidas, forma parte de un grupo de seguimiento de alerta inmediata, y orienta a los representantes de otros organismos de las Naciones Unidas[48]. Cuando no se ha designado oficialmente un Coordinador de Asuntos Humanitarios, el Coordinador Residente desempeña estas funciones en los casos de emergencia, incluidas las situaciones complejas de emergencia[49]. En todas las actividades vinculadas al socorro de emergencia, el Coordinador Residente depende del Coordinador del Socorro de Emergencia y actúa bajo su dirección, y mantiene debidamente informados a los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al PNUD. También presenta informes ante el Representante Especial del Secretario General, si lo hubiere[50].

120. El Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y sus organismos afiliados se encargan de respaldar a la oficina del Coordinador Residente[51]. La Oficina de

Servicios y Apoyo al Sistema de las Naciones Unidas, del PNUD, que inició sus operaciones en octubre de 1994, dirige y coordina la labor de todos los coordinadores residentes de las Naciones Unidas sobre el terreno[52].

121. En el marco del PNUD, la labor de los coordinadores residentes encargados de coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en los países abarca a) la prevención para casos de emergencia, b) el socorro y c) el desarrollo curativo, y comprende los siguientes elementos:

a) Prevención en casos de emergencia:

1. Utilizar la nota sobre la estrategia del país y otros instrumentos de programación y notificación para determinar el nivel de vulnerabilidad del país ante los desastres naturales y provocados por el hombre e iniciar, con el equipo de gestión de actividades en casos de desastre y las autoridades nacionales, actividades de prevención, mitigación y preparación.

2. Crear y mantener, en consulta con los Departamentos de Asuntos Políticos y de Asuntos Humanitarios y el PNUD y en colaboración con el equipo de gestión de actividades en casos de desastre del país, un sistema de alarma temprana destinado a poner en estado de alerta a los gobiernos y a la comunidad internacional.

3. Organizar, junto con el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD, el Programa de capacitación en gestión de los casos de desastre y apoyar la labor de seguimiento del gobierno en el terreno del desarrollo de la capacidad nacional para la prevención, mitigación y preparación en casos de desastre.

4. En los países muy vulnerables y con muchas posibilidades de que ocurra una crisis, complementar la diplomacia preventiva con la formulación, por parte del PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas, de proyectos y programas de efecto rápido, y con programas destinados a evitar desastres inminentes, sean naturales o provocados por el hombre.

5. En los países en que la posibilidad de que se produzca una emergencia o una crisis es elevada, orientar, en total colaboración con las autoridades nacionales, la formulación de llamamientos de asistencia para el desarrollo a fin de movilizar recursos internacionales para financiar las iniciativas de desarrollo preventivo de las Naciones Unidas.

b) Socorro:

1. El Coordinador Residente debe informar a la sede del PNUD de cualquier nueva necesidad de recursos, incluido el personal, para el desempeño de las funciones del Coordinador de Asuntos Humanitarios y mantener, al mismo tiempo, un nivel óptimo de intervención en pro del desarrollo.

2. En todos los casos en que el Coordinador Residente dirija una actividad de movilización de recursos para la prevención y el desarrollo,

los llamamientos deben hacerse en coordinación con los llamamientos unificados del Departamento de Asuntos Humanitarios.

c) Desarrollo curativo:

1. Tratar de unificar los esfuerzos de las Naciones Unidas y otras organizaciones de asistencia para el desarrollo por ayudar al país en el proceso de reconstrucción y rehabilitación.

2. Movilizar el sistema de las Naciones Unidas a fin de ayudar a las autoridades nacionales en la preparación y formulación de una estrategia y un programa de reconstrucción y rehabilitación nacional que permita lograr un desarrollo humano sostenible[53].

122. Coordinador de Asuntos Humanitarios. El Coordinador de Asuntos Humanitarios --que, de acuerdo con el mandato del CPO, puede ser o no ser el Coordinador Residente de las Naciones unidas-- es el representante directo del Coordinador del Socorro de Emergencia (o Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios) en las materias relacionadas con situaciones complejas de emergencia. No obstante, si se nombra a un Representante Especial del Secretario General en el país, el Coordinador de Asuntos Humanitarios estará subordinado al Representante. Además, el Coordinador debe rendir cuentas directamente a la sede de su organización si ésta ha sido designada por el Coordinador del Socorro de Emergencia como organismo coordinador del suministro de la asistencia humanitaria[54].

123. La función primordial del Coordinador de Asuntos Humanitarios es facilitar y garantizar el suministro rápido, eficaz y bien coordinado de asistencia humanitaria a las personas gravemente afectadas por una situación compleja de emergencia[55]. El Coordinador debe establecer una división básica del trabajo en el momento de declararse la emergencia, no sólo en el seno del sistema de las Naciones Unidas sino también (en la medida de lo posible) en otras organizaciones, y garantizar la ejecución de esas actividades[56]. En el mandato del CPO para el Coordinador de Asuntos Humanitarios se incluyen las siguientes funciones:

a) Convocar y presidir las reuniones del equipo de gestión de actividades en casos de desastre en el país, para abordar las cuestiones vinculadas a la situación compleja de emergencia de que se trate y proporcionar el respaldo de secretaría necesario a dicho equipo.

b) Llegar a un acuerdo sobre la división básica de funciones entre los organismos de las Naciones Unidas, de conformidad con sus respectivos mandatos y capacidades, y colaborar con los demás organismos de socorro con el objeto de facilitar esos acuerdos entre las instituciones de socorro no pertenecientes al sistema.

c) Velar por que los organismos competentes establezcan una coordinación eficaz en sectores específicos y por que se consiga coordinar realmente los aspectos logísticos generales de la operación de socorro.

d) Coordinar, en el seno de la comunidad de organismos de socorro, el análisis de cuestiones de política de interés interinstitucional, por ejemplo, los niveles salariales del personal local, las dificultades relativas a las políticas y procedimientos aduaneros y la autorización gubernamental de viajes y salvoconductos, y servir de interlocutor con las partes interesadas.

e) Facilitar el suministro de servicios de apoyo esenciales para los organismos de socorro, como los de telecomunicaciones y transporte.

f) Garantizar que se realicen consultas con el gobierno y las autoridades nacionales sobre cuestiones relativas a la planificación y el suministro de asistencia humanitaria.

g) Facilitar las comunicaciones y asegurar una coordinación general entre las actividades del sistema de las Naciones Unidas y los demás organismos de asistencia humanitaria, por un lado, y los componentes pertinentes de las fuerzas militares bilaterales o las de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, si las hubiere, además de propiciar la solución de problemas de interés común para los organismos de asistencia humanitaria.

h) Determinar las necesidades en materia de asistencia humanitaria y las deficiencias específicas en su suministro, y colaborar con las Naciones Unidas y otras organizaciones a fin de subsanar esas deficiencias antes de que se produzca una crisis.

i) Facilitar la actual labor de planificación estratégica de los programas de socorro, incluidos el suministro de sistemas de alerta temprana para detectar variaciones importantes de las necesidades o de la capacidad de ejecución, y la planificación de medidas contingentes al respecto.

j) Supervisar y respaldar la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas a grupos particulares de la población, por ejemplo, a personas internamente desplazadas o soldados desmovilizados, a fin de garantizar que dicha asistencia se suministre de manera adecuada y oportuna. Además, se encargará de coordinar esas actuaciones de las Naciones Unidas (a menos que el Coordinador del Socorro de Emergencia haya delegado esa labor en un organismo específico).

k) Cooperar con las organizaciones encargadas de planificar y ejecutar los programas de rehabilitación y desarrollo para asegurarse de que las medidas de rehabilitación se apliquen lo antes posible y que en la planificación y ejecución de las operaciones de socorro se tome en cuenta su efecto a largo plazo.

124. Además, de acuerdo con las normas del CPO, el Coordinador de Asuntos Humanitarios debe coordinar la formulación de una estrategia global de asistencia humanitaria y de un plan de acción de las organizaciones de las Naciones Unidas que incluya la fijación de prioridades en materia de asistencia

y la formulación de métodos negociados de colaboración, y supervisar las revisiones y modificaciones que exijan las nuevas condiciones y necesidades. También debe coordinar la formulación de llamamientos unificados interinstitucionales de asistencia humanitaria al producirse una situación compleja de emergencia y colaborar con las organizaciones tanto en el palo como en sus sedes para garantizar la ejecución de las medidas adoptadas. Finalmente, debe supervisar el suministro de los recursos obtenidos en respuesta a los llamamientos, señalando a los donantes las deficiencias más importantes, y respaldando las medidas interinstitucionales de movilización de recursos tanto en los países como en las sedes.

125. Representante Especial del Secretario General. El Representante Especial debe encargarse de la dirección y la coordinación de la política general y los objetivos operacionales al mismo tiempo que respeta la existencia de las operaciones humanitarias en curso en virtud de mandatos vigentes de la Asamblea General. En consecuencia, ha de encargarse de que al nivel de los países se celebren las consultas que procedan y se adopten las disposiciones de coordinación necesarias, así como de que las diversas partes implicadas en las actividades humanitarias mantengan un diálogo estrecho con todos los que intervienen en las operaciones de mantenimiento de la paz[57]. El Representante Especial puede contar con la ayuda del Coordinador Residente o el Coordinador de Asuntos Humanitarios en el país.

126. El Representante Especial del Secretario General no tiene un mandato oficial. Se considera que es el funcionario de las Naciones Unidas de más alto rango y el principal catalizador de las actividades políticas, humanitarias, militares y de otro tipo de la organización en el país. La OMS considera que el Representante está a cargo de las operaciones de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria. El ACNUR estima que el Representante Especial debe asumir el liderazgo político y la dirección y coordinación general de todas las actuaciones del sistema de las Naciones Unidas en el país. Según el Departamento de Asuntos Políticos, el Representante Especial debe asumir, en coordinación con él, el control global de los programas humanitarios de emergencia sobre el terreno y ofrecer directrices sobre políticas relativas a la operación que dirige.

127. Coordinador del Socorro de Emergencia. El Coordinador del Socorro de Emergencia, cuyos instrumentos de coordinación son el Comité Permanente entre organismos, los llamamientos unificados el Fondo Rotatorio Central para Emergencias y un registro de capacidades contingentes, es designado por el Secretario General para que colabore estrechamente con las organizaciones y entidades de las Naciones Unidas vinculadas a la asistencia humanitaria y mantenga estrecho contacto con los coordinadores residentes, cuya labor debe orientar. En la resolución 46/182 de la Asamblea General se asignan al Coordinador del Socorro de Emergencia, que es el Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Humanitarios, las siguientes atribuciones:

a) Atender las solicitudes de asistencia de emergencia de los Estados Miembros afectados que requieran una reacción coordinada.

b) Formarse una visión de conjunto de todas las situaciones de emergencia, entre otras cosas, compilando y analizando en forma sistemática la información procedente del sistema de alerta temprana con miras a facilitar la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en las situaciones de emergencia que requieran una reacción coordinada.

c) Organizar, en consulta con el gobierno del país afectado, una misión interinstitucional conjunta de evaluación de las necesidades y preparar un llamamiento unificado que habrá de hacer el Secretario General, al que seguirán informes periódicos sobre la situación con información procedente de todas las fuentes de asistencia externa.

d) Facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas.

e) Administrar, en consulta con las organizaciones operacionales pertinentes, un Fondo Rotatorio Central para Emergencias y ayudar a movilizar recursos.

f) Servir de centro principal de coordinación con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de socorro en casos de emergencia y, según proceda y sea necesario, movilizar su capacidad de socorro en casos de emergencia, incluso mediante la celebración de consultas en su calidad de Presidente del Comité Permanente entre Organismos.

g) Proporcionar información consolidada, incluida información procedente de la alerta temprana en casos de emergencia, a todos los gobiernos y a las autoridades pertinentes, sobre todo a los países afectados y propensos a ser afectados por desastres, aprovechando la capacidad de las organizaciones del sistema y otros recursos disponibles.

h) Promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las de rehabilitación y reconstrucción a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas.

i) Preparar un informe anual para el Secretario General sobre la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia, en el que figure información acerca del Fondo Rotatorio Central para Emergencias que se presentará a la Asamblea General por conducto del Consejo Económico y Social.

128. Otras funciones del personal. Si bien se han determinado otras funciones sobre el terreno, hasta la fecha no se ha establecido ningún mandato oficial. No obstante, el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD han comenzado a

describir al menos las siguientes funciones: coordinador adjunto de Asuntos humanitarios, oficial superior de operaciones de socorro, oficial de operaciones, oficial de asuntos humanitarios, oficial de planificación y evaluación, oficial de enlace con las organizaciones no gubernamentales, oficial administrativo, oficial de logística, oficial para personas internamente desplazadas, oficial de comunicaciones, técnico en comunicaciones, operador de comunicaciones, oficial de remoción de minas, y oficial de operaciones aéreas.

129. Organismo principal. Según el Departamento de Asuntos Humanitarios, el término "organismo principal" tiene su origen en el uso cotidiano dentro de las Naciones Unidas, no en una definición jurídica o legislativa. Por organismo principal se entiende la institución encargada de un conjunto determinado de actividades en la situación específica de un país concreto que requiere también la participación secundaria de otros organismos. En las crisis en que la actividad más importante está vinculada al mandato de un organismo concreto, como ocurre en el caso de los movimientos de población y el ACNUR, dote desempeñará una función dominante y su representante será nombrado, probablemente, Coordinador de Asuntos Humanitarios. Algunos estiman que ello permite coordinar las actividades desde el comienzo. En el contexto de un país, el Departamento de Asuntos Humanitarios es el "organismo principal" de las Naciones Unidas para la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia.

130. El concepto de organismo principal es útil en situaciones complejas de emergencia siempre que se den los siguientes requisitos:

a) El organismo principal tiene más personal, se encuentra ya sobre el terreno y puede coordinar, con conocimiento de causa, desde las primeras etapas de la emergencia;

b) Hay ya recursos para las actividades de coordinación, lo que reduce los costos y las perspectivas de un aumento de la burocracia, y

c) El organismo principal tiene especial credibilidad y capacidad negociadora para desempeñar su labor de coordinación con el gobierno y las demás organizaciones.

131. Por ello, la selección del organismo principal depende de la situación concreta. La actuación del ACNUR como organismo principal en varias situaciones de refugiados, personas internamente desplazadas y/o repatriados es sumamente positiva. Otros organismos operacionales, como la FAO y el PMA, estarían igualmente capacitados para actuar sobre el terreno como organismos principales en actividades de socorro agrícola, rehabilitación o distribución de alimentos en situaciones de emergencia. Los otros organismos operacionales actuarían como unidades de apoyo y permitirían disponer de más personal para las tareas comunes. Por consiguiente, el concepto de organismo principal puede contribuir a movilizar iniciativas más amplias bajo un único pabellón de las Naciones Unidas. No obstante, los mecanismos de coordinación disponibles en la Sede y sobre el terreno deben llegar a una definición más clara y una distinción más precisa de sus funciones operativas.

3. Recursos humanos contingentes a disposición del Departamento de Asuntos Humanitarios

132. Equipo permanente de las Naciones Unidas de coordinación evaluación de situaciones de desastre, Este equipo está compuesto por 41 expertos en gestión de situaciones de emergencia y oficiales de coordinación del socorro facilitados por 12 países donantes europeos, y se encuentra en estado de reserva permanente. Próximamente, el Departamento de Asuntos Humanitarios reforzará su equipo de coordinación y evaluación de situaciones de desastre con un grupo basado en América Latina.

133. Generalmente, al producirse un desastre repentino de grandes proporciones, el equipo es enviado a la zona del desastre para ayudar a las autoridades locales y nacionales, al Coordinador Residente y al equipo de gestión de actividades en casos de desastre a determinar las necesidades de asistencia internacional y, en caso necesario, para hacerse cargo de la coordinación sobre el terreno. En su evaluación sobre el terreno se determina la naturaleza del desastre, el daño sufrido --incluidos los peligros secundarios-- los efectos sobre la población, las actividades de socorro en curso y la capacidad local para adoptar medidas de emergencia, la necesidad de asistencia internacional, los medios disponibles para suministrar la asistencia internacional y la evolución prevista de la situación[58].

134. Desde su creación en 1993, el equipo permanente de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre se ha utilizado principalmente con ocasión de desastres naturales. No obstante, puede utilizarse también en situaciones complejas de emergencia, como demuestran lo ocurrido en Rwanda y los procedimientos de evaluación que se indican a continuación. En 1994, por ejemplo, el equipo participó en la operación de emergencia del Departamento de Asuntos Humanitarios en Rwanda y fue enviado a Kigali, donde instaló un Centro de Coordinación de operaciones sobre el Terreno que, al publicarse este informe, seguía funcionando.

135. Los procedimientos de evaluación que han demostrado su eficacia en desastres naturales pueden y deben utilizarse también en situaciones complejas de emergencia. Entre ellos figuran los siguientes: a) identificación de la información vital para quienes utilizan la evaluación, por ejemplo, para el Coordinador Residente; b) uso de puntos de referencias para evaluar las repercusiones, por ejemplo, las tasas diarias de mortalidad en comparación con los niveles internacionales, y c) determinación del orden de prioridad entre necesidades urgentes y crónicas. Al establecer la prioridad de las necesidades, la evaluación debería distinguir entre lo que es normal en el lugar y lo que es consecuencia del desastre (que puede ser una guerra civil), de manera que se pueda suministrar el nivel idóneo de ayuda alimentaria de emergencia, atención de salud y otros tipos de asistencia al nivel apropiado. Además, el equipo de evaluación debe estar precavido frente a las presiones del país afectado y otras partes interesadas en que se reconozcan determinadas necesidades. A veces habrá

que decidir que "no se necesita más asistencia" aun cuando los medios de comunicación y los sectores políticos insistan en lo contrario[59].

136. Los siguientes procedimientos son las directrices usadas en las misiones de evaluación del equipo permanente de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre:

a) En los decisivos momentos iniciales se debe realizar evaluación previa de la situación y de las necesidades a fin de precisar, al menos, los siguientes extremos: efectos de la situación de emergencia, sectores vulnerables de la población, medidas adoptadas en el país afectado y su capacidad interna para hacer frente a la crisis, reacción de la comunidad internacional, necesidades más urgentes y posibles métodos para satisfacerlas eficazmente, y zonas geográficas en que es necesario realizar una evaluación a fondo.

b) Se envía una misión interinstitucional, independiente del equipo permanente de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre, para que haga un análisis minucioso de las necesidades a mediano y largo plazo de rehabilitación y reconstrucción como resultado de la situación de emergencia.

c) En situaciones de emergencia como los terremotos, que suponen el derrumbe de estructuras, la prioridad absoluta consiste en determinar si es necesaria la intervención de los equipos internacionales de búsqueda y salvamento. En caso afirmativo, el equipo recomienda la movilización y organiza la coordinación de la asistencia internacional sobre el terreno.

d) Esta recopilación inicial de datos debe preceder a las recomendaciones sobre la determinación de prioridades en la actuación. Estas recomendaciones deben formularse con claridad, incentivar el uso de materiales y sistemas locales y, en la medida de lo posible, ser viables para el país afectado[60].

137. Además, en situaciones complejas de emergencia podrán utilizarse las listas de comprobación, creadas como instrumentos para orientar la labor de evaluación del equipo de coordinación y evaluación de situaciones de desastre. Estas listas, que se usan principalmente en los desastres naturales imprevistos (terremotos, ciclones, erupciones volcánicas, inundaciones, etc.) contienen datos básicos necesarios para otras situaciones de emergencia. La estructura de las listas de comprobación es similar a la de los informes sobre la situación en el terreno presentados al Departamento de Asuntos Humanitarios por el Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y a la de los informes del Departamento sobre la situación enviados desde Ginebra a los organismos de gestión de actividades en casos de desastre en todo el mundo[61].

138. Equipos internacionales de búsqueda Y salvamento. En situaciones de emergencia en que se produce el derrumbe de estructuras, como en los terremotos de gran envergadura en las zonas urbanas, el Departamento de Asuntos Humanitarios, en consulta con el PNUD, solicita al Grupo Consultivo de Búsqueda

y Salvamento Internacionales que envíe equipos internacionales de búsqueda y salvamento a la zona del desastre. Estos equipos son enviados desde varios países para que coordinen sobre el terreno las medidas de asistencia internacional. El Grupo Consultivo dé Búsqueda y Salvamento Internacionales, en el que participan unos 10 países, está formado por un grupo directivo, tres grupos regionales (África y Europa, las Américas, y Asia y el Pacífico) y diversos grupos interregionales de trabajo.

139. Recursos militares y de defensa civil. Estos recursos abarcan el personal de socorro, el equipo, y los suministros y servicios que brindan las organizaciones militares y de defensa civil extranjeras a la ayuda internacional a las operaciones de socorro[62]. De acuerdo con las Directrices de Oslo de mayo de 1994 y la resolución 46/182 de la Asamblea General, los recursos militares y de defensa civil aportan conocimientos prácticos y medios de socorro, como aviones, helicópteros, barcos, servicios de descontaminación nuclear, biológica y química, y hospitales de campaña para afrontar situaciones de emergencia de grandes proporciones. Sus estructuras están concebidas para reaccionar al momento y con rapidez de un modo automático, autosuficiente y sumamente móvil[63].

140. En principio, los recursos militares y de defensa civil desplegados en misiones de socorro en casos de desastre van desarmados y usan el uniforme de su país. En los desastres naturales, la responsabilidad de la seguridad de esos recursos incumbe al Estado receptor. Los citados recursos se ofrecen en forma gratuita y se sufragan con fondos no destinados a actividades internacionales de desarrollo[64]. El personal y la experiencia de las instituciones militares nacionales y de defensa y protección civil ofrecen enormes posibilidades de apoyo al Departamento de Asuntos Humanitarios y a los grandes organismos de socorro del sistema de las Naciones Unidas en la ejecución de sus misiones humanitarias y de prestación eficaz de asistencia en casos de socorro, incluidas las situaciones complejas de emergencia[65].

141. Los "cascos blancos". Los dispositivos contingentes frente a desastres naturales, como el equipo permanente de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre y los recursos militares y de defensa civil, parecen ser suficientes. En cambio, convendría mejorar los mecanismos usados en las situaciones complejas de emergencia y las etapas de rehabilitación y recuperación de la asistencia humanitaria. Recientemente, los Voluntarios de las Naciones Unidas y la Argentina formularon el concepto "cascos blancos" como instrumento de intervención en casos de emergencia y en las etapas, iniciales del proceso de rehabilitación. La iniciativa de los cascos blancos podría facilitar la movilización de los expertos locales existentes, revitalizar a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones basadas en la comunidad creadas anteriormente y contribuir a la organización y el fomento de nuevos acuerdos y disposiciones en este campo[66]. A este respecto, el Secretario de Estado de la Argentina señaló, en el Consejo Económico y Social, que el interés de la iniciativa de los cascos blancos reside en el hecho de que sus actividades trascienden las fronteras nacionales y deben integrarse a las actividades de las

Naciones Unidas en materia de suministro de socorro de emergencia y cooperación para el desarrollo[67].

142. Sobre la base de la experiencia ya obtenida por los Voluntarios de las Naciones Unidas, quienes, en colaboración con diversos órganos de las Naciones Unidas, han prestado asistencia en una gama muy amplia de actividades, el despliegue de los cascos blancos podría incluir:

a) Prestación, con carácter urgente, a las víctimas de la migración forzada, de servicios y suministros de socorro alimentario y no alimentario (por ejemplo, de vivienda, servicios básicos de salud, saneamiento y epidemiología).

b) Prestación de apoyo a las unidades locales de coordinación del socorro de emergencia, incluidos los conocimientos técnicos y la capacidad de gestión a nivel local necesarios para contribuir a lograr un acceso efectivo a las poblaciones afectadas.

c) Prestación de asistencia en el registro de los refugiados y las personas desplazadas dentro del país que deseen regresar a sus hogares y en los preparativos logísticos y técnicos del reasentamiento y la repatriación.

d) Prestación de asistencia para que se respeten y protejan los derechos humanos, y adopción de medidas para fortalecer la confianza y para prevenir y resolver los conflictos al nivel de las comunidades.

e) Prestación de asistencia en las actividades de desmovilización, el readiestramiento y la reinserción.

f) Prestación de apoyo en la reorganización y puesta en marcha de servicios locales (por ejemplo, centros de salud, de distribución de alimentos y de vivienda).

g) Prestación de apoyo para que las víctimas de los movimientos forzados de población puedan retornar a sus países de origen o integrarse en el palo de refugios[68].

143. La propuesta del Departamento de Asuntos Humanitarios en el sentido de utilizar el procedimiento de llamamientos unificados para obtener fondos con destino a la iniciativa de los cascos blancos es interesante. Una vez que la iniciativa pase a ser operacional y se disponga de equipos de voluntarios para enviarlos a actuar sobre el terreno, sería posible incluir, en esos llamamientos, una disposición para financiar el uso de cascos blancos en las operaciones de las Naciones Unidas[69]. El programa básico de capacitación para los cascos blancos representa también un avance positivo. Comprende actividades de capacitación en gestión de los casos de desastre y sus objetivos; evaluación de los casos de desastre y de los riesgos; personas desplazadas en conflictos civiles; gestión de la información y comunicaciones, y alivio del estrés.

144. Debería examinarse atentamente la posibilidad de aplicar la iniciativa de los cascos blancos a la reintegración de las personas internamente desplazadas. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, hay un Representante del Secretario General que se ocupa de las cuestiones relativas a los desplazados internos. Éste ha recopilado y evaluado normas jurídicas válidas para la protección de los desplazados internos y la detección de deficiencias en el derecho internacional vigente y en la legislación humanitaria internacional. Además, el CPO está examinando algunos de los problemas vinculados a los desplazados internos y haciendo recomendaciones al CPO y su grupo de trabajo por intermedio del Coordinador del Socorro de Emergencia de las Naciones Unidas.

4. Las fuerzas de mantenimiento de la paz como recursos de reserva para la asistencia humanitaria

145. Por mantenimiento de la paz se entiende el despliegue de personal de las Naciones Unidas en una zona de conflicto, con consentimiento de los Estados o, en su caso, de otras entidades competentes, y como mecanismo provisional para limitar los enfrentamientos, evitar la reanudación de las hostilidades y restablecer la paz y seguridad internacional. Tradicionalmente, el mantenimiento de la paz ha consistido en la imposición de la cesación del fuego o en la conclusión de acuerdos sobre las líneas de demarcación o en el retiro de las tropas. En los últimos años, esta labor se ha ampliado y ahora comprende también la observación de los procesos electorales, el suministro de abastecimientos humanitarios, la asistencia en los procesos de reconciliación nacional y la reconstrucción de la infraestructura social, económica y administrativa de los Estados afectados[70]. Se da por supuesto que las operaciones de mantenimiento de la paz deben llevarse a cabo con el consentimiento de las partes, utilizar la fuerza sólo en defensa propia y mantener una posición de imparcialidad en el conflicto[71]. Sin embargo, en las últimas operaciones importantes de mantenimiento de la paz estos tres principios han sido objeto de modificaciones, o se han suprimido[72].

146. Las operaciones de mantenimiento de la paz no deben confundirse con las de imposición de la paz, que es una actuación estipulada en el Capítulo VII y realizada por fuerzas de las Naciones Unidas o por Estados, grupos de Estados u organismos regionales, previa invitación del Estado afectado, o autorización del Consejo de Seguridad. Las fuerzas de imposición de la paz tienen una clara misión de combate y están autorizadas a utilizar las medidas coercitivas necesarias para el desempeño de su mandato[73].

147. Las organizaciones humanitarias utilizan los recursos humanos de reserva y las fuerzas de mantenimiento de la paz en circunstancias excepcionales y cuando resultan insuficientes los otros recursos a su disposición. El uso de recursos militares o la cooperación de las fuerzas armadas en situaciones de emergencia puede tener repercusiones numerosas y complejas. En cualquier caso, para que el respaldo del personal militar sea eficaz, particularmente en la etapa inicial de una situación compleja de emergencia, se pueden tener en cuenta las siguientes orientaciones:

a) Aplicar métodos de interacción menos perturbadores, como se ha hecho con éxito en la crisis de Rwanda. Ello ha significado que el apoyo militar se ha prestado en conformidad con las necesidades de las operaciones humanitarias y una vez recibida la correspondiente solicitud.

b) Estudiar la posibilidad de que los contingentes que escoltan a los convoyes de ayuda humanitaria no lleven uniforme militar, para despertar menos atención y realizar una discreta labor diplomática.

c) Usar personal militar en los programas de remoción de minas y en la reparación de los caminos y sistemas de riego para ayudar a fomentar la confianza y demostrar su imparcialidad[74].

148. Por ejemplo, la tradicional aceptación, credibilidad y eficacia del CICR se deben a su notoria fidelidad a varios principios fundamentales. Los Convenios de Ginebra y sus protocolos complementarios han confiado al CICR la tarea de defender el derecho internacional humanitario, cuyo único objetivo es proteger a las víctimas de todos los conflictos, cualesquiera que sean la razón y la legalidad del enfrentamiento armado o las fuerzas enfrentada[75]. El emblema de la Cruz Roja es prueba de que la misión tiene intenciones claras, de que su único objetivo es proteger y asistir a todas las víctimas sin tomar en cuenta-ninguna otra consideración que no sea la urgencia de sus necesidades, de que no está sujeta a ningún poder o motivación política, y de que no tomará nunca partido en un enfrentamiento entre los combatientes[76].

5. Las organizaciones no gubernamentales y las estructuras locales, alternativas a la militarización

149. Es perfectamente comprensible que las Naciones Unidas intenten aprovecha el talento y la flexibilidad de las organizaciones no gubernamentales operacionales, especialmente las que tienen un historial acreditado de actuación en zonas de guerra. Las razones son varias. Los organismos de las Naciones Unidas se encuentran al límite de su capacidad operativa, y por problemas presupuestarios y de Otra índole que se señalarán más adelante no pueden redistribuir con rapidez sus recursos de personal entre los distintos programas ni aumentar rápidamente su plantilla. Las organizaciones no gubernamentales, en cambio, tienen la flexibilidad necesaria para redistribuir y ampliar sus recursos con mayor rapidez[77].

150. Si bien no están representadas en el Consejo de Seguridad, las organizaciones no gubernamentales tienen una influencia indirecta importante en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y en las capitales de los Estados miembros más importantes del Consejo. Además, tienen una gran capacidad para alertar a los medios de comunicación y a la opinión pública. Constituyen una fuente de información de valor incalculable en situaciones complejas de emergencia, gracias a sus contactos directos con el personal sobre el terreno, sus relaciones oficiosas con las embajadas y círculos diplomáticos, y su relación frecuente con los ministerios y los medios de comunicación en las capitales de los países donantes. Estos vínculos entre las esferas de actividad

gubernamental y no gubernamental, que hace sólo cinco años habrían sido imposibles, son un aspecto nuevo y positivo en el ámbito de las Naciones Unidas[78].

151. Además, en lo que se refiere a las transferencias financieras netas, cada vez es mayor el volumen de financiación oficial que llega a los países en desarrollo a través de las organizaciones no gubernamentales[79]. El conjunto de éstas constituye la segunda fuente más importante de asistencia para el desarrollo y el socorro de emergencia, siendo superadas únicamente por los donantes bilaterales. Esta reorientación de los fondos podría ser el resultado de una creciente impaciencia ante lo que se considera como ineficacia de los organismos de las Naciones Unidas y la consiguiente confianza en la superioridad operativa y el enfoque práctico de las organizaciones no gubernamentales[80].

152. Algunos organismos, como el ACNUR y, en menor medida, la FAO, el PNUD, el UNICEF y el PMA, recurren --en sus operaciones de socorro en situaciones de crisis-- a la colaboración de esas organizaciones como organismos privilegiados de ejecución. Además, el ACNUR, por ejemplo, procura, cuando es posible, no recurrir exclusivamente a las organizaciones no gubernamentales internacionales y emplear, en cambio, a expertos locales y a otras especializadas para ejecutar sus programas. Estas organizaciones reciben todos sus fondos del ACNUR y, a efectos prácticos, están totalmente bajo su control. El problema, no obstante, es que el personal de estas organizaciones no pertenece a las Naciones Unidas y, por lo tanto, cuenta con menos protección en las zonas con graves problemas de seguridad[81].

153. El programa de remoción de minas en el Afganistán es un buen ejemplo de colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales. Inicialmente, la oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria al Afganistán creó instalaciones para capacitar al personal afgano de remoción de minas en el Pakistán. Ésto se hizo con la ayuda de expertos militares de varios países donantes y con el apoyo logístico del ejército del Pakistán. Se capacitó a miles de expertos en remoción de minas. La Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria formuló el mandato y creó varias organizaciones no gubernamentales en el Afganistán para la ejecución del programa. Dichas organizaciones fueron totalmente financiadas por las Naciones Unidas y dotadas de personal afgano, además de unos pocos asesores expatriados. La coordinación global se confió a funcionarios del programa de remoción de minas de la citada Oficina. Se creó un organismo central para la planificación de la remoción de minas, además de varios organismos regionales con ese mismo fin, todos bajo la supervisión del primero.

D. Medidas necesarias

154. Las necesidades de coordinación pueden abarcar desde el aumento del personal especializado de los actuales mecanismos de coordinación hasta la creación de estructuras complejas de coordinación. Hasta ahora, las numerosas variables que pueden darse en una crisis cualquiera han impedido el establecimiento por anticipado de mecanismos unificados de coordinación, especialmente sobre el terreno. Los recientes esfuerzos por perfeccionar la

coordinación y los mecanismos de coordinación han estado más orientados a la actividad en la Sede que a la labor sobre el terreno. Por ejemplo, la creación de nuevas divisiones encargadas de las situaciones de emergencia o la renovación de las ya existentes en la mayoría de los organismos operacionales es, en principio, un hecho positivo, al igual que el establecimiento del Programa de capacitación para situaciones complejas de emergencia y su Dependencia de Respuesta Rápida, dentro del Departamento de Asuntos Humanitarios. Sin embargo, el problema consiste en transformar esta labor de coordinación interinstitucional en la Sede en orientaciones prácticas y procedimientos operativos uniformes sobre el terreno, y en usar esas orientaciones para una mejor gestión de las operaciones humanitarias complejas.

155. Los siguientes denominadores y factores comunes pueden servir, a modo de ejemplo, para establecer directrices que permitan coordinar eficazmente la labor sobre el terreno:

a) El apoyo sobre el terreno se debe suministrar lo antes posible; la asistencia inicial debería ofrecerse al primer indicio de una crisis humanitaria inminente y antes de que se produzca una situación compleja de emergencia.

b) Al comienzo mismo de la situación de emergencia deben intervenir todos los organismos especializados pertinentes de las Naciones Unidas cuya especialización y experiencia puedan necesitarse para evaluar íntegramente las necesidades más urgentes. Se establece un contacto inmediato con todas las organizaciones humanitarias presentes en el país, incluidas las no gubernamentales y de otro tipo. El Coordinador Residente, junto con el equipo de las Naciones Unidas de gestión de actividades en casos de desastre, garantiza el intercambio periódico y completo de información sobre las actividades de todos los organismos de asistencia humanitaria. El gobierno receptor apoya, en la medida que sea posible, y participa activamente en la coordinación del socorro de emergencia. Se designa a un Coordinador de Asuntos Humanitarios lo antes posible, una vez declarada o reconocida una situación compleja de emergencia.

c) El procedimiento de llamamientos unificados sirve de base para los programas integrados y los esfuerzos de cooperación encaminados a la prestación de asistencia humanitaria. La participación en dicho procedimiento de todas las organizaciones humanitarias sobre el terreno (tengan o no tengan proyectos vinculados al mismo) es fundamental para coordinar eficazmente los programas de asistencia humanitaria.

d) Las sedes, sin excepción, respaldan decididamente los mecanismos de coordinación sobre el terreno, decisivos para reforzar las actividades de coordinación sobre el terreno.

e) La coordinación debe basarse no sólo en la personalidad, la buena voluntad y el liderazgo intelectual de los participantes, sino también en la disponibilidad de recursos y de fondos que puedan utilizarse localmente[82].

156. Además, el Departamento de Asuntos Humanitarios debe consolidar su control administrativo e institucional en lo que respecta a la coordinación de determinadas situaciones complejas de emergencia. Algunos organismos estiman que el Departamento debería ser más selectivo y demostrar mayor coherencia en la división del trabajo entre las diversas organizaciones. Estos organismos sostienen, por ejemplo, que el Departamento tiende a tratar exclusivamente con

el ACNUR y el PMA. Según otros, las reuniones con el Departamento son, frecuentemente, simples sesiones de información, sin una redistribución de las misiones o tareas entre los organismos.

157. Para distribuir mejor las tareas, debe darse menos importancia a los mandatos y prestarse mayor atención a las actividades pendientes a fin de satisfacer las necesidades de todos los damnificados al mismo tiempo y de la misma manera. Sin embargo, dado que algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas gozan de un alto grado de autonomía operacional, esta innovación debería aprobarse por consenso. La tradicional resistencia a someterse a un sistema de coordinación ha impedido (en cierta medida) que el Departamento de Asuntos Humanitarios realice en muchos casos una labor eficaz de coordinación[83].

158. Por otro lado, es también importante que el Departamento evite asumir una función totalmente operacional sobre el terreno, pues ello representaría indudablemente una duplicación de las funciones de otros organismos de las Naciones Unidas y estaría en contradicción con el sentido mismo de un organismo coordinador. En las operaciones sobre el terreno deben utilizarse, dentro de lo posible, los recursos de otros organismos de socorro, especialmente cuando deban adaptarse medidas provisionales. El Departamento debe, entonces, utilizar los recursos humanos contingentes disponibles a fin de ayudar a respaldar a los organismos operacionales.

159. Los recursos militares y de defensa civil se han utilizado ya con éxito en operaciones de emergencia sobre el terreno en los países, por ejemplo, en Georgia, Rwanda y la República de Moldova. El problema, sin embargo, no es si se dispone o no de recursos humanos, sino si es posible coordinar a un número cada vez mayor de participantes. De cualquier manera, no debería enviarse nunca a actuar sobre el terreno a alguien que no tenga una idea clara de sus objetivos.

160. Dado el exceso de personal sobre el terreno, es necesario distinguir entre las diferentes tareas y cargos a fin de evitar toda confusión. Quizá habría también que revisar las funciones y reducir el número de coordinadores y subcoordinadores sobre el terreno. Una vez alcanzado el número óptimo de coordinadores, son muy importantes los mandatos de todos los cargos sobre el terreno, además del Coordinador de Asuntos Humanitarios, por ejemplo, pero todavía no se han aplicado en su integridad. Dichos mandatos deben constituir una norma de conducta clara y precisa, y contrastarse y compararse con los de otros cargos sobre el terreno. Si bien se ha comenzado ya a delimitar algunas de las funciones y tareas correspondientes a los diferentes cargos en el terreno, como en el caso de Rwanda, éstas no se han normalizado todavía ni sobre el terreno ni en la Sede.

161. Antes de iniciar sus labores, los coordinadores y oficiales sobre el terreno deben recibir capacitación en gestión en casos de desastre. El Programa de capacitación en gestión de casos de desastre y el Programa de capacitación para situaciones complejas de emergencia representan pasos positivos en esa dirección, que deben respaldarse y adaptarse como prerrequisitos fundamentales

para todo el personal sobre el terreno (véase en el Capítulo IV. A lo relativo a los programas citados).

162. El personal directivo sobre el terreno debe tener también autoridad para administrar los fondos destinados a la coordinación, como ocurre con los representantes del UNICEF en los países, que gozan de un control total sobre sus presupuestos y de la autoridad suficiente como para limitar la intervención de segunda instancia de la Sede. Desde luego, una vez que se les otorga autoridad ejecutiva deben asumir la responsabilidad de sus actos.

163. La competencia entre los diferentes organismos y organizaciones y la tendencia de ciertos Estados a adoptar medidas bilaterales no coordinadas constituyen obstáculos que es necesario superar. La concentración de los organismos de ayuda humanitaria en un reducido número de teatros de operaciones mientras se relegan a segundo término otras zonas, y su posterior retiro sin haber adoptado ninguna medida para la transición hacia los programas de desarrollo, son también ejemplos de falta de coordinación y mala planificación que es necesario resolver[84].

164. Para reducir la competencia, fomentar una cooperación eficaz, disminuir la duplicación de funciones y, por tanto, aprovechar mejor los recursos disponibles, es necesario definir mejor los mandatos y procedimientos. También debe tenerse en cuenta el paralelismo existente entre las funciones, las necesidades y la capacidad de movilización de recursos de los organismos de las Naciones Unidas, así como el papel de las organizaciones no gubernamentales.

165. Para llegar a solución que permita una gestión eficaz de las operaciones sobre el terreno, deben celebrarse periódicamente reuniones de mesa redonda para examinar y revisar los problemas prioritarios de la asistencia humanitaria y de socorro. El Comité Permanente entre Organismos podría convocar dichas reuniones al menos dos veces al año a fin de evaluar la situación y los progresos de todas las operaciones de asistencia humanitaria en ejecución.

IV. NECESIDADES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN Y PREVENCIÓN

166. En muchos casos de desastre, la atención de la comunidad de donantes se centra en las actividades de socorro. Por lo general, la rehabilitación y prevención suelen recibir menos consideración y menor apoyo financiero. Las actividades de prevención, tanto en relación con los desastres naturales u ocasionados por el hombre como con las situaciones de emergencia, son parte importante de las iniciativas de socorro y de respuesta, y constituyen, tal vez, el componente más difícil de toda estrategia.

167. Desde el punto de vista del PNUD, la difícil tarea de prevención, preparación y recuperación consta de dos elementos. El primero es lograr que se entienda a nivel institucional que las actividades de desarrollo no terminan nunca. El segundo, reorientar estratégicamente la labor en marcha a fin de mitigar los efectos de las crisis y, al mismo tiempo, sentar las bases de la recuperación. Lo ocurrido en los últimos tiempos ha puesto claramente de manifiesto cuáles son las actividades principales, a saber, el socorro en casos de emergencia, el desarme y la desmovilización, el proceso político, el reasentamiento y la recuperación económica. Además, parece evidente que estas actividades deben integrarse y emprenderse simultáneamente.

168. En la siguiente sección se examinan sucintamente a) las actividades de planificación de la acción paliativa y reducción de casos de emergencia de cada uno de los grandes organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, b) su capacidad general, de alerta temprana y de respuesta rápida, y c) los sistemas de información de que disponen.

A. Acción paliativa y reducción de los casos de emergencia

169. El Departamento de Asuntos Humanitarios, a través de su División de Reducción de Desastres, está preparando un marco de planificación estratégica para la reducción de los desastres ("Preparing for 2000"). En él se exponen las actividades y enfoques estratégicos que han de seguirse en el segundo lustro del Decenio internacional para la Reducción de los Desastres Naturales[85] y se sientan las bases para los programas de actividades de reducción de desastres del Departamento, otros organismos de las Naciones Unidas y las entidades nacionales, regionales e internacionales que se ocupan de este tema.

170. El PNUD cumple una función primordial en cuanto a la mitigación de los desastres y ha respaldado una amplia gama de actividades de prevención y preparación para casos de desastres naturales y ocasionados por el hombre. Consciente de la relación directa que existe entre los casos de emergencia y los procesos de desarrollo, el PNUD está ampliando el apoyo que presta a los esfuerzos desplegados por los países con miras a identificar el grado de vulnerabilidad frente a desastres naturales y ocasionados por el hombre, y a formular programas y estrategias de desarrollo acelerado y de prevención, mitigación y gestión en relación con los casos de desastre, incluidos los sistemas de alerta temprana.

171. También la UNESCO contribuye a la mitigación de los desastres. Realiza actividades de protección y rehabilitación del patrimonio cultural. No menos importantes son sus actividades de evaluación y mitigación de desastres naturales y ocasionados por el hombre, en especial determinando y evaluando el peligro de riesgos naturales. Recopila gran cantidad de datos y elabora mapas de riesgo divididos por zonas. Su información se basa en una vigilancia continua de la actividad sísmica y el análisis de las fechas y zonas en que se han producido en el pasado terremotos, erupciones volcánicas y otras catástrofes, a fin di determinar dónde podrían ocurrir en el futuro. La estrategia de la UNESCO para reducir los efectos de los desastres naturales tiene tres componentes:

a) un sistema de comunicaciones e información de alerta temprana. Los tsunamis, por ejemplo, se desplazan a más de 600 km/h y en pocas horas pueden producir olas de 30 metros en zonas situadas a miles de kilómetros del epicentro del terremoto. No obstante, para localizarlos se necesita equipo de vigilancia en tierra de alta sensibilidad, dado que es imposible detectarlos mediante el uso de satélites o aviones. Esta labor de vigilancia ha sido posible gracias a la cooperación internacional de los 23 países miembros del Sistema de Alarma de los Tsunamis del Pacífico, con sede en Hawai. Los desastres pueden evitarse coordinando los planes de evacuación con el sistema de alerta. Igualmente, la UNESCO, junto con el PNUMA, ha identificado 100 volcanes de alto riesgo y está ayudando a crear un sistema de vigilancia y respuesta rápida. Existen también sistemas similares de vigilancia de terremotos e inundaciones.

b) La construcción de edificios más seguros. La UNESCO ofrece a los países miembros servicios educativos y técnicos para que construyan edificios resistentes a los terremotos y huracanes, principalmente escuelas y recintos para actividades culturales.

c) La educación en todos los niveles en las sociedades expuestas a situaciones de desastre. La UNESCO publica periódicamente material educativo y ayuda a capacitar ingenieros y técnicos[86].

172. El ACNUR, quizá una de las pocas organizaciones que cuenta con una política de planificación preventiva, ayuda a prevenir y mitigar desastres de las siguientes formas:

a) Proporciona asesoramiento jurídico a los gobiernos de Europa central y oriental a fin de garantizar la compatibilidad de la legislación nacional con las normas internacionales.

b) Ayuda a los gobiernos a desarrollar la capacidad de reacción institucional para hacer frente a los problemas antes de que se transformen en crisis.

c) ofrece a los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales cursos de gestión de actividades para casos de emergencia.

d) Mantiene sus propios equipos de intervención ante situaciones de emergencia, existencias de artículos de socorro y mecanismos contingentes negociados, lo que le permite realizar una labor oportuna y eficaz sobre el terreno.

e) También colabora con las personas internamente desplazadas a través de programas destinados a proteger y asistir a las víctimas en la etapa inicial de la crisis.

173. A fin de crear mayor conciencia sobre la importancia de la prevención de desastres, sería conveniente formular una política global que permita asignar sistemáticamente un porcentaje de los fondos para las actividades de socorro y rehabilitación a la adopción de medidas preventivas. Para ello habría que fortalecer los vínculos entre las organizaciones que participan en las actividades de prevención y socorro y mejorar los mecanismos de gestión que permitan abordar los casos de desastre en forma integrada.

174. El Programa de capacitación en gestión de casos de desastre --administrado y financiado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD[87]-- reviste especial importancia. Su objetivo es reforzar la capacidad de todos los participantes en la gestión de los casos de emergencia mediante un sistema mundial de capacitación en gestión. El Programa ha producido material de capacitación en varios idiomas y organizado a nivel regional y en los países más de 50 cursillos para coordinadores residentes y personal de capacitación en gestión de los casos de desastre.

175. Además de sus cursillos, en los que participan los organismos nacionales de emergencia y planificación, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad de donantes en el país, el Programa realiza una labor de investigación destinada a lograr que se difundan los conocimientos adquiridos[88]. En su primera etapa, iniciada a mediados del decenio de 1990, proporcionó un total de 250.000 dólares EE.UU. a numerosos países expuestos a desastres con el fin de crear, con la ayuda de las Naciones Unidas y los representantes residentes del PNUD, una estrategia para hacer frente a los desastres naturales. La segunda etapa del programa, iniciada en 1994, está orientada a acumular una "masa crítica" de conocimientos prácticos sobre desastres con el fin de reducir sus efectos en todo el mundo. Se espera aplicar el Programa en 100 países, en un proceso que durará hasta el final del siglo y coincidirá con la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales[89].

176. Del mismo modo, en junio de 1995 se adoptó, en el marco de una consulta interinstitucional sobre asistencia humanitaria celebrada en Ginebra, una iniciativa digna de encomio, conocida extraoficialmente con el nombre de Programa de capacitación para situaciones complejas de emergencia. Ésta surgió ante la necesidad de contar con una esfera de actividad independiente del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre, pero al mismo tiempo relacionada con él, y que se oriente exclusivamente a satisfacer las necesidades de capacitación en la coordinación del apoyo sobre el terreno en situaciones

complejas de emergencia. Esta actividad contaría con el respaldo del Departamento de Asuntos Humanitarios y la plena colaboración de todas las organizaciones interesadas[90]. Además, supondría la reagrupación de los diferentes programas de capacitación del Departamento y un esfuerzo por capacitar a su personal con la participación de los demás organismos de las Naciones Unidas.

177. El Programa de capacitación para situaciones complejas de emergencia explotaría al máximo los actuales recursos de capacitación de organizaciones como el ACNUR, la OMS, el PMA y el UNICEF, aprovechando las prácticas comunes de manera pragmática. El PMA, por ejemplo, ha creado un programa de capacitación para las actividades operacionales y de gestión para casos de emergencia y ha publicado un manual en dos tomos sobre situaciones de emergencia, que contiene orientaciones sobre políticas, procedimientos, evaluación y ejecución. Se espera que el Programa de capacitación antes citado ayude a salvar las diferencias entre las autoridades y el personal sobre el terreno haciendo que las políticas sean más racionales y claras. También podría ayudara capacitar al personal en la aplicación del derecho internacional humanitario, la legislación internacional sobre derechos humanos y el derecho relativo a los refugiados.

B. Alerta temprana Y reacción rápida

178. El uso de un mecanismo de alerta temprana ha sido estudiado por el Grupo de trabajo interdepartamental de alerta temprana. Sin embargo, se requiere una labor más profunda para decidir cuál es el mejor procedimiento y el grado ideal de interrelación entre los diferentes mecanismos de alarma temprana creados por las distintas organizaciones y cómo utilizar los indicadores de alerta temprana para conseguir una respuesta más eficaz[91]. En la ex Yugoslavia y Somalia, por ejemplo, hubo numerosas indicaciones de alerta temprana pero aparentemente en ninguno de los dos casos se reaccionó a tiempo. La alerta temprana, como la reacción rápida, presenta graves problemas. A este respecto, los Departamentos de Asuntos Humanitarios, Asuntos Políticos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz acordaron recientemente crear un mecanismo para el análisis conjunto de la información sobre alerta temprana y para la planificación de medidas preventivas[92] (véase el Capítulo III. A sobre el proyecto de estructura de estos departamentos elaborado con ese fin).

179. El objetivo básico de un mecanismo de alerta temprana es proporcionar información y análisis precisos en este terreno para facilitar la adopción de medidas eficaces de prevención, preparación e intervención. Para ello hay que a) elaborar indicadores fundamentales que permitan identificar posibles emergencias y b) ofrecer incentivos a las autoridades del sistema de las Naciones Unidas y a los órganos rectores para que actúen. Las situaciones de emergencia deben comunicarse de inmediato al CPO, al Departamento de Asuntos Políticos y al Secretario General. Los sistemas de alerta temprana que no puedan proporcionar esa información a los encargados de formular las políticas y tomar las decisiones tendrán un efecto limitado sobre las respuestas. Sin capacidad no puede haber reacción, y la adopción oportuna de decisiones permite aprovechar al máximo la capacidad contingente.

180. En general, para realizar una labor de seguimiento eficaz es necesario tomar en cuenta el nivel de vulnerabilidad de la población y las comunidades. En África, por ejemplo, se han aplicado varios sistemas a fin de obtener indicadores que ayuden a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas a satisfacer las necesidades de la población y superar sus puntos vulnerables. En general, esta vulnerabilidad se identifica mediante varios indicadores que permiten predecir la posible evolución de una situación y determinar el inicio de una situación compleja de emergencia. Para evaluar los aspectos humanitarios de una crisis se necesita información económica, social, política y militar básica, que luego se relaciona con la información sobre las operaciones en materia de refugiados, personas internamente desplazadas, situaciones de escasez de alimentos y necesidades de atención básica de la salud, Por ejemplo. Es posible formular pronósticos sobre la forma, fechas y volumen de la información, por ejemplo, en el caso de las corrientes de refugiados, para determinar en qué zonas se producirán desplazamientos.

1. Departamento de Asuntos Humanitarios

181. El Sistema de Alerta Temprana en Asuntos Humanitarios del Departamento de Asuntos Humanitarios, mejor conocido como HEWS, se ocupa de los problemas antes mencionados y trata de darles respuesta. Esta base de datos experimental fue iniciada y financiada por el Gobierno del Japón, y en la Cumbre de Halifax celebrada en junio de 1995 se reconoció su capacidad de influir en las autoridades encargadas de adoptar decisiones políticas y, de esa manera, promover la adopción de medidas. El Sistema cuenta con 25 años de estadísticas, organizadas por países a fin de satisfacer las necesidades de los Departamentos de Asuntos Humanitarios, de operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos. Genera señales de alerta temprana que permiten identificar y seguir situaciones que merecen mayor atención; proporciona informes semanales en que se describe a grandes rasgos la situación en todos los países, y facilita informes complementarios con datos recientes de las oficinas exteriores y los cambios registrados en los indicadores del sistema. Los perfiles de países permiten una evaluación de las tendencias que servirá de ayuda para adoptar decisiones en materia de prevención y preparación.

182. Los perfiles de países no incluyen aún la información aportada desde el terreno y por las organizaciones no gubernamentales, y se basan sobre todo en los datos estadísticos ya publicados. Sin embargo, es muy probable qué el Sistema de Alerta Temprana se pueda convertir con el tiempo en un centro interinstitucional de alerta temprana. No obstante, se ignora si el Sistema, en el que se han invertido dos años de trabajo y 800.000 dólares EE.UU., seguirá recibiendo financiación o se abandonará. Para que los esfuerzos por satisfacer las necesidades institucionales en materia de socorro humanitario sean creíbles y fiables, las Naciones Unidas no deberían abandonar los proyectos una vez iniciados.

183. Otra fuente de información consolidada sobre alerta temprana para casos complejos de emergencia son las consultas del Comité Administrativo de

Coordinación (CAC), con sede en Ginebra, sobre alerta temprana de nuevas corrientes de refugiados y personas desplazadas, que se celebran cada cuatro o seis semanas bajo la presidencia del Departamento de Asuntos Humanitarios. En estas reuniones se examinan los análisis e informaciones pertinentes facilitados por los organismos más importantes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y no gubernamentales. Tras cada consulta se prepara un informe sobre alerta temprana en el que se identifican crisis incipientes y se recomiendan medidas preventivas para evitar que se produzcan los flujos previstos de refugiados. A continuación, las recomendaciones se presentan al Secretario General y a otros jefes ejecutivos para que adopten las medidas necesarias. Los participantes han identificado y adoptado también indicadores consolidados comunes para casos de desplazamiento forzado. Esta lista se ha enviado a varias de las oficinas interesadas para su comprobación, a fin de formular una lista unificada de indicadores compartidos entre los organismos de las Naciones Unidas, las oficinas fuera de la sede y las organizaciones no gubernamentales.

184. Entre los mecanismos que el Departamento de Asuntos Humanitarios utiliza para hacer frente a desastres repentinos o naturales está el Centro de operaciones de Ginebra, administrado por la Subdivisión de Gestión de la información en estrecha colaboración con el personal competente a cargo de las diferentes regiones. Dicho personal selecciona la información facilitada por el servicio geológico de los Estados Unidos, el servicio meteorológico suizo, radioaficionados y otras fuentes. El centro, más que de las actividades de alerta temprana, se ocupa de la coordinación de los programas de socorro. Actualmente se está estudiando la posibilidad de establecer vínculos directos entre este servicio y la Sala de Situación propuesta por el PMA, que se menciona en la siguiente sección. Además, el Centro ya está conectado a la Sala de Situación del Departamento de operaciones de Mantenimiento de la Paz, que contribuye al seguimiento de las misiones en curso.

2. Otros organismos y programas de las Naciones Unidas

185. El ACNUR ha creado bases de datos y sistemas de información para reforzar su capacidad operacional en materia de alerta temprana y reacción rápida. Administra varios sistemas de información y bases de datos relacionados con el registro, la repatriación y el reasentamiento de refugiados. También analiza la situación en los países de acuerdo con la magnitud y período estimado de los movimientos de población y clasifica la situación del país en función de una escala numérica. Si bien estas bases de datos no están conectadas a otros organismos de las Naciones Unidas, se utilizan para proporcionar estadísticas básicas a organismos de ejecución asociados al ACNUR, como el PMA, la OIM y el CICR y las organizaciones no gubernamentales. Aunque el ACNUR estima que es útil realizar una labor conjunta de logística y planificación, no ofrece oficialmente acceso directo a la información sobre los movimientos de personas a fin proteger su derecho a la privacidad. No obstante, publica en Internet la información que considera apropiada, como las bases de datos del país sobre el desplazamiento de población, que han estado disponibles desde diciembre de 1994 y que se han

ofrecido a los organismos que participan en las consultas sobre alerta temprana del CAC.

186. La FAO mantiene el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA), creado en 1975 con el fin de establecer un sistema internacional de seguimiento para la seguridad alimentaria. Ha creado también un sistema de recopilación, evaluación, análisis y difusión de información de actualidad sobre la situación alimentaria mundial para ayudar a identificar problemas relativos al suministro de alimentos y fomentar la adopción de medidas inmediatas. Su base de datos, organizada por zonas geográficas, incluye imágenes de satélite, distribución geográfica de los cultivos, análisis de la oferta y demanda de alimentos y otros datos importantes sobre agricultura, que los funcionarios competentes utilizan para mejorar el análisis y la interpretación de los problemas relativos al suministro de alimentos. En el terreno de la alerta temprana, el SMIA colabora extraoficialmente con todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y con más de 60 organizaciones no gubernamentales. Se ha previsto ofrecer parte de esta base de datos, junto con su interconexión al Sistema de Información Geográfica, a través de Internet en el contexto de ReliefWeb (véase la sección C); los informes del SMIA se pueden consultar en Internet.

187. La UNESCO esta contribuyendo a despertar la sensibilidad de la opinión pública y mejorar la preparación ante los desastres naturales y a crear sistemas apropiados de alerta y gestión para casos de desastre, como el Centro Internacional de Información sobre los Tsunamis, en Hawai. En la región del Caribe, la UNESCO auspició un estudio sobre la función de los medios de comunicación en la gestión de las situaciones de desastre y la preparación de un lote de material informativo conexo para los representantes de los órganos de difusión. Se está comprobando una nueva concepción interdisciplinaria de los sistemas de información en materia de gestión de las situaciones de riesgo y crisis global a través de varios proyectos experimentales en América Latina.

188. La OMS ha previsto crear un sistema de alerta epidemiológica temprana y un conjunto de indicadores sanitarios que puedan utilizarse también en el Sistema de Alerta Temprana del Departamento de Asuntos Humanitarios. Estos estudios han sido examinados, junto con las propuestas de otras organizaciones y oficinas participantes, en el marco de las consultas del CAC.

189. La existencia de mecanismos de alerta temprana eficaces sólo se traducirá en una respuesta eficaz si los organismos pertinentes perciben la urgencia de la situación, tienen la debida autorización para actuar y cuentan con la capacidad contingente y los recursos necesarios. Se requieren, al menos, estos tres requisitos:

a) Fondos suficientes en las reservas de emergencia de los organismos de socorro;

b) Mecanismos flexibles que permitan distribuir rápidamente los fondos de emergencia, y

c) Capacidad contingente de respuesta, que supone la disponibilidad de recursos humanos de emergencia y fácil acceso a artículos de socorro sobre el terreno, la identificación previa de las posibles zonas de socorro, e información sobre los medios de transporte y la situación logística en general.

190. La Inspectora estima que para hacer del intercambio de información de emergencia un instrumento de acción eficaz convendría contar con una red y un centro de informaciones de alcance universal. El Sistema de Alerta Temprana en Asuntos Humanitarios constituye un primer paso en esa dirección y debe seguir funcionando. El ACNUR, en su calidad de participante clave, podría ayudar también a desarrollar y reforzar mecanismos prácticos y eficaces de alerta temprana para prestar asistencia humanitaria. Su amplia presencia sobre el terreno le permite recopilar información de alerta temprana y observar de cerca la situación de los derechos humanos y las normas sobre minorías y nacionalidad en los diferentes países. La información de emergencia sustantiva no consiste, esencialmente, en datos cuantitativos ni en estadísticas de última hora, sino en evaluaciones cualitativas de la situación de emergencia y en recomendaciones prácticas. Ésto significa que los encargados de la gestión de situaciones de emergencia deben considerarse usuarios y, al mismo tiempo, proveedores de información.

191. Los indicadores del desarrollo identificados por el PNUD ofrecen también una amplia base informativa sobre la situación social y económica y sobre la condición de los servicios prestados a través del sector público[93]. El PNUD tiene previsto desarrollar y revisar las metodologías y bases de datos que emplea actualmente para evaluar la situación global del país y los distintos indicadores de vulnerabilidad que influyen en las condiciones de vida de la población humana.

C. Sistemas de información

192. La utilidad de un sistema internacional de alerta temprana dependerá también de su capacidad técnica para intercambiar información de manera inmediata. Uno de los desafíos más grandes para cualquier red universal es el de garantizar un flujo adecuado de información[94]. El éxito de los programas de socorro depende tanto de la comunicación estratégica entre los participantes y el respaldo de las decisiones a nivel superior como del acceso a la información. Se ha comprobado que uno de los mayores obstáculos es la limitada capacidad de las actuales estructuras para recopilar, procesar y analizar información de alerta temprana y formular recomendaciones para la acción. Otra deficiencia es la falta de intercambio rápido de información y la incompatibilidad entre los equipos y programas de computadoras de los organismos y oficinas participantes. Esta situación se ve agravada por las restricciones normativas al uso de las redes y tecnologías de telecomunicación.

1. Departamento de Asuntos Humanitarios

193. Ha habido varios intentos de crear sistemas de información que permitan superar esta falta de compatibilidad, como el Sistema internacional de información sobre preparación y reacción en relación con situaciones de emergencia, que costó 500.000 dólares EE.UU. pero luego se abandonó, Según el Departamento de Asuntos Humanitarios, el Sistema se creó para proporcionar información sobre prevención y preparación y para facilitar la gestión de la

información para poder actuar mejor. Su objetivo era lograr la compatibilidad entre los diferentes sistemas de información y unificar su concepción. Los avances tecnológicos no han permitido alcanzar este objetivo, considerándose, por lo tanto, que el Sistema ha quedado obsoleto.

194. El intento más reciente de establecer una red de información universal para situaciones de emergencia y para la prestación de asistencia humanitaria es ReliefWeb, antes denominado ReliefNet. El nuevo sistema ha incorporado los últimos adelantos en materia de sistemas electrónicos. Su objetivo es facilitar el proceso de adopción de decisiones de los organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales y no gubernamentales, y hacer más eficaces los proyectos de asistencia humanitaria mediante a) el intercambio oportuno de datos operacionales entre los participantes y b) un mayor intercambio de información crucial entre el personal de la sede y las operaciones sobre el terreno. Todo ello depende de la capacidad de los participantes sobre el terreno o en la sede de asimilar rápidamente la información estratégica de otros organismos e incrementar la eficacia de las actividades de socorro, sobre todo en las etapas de preparación y alerta temprana de una emergencia[95].

195. En junio de 1995 el Departamento convocó en Ginebra una reunión de organismos donantes del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, en la que se manifestó un decidido respaldo al proyecto. Se creará una junta consultiva internacional cuya misión consistirá en orientar, de manera general, la labor de un equipo de gestión de proyectos que se creará en el seno del Departamento. Si bien este proyecto se encuentra aún en su etapa experimental, se espera que, una vez iniciado, ReliefWeb ayude a los gerentes a prepararse mejor ante situaciones de emergencia y a responder frente a cualquier tipo de crisis humanitaria. Se prevé que el sistema proporcione información logística, por ejemplo, sobre los alimentos, el equipo y los suministros médicos disponibles en un determinado país en un momento dado, y sobre los requisitos materiales para poder transportar esos suministros a una posible zona de desastre[96].

196. Como medida provisional mientras se completa ReliefWeb, el Departamento de Asuntos Humanitarios trasladó su Red Internacional de las Naciones Unidas para casos de emergencia (UNIENET) --que ha quedado tecnológicamente obsoleta-- a un "espacio gopher" en Internet denominado Humanitarian Crisis Web, o HCWEB. Se trata de una versión más completa de UNIENET, creada por la UNDRO en 1988 y administrada por el Departamento a partir de 1992. HCWEB contiene información general de acceso directo sobre los países, como mapas e informes relativos a los países donantes, los equipos de búsqueda y salvamento, las oficinas de respuesta a casos de emergencia, las existencias de artículos de socorro, los informes sobre derechos humanos, la difusión de declaraciones de alerta temprana, los informes sobre participación en actividades de socorro en situaciones de desastres naturales, los resúmenes de requisitos presentados a los contribuyentes y otras informaciones relativas a los aspectos políticos, militares y económicos y a los desastres. Se están desarrollando tres esferas adicionales: las existencias de artículos de socorro para situaciones de desastre, los expertos en gestión de situaciones de desastre y los recursos militares y de defensa civil. Casi todos los organismos del sistema de las

Naciones Unidas que participan en operaciones de emergencia proporcionan al Departamento información con destino al HCWEB, incluidas dos organizaciones generales de coordinación de las organizaciones no gubernamentales: el Consejo Internacional de Entidades Benéficas e InterAction.

197. El Departamento de Asuntos Humanitarios, en estrecha colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y otras entidades, ha creado también una amplia base de datos sobre operaciones de remoción de minas que incluye información sobre minas y técnicas de remoción, situación del país, listas de personal capacitado, costos, aspectos jurídicos y otros datos pertinentes.

2. Otros organismos del sistema de las Naciones Unidas

198. El ACNUR utiliza redes de emisoras de muy alta frecuencia (VHF) --similares a las usadas por la policía y las fuerzas armadas-- para establecer comunicaciones sobre el terreno, como se hizo en Goma, el principal campo de refugiados de Rwanda. Otros organismos de las Naciones Unidas y de asistencia humanitaria han tenido acceso a estas redes. El ACNUR cuenta también con un sistema común de telecomunicaciones por satélite (VSAT) que será puesto en órbita en 1996 con destino a operaciones de asistencia humanitaria y socorro en casos de desastre. El ACNUR participa además en iniciativas como ReliefWeb.

199. El UNICEF está estudiando la posibilidad de preparar programas sobre el terreno y sistemas de seguimiento para sus actividades, si bien estima que para informar a todo el sistema sería más fácil contar con una fuente de datos común coordinada por el Departamento de Asuntos Humanitarios.

200. El Sistema Mundial de información y Alerta de la FAO recibe aportaciones del PMA, que también facilita información para los comunicados mensuales sobre este tema y participa en su preparación. Las misiones conjuntas de la FAO y el PMA de evaluación de los cultivos y el suministro alimentario son una fuente importante de información sobre la disponibilidad de alimentos y las necesidades de ayuda alimentaria.

201. El PMA administra también el Sistema Internacional de Información sobre Ayuda Alimentaria, que proporciona datos sobre las corrientes de ayuda alimentaria y prepara análisis de vulnerabilidad e información cartográfica para operaciones de alerta temprana. El PMA cuanta con una nueva sala de operaciones para situaciones de crisis y prepara un informe semanal por télex que incluye las principales situaciones de emergencia. Dicho informe, que se difunde por correo electrónico y fax, se encuentra en Hunger Web y Rwanda Crisis Web, del Centro Internacional de Cálculos Electrónicos de las Naciones Unidas.

202. La OMS mantiene varios sistemas de información específicos sobre la salud y algunas bases de datos sobre evaluación y proyecciones de la situación sanitaria mundial, el registro de enfermedades infecciosas de la OMS, información sobre la malaria, informes sobre el SIDA, indicadores de "la salud para todos" e indicadores sobre alimentación y nutrición. La mayoría de estas bases de datos

se encuentran en Internet. Además, la OMS mantiene numerosas bases de datos en World Wide Web y en el servidor gopher con información, por ejemplo, sobre medicamentos esenciales, reproducción humana, seguridad en materia de productos químicos, salud ambiental y economía sanitaria.

203. En resumen, todas las organizaciones han reconocido la importancia de contar con sistemas de información que les permitan satisfacer cada una de sus necesidades. El problema está en unificar estos sistemas en una red universal centralizada que satisfaga las necesidades de cada organización y permita mejorar los procesos de adopción de decisiones y planificación para los llamamientos unificados y los programas de socorro. Deben adoptarse medidas destinadas a garantizar el suministro oportuno de información precisa a las personas indicadas, especialmente en situaciones de emergencia y en los casos en que dicha información proviene de países en desarrollo, y a superar la falta de compatibilidad de los sistemas usados por los diferentes organismos.

V. ESCASEZ DE RECURSOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS

204. Las necesidades derivadas de las situaciones complejas de emergencia son actualmente tan grandes que existe una enconada competencia entre los organismos especializados y de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales por hacerse con una parte de los insuficientes recursos disponibles. La capacidad financiera de cada uno de los organismos de socorro depende en gran medida de las aportaciones de donantes voluntarios y, con frecuencia, de consideraciones políticas o de la influencia de los medios de difusión.

205. El Fondo Rotatorio Central para Emergencias ha contribuido valiosamente a ofrecer fondos complementarios para situaciones de emergencia y para los organismos operacionales del sistema de las Naciones Unidas. Está concebido como un mecanismo de liquidez cuyo objetivo es garantizar la reacción rápida y coordinada de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a las peticiones de ayuda para casos de emergencia. Se utiliza para efectuar anticipos a las organizaciones operacionales y organismos del sistema. Dichos anticipos se reembolsan con carácter prioritario a cargo de las contribuciones voluntarias recibidas en respuesta a los llamamientos unificados[97].

206. Por otro lado, en opinión de la inspectora, los organismos interesados en tener acceso a los llamamientos unificados deberían renunciar a efectuar llamamientos paralelos de socorro humanitario. El procedimiento de llamamientos unificados se creó con la finalidad de fomentar la evaluación integrada de las necesidades, determinar con más precisión las prioridades y contribuir a movilizar apoyo financiero para los programas humanitarios[98]. La participación creciente de los organismos en ese procedimiento permitiría mejorar la calidad de los llamamientos, ya que reduciría el número de llamamientos individuales de los organismos y aumentaría la importancia concedida al consenso y a las prioridades realistas en situaciones de emergencia. De esa manera, los donantes escucharían un único llamamiento, aumentarían sus contribuciones a través del procedimiento de llamamientos unificados y, quizá, reducirían su tendencia a utilizar programas de financiación bilateral. Por otra parte, la supervisión conjunta con los posibles donantes quizá convenga dejarla en manos de los organismos que han efectuado el llamamiento y de las instituciones asociadas. En casos excepcionales, en que los organismos deben actuar al margen de dicho procedimiento, se actuaría así de forma sistemática, previa consulta con el Departamento de Asuntos Humanitarios.

207. Las sugerencias formuladas se basan en el supuesto de que ese Departamento se encuentra en situación ideal para administrar esos fondos y debería contar con la autorización para hacerlo. Se supone también que debe llegarse a un consenso sobre la conveniencia de administrar los fondos desde Nueva York o desde Ginebra y, de esa manera, evitar confusiones innecesarias. Hubo confusión, por ejemplo, cuando la gestión de las cuentas y los fondos fiduciarios de emergencia con sede en Ginebra (como en el caso del Iraq y los nuevos Estados independientes) se transfirió casi totalmente a Nueva York sin los recursos ni el apoyo de personal necesarios.

208. Una tercera sugerencia es aumentar la base de donantes que pueden financiar las actividades de socorro de los organismos de las Naciones Unidas y comenzar a atraer fondos del sector privado. El Departamento de Asuntos Humanitarios, como la mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas, ha obtenido financiación casi exclusivamente en el sector público, Los recursos prometidos voluntariamente por los donantes proceden de partidas presupuestarias destinadas a casos de emergencia, no a la rehabilitación, y se conceden con la condición de que se utilicen para conseguir los objetivos especificados en un determinado llamamiento interinstitucional unificado. Para obtener fondos del sector privado se requiere una considerable inversión de recursos y el uso de métodos especiales de recaudación, que no están muy en consonancia con los ya establecidos en el procedimiento de llamamientos unificados. En otras palabras, habría que recurrir a la recaudación directa por correo, celebraciones especiales, campañas masivas de publicidad y peticiones directas a empresas privadas. Ello supondría un nivel de recursos de personal que actualmente no tiene el Departamento de Asuntos Humanitarios.

209. Debería tenerse también en cuenta la dicotomía entre el financiamiento de las actividades de socorro y de desarrollo. Como ya se ha indicado, se ha propuesto la creación dentro del Fondo Rotatorio Central para Emergencias de una cuenta con un fondo adicional de 30 millones de dólares EE.UU. para intervenciones rápidas en apoyo de las actividades de recuperación inmediata y de transición emprendidas por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se prevé que el PNUD, en consulta con otras organizaciones del sistema, y el Departamento de Asuntos Humanitarios determinarán las modalidades de este nuevo servicio.

210. Desde la perspectiva del PNUD, el problema de las necesidades y la disponibilidad de recursos constituye la base de la dicotomía entre socorro y desarrollo. Se está extendiendo la opinión de que el socorro en casos de emergencia es una forma de salvar vidas humanas y, en este contexto, la asistencia humanitaria está integrada por iniciativas encaminadas a lograr ese objetivo fundamental. Por ello, las intervenciones urgentes e inmediatas de las instituciones que realizan actividades de socorro tienen como objetivo la prestación de servicios muy diversos, como suplementos alimentarios, abastecimiento de agua y saneamiento, medicamentos y medicinas para evitar epidemias, y vivienda.

211. Por otro lado, el desarrollo permite proteger y salvaguardar los medios de subsistencia y constituye una exigencia a la que no se puede renunciar ni siquiera en las crisis más graves. El PNUD considera que las actividades de desarrollo en circunstancias normales deben reorientarse en el momento en que se produce una crisis, a fin de evitar un mayor deterioro y fortalecer los cimientos de la reconciliación y recuperación. Estas actividades debe tener como objetivo reactivar y adaptar los sistemas de gestión local y comunitaria para mantener los servicios básicos de salud, el saneamiento y otros servicios sociales y, de esa manera, acelerar el regreso de las familias desplazadas a sus hogares y a una actividad productiva. Por ello, la prestación de asistencia de

socorro debe contribuir en la mayor medida posible al desarrollo, introduciendo lo antes posible planes de empleo y restableciendo los servicios sociales. Todas esas acciones deben promover al mismo tiempo la autosuficiencia, en la medida en que lo permitan las circunstancias. De esa manera, las medidas de socorro fortalecerán y confirmarán la introducción de sistemas de asignación de responsabilidad, apertura y confianza pública.

212. En la sección siguiente se analizan, en rasgos generales, a) los recursos financieros y b) los procedimientos administrativos que condicionan la capacidad de respuesta global del sistema de las Naciones Unidas.

A. Recursos financieros

213. En 1994 el gasto en asistencia humanitaria fue de unos 5.000 millones de dólares EE.UU., 3.000 millones procedentes de organismos del sistema de las Naciones Unidas y 2.000 millones de las organizaciones no gubernamentales, la FISCR, el CICR y organismos de ayuda de los principales donantes. Las actividades de mantenimiento de la paz se financian con cargo a un presupuesto propio, que ahora supera el total de todos los demás gastos del sistema. El presupuesto de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aumentó de aproximadamente 500 millones de dólares EE.UU. en 1990 a casi 4.000 millones de dólares EE.UU., lo que significa que se multiplicó por ocho en cuatro años[99]. La eficacia colectiva de los organismos en las operaciones de socorro depende de la disponibilidad de recursos. Si una de las principales organizaciones --incluido el mecanismo de coordinación-- no tiene fondos suficientes, corre peligro el intento de establecer una estrategia interinstitucional bien coordinada.

214. La FAO recibe, con destino a proyectos de emergencia, contribuciones de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y de su Programa de Cooperación Técnica. En 1994 el total fue de 34,3 millones de dólares EE.UU. No hay flexibilidad en la utilización de los fondos asignados por los donantes para actividades concretas. La FAO ha reconocido la necesidad de establecer un fondo rotatorio para emergencias para atender a necesidades de carácter inmediato, entre otras, equipos encargados de evaluar las consecuencias de los desastres en el sector agrícola y de planificar intervenciones[100].

215. Actualmente, gran parte de los fondos pana socorro en situaciones de emergencia que presta el PNUD proviene de los Recursos Especiales del Programa, que la Junta Ejecutiva aprueba para un ciclo de planificación de cinco años para la mitigación de los efectos de los desastres. Todas las actividades propuestas para su financiación con cargo a los Recursos Especiales del Programa deben haber sido examinadas cabalmente en el país con el equipo de las Naciones Unidas de gestión de actividades en casos de desastre. Las solicitudes de aprobación de fondos con cargo a los Recursos Especiales del Programa, para actividades concretas, deben dirigirse a la sede del PNUD desde las oficinas en los países, con la excepción de algunos países considerados muy vulnerables a desastres naturales repentinos, en cuyo caso la autoridad para la aprobación de actividades en la etapa de emergencia se ha delegado en el Representante Residente del PNUD[101].

216. Existen dos subcategorías de fondos de los Recursos Especiales del Programa para atender a necesidades inmediatas de asistencia humanitaria. Los fondos de

la primera subcategoría están destinados a actividades en el período de emergencia y por lo general ascienden a la suma anual de 1 millón de dólares EE.UU. para asignaciones de hasta 50.000 dólares EE.UU. por caso de desastre y por país. Estos fondos pueden utilizarse para actividades de coordinación relacionadas con situaciones de emergencia, servicios de apoyo para la distribución de suministros de socorro y la prestación de asistencia directa de emergencia[102].

217. Los fondos de la segunda subcategoría, que están destinados a los refugiados, las personas desplazadas y los repatriados, ascienden a 1,4 millones de dólares EE.UU. Se dispone de una suma de hasta 50.000 dólares EE.UU. anuales por situación de emergencia para socorrer a personas desplazadas dentro de un país a fin de atender a necesidades importantes que no se han atendido con otros recursos del sistema de las Naciones Unidas y para la evaluación de necesidades y la elaboración de proyectos relacionados con los refugiados y repatriados. Los fondos para la coordinación de la asistencia que se presta a las personas desplazadas están limitados a 100.000 dólares EE.UU. por situación de desplazamiento[103].

218. La Junta Ejecutiva del PNUD ha aprobado recientemente una revisión de las citadas disposiciones estableciendo un asignación del 5% de los recursos básicos (estimados aproximadamente en 50 millones de dólares EE.UU. anuales) para prestar más ayuda a los países que se encuentran en circunstancias especiales. Estos recursos sirven principalmente para apoyar los esfuerzos de la oficina del país por resolver los problemas del desarrollo preventivo y curativo. El PNUD reconoce que estas actividades se tienen que realizar muchas veces en un contexto de situaciones complejas de emergencia y de socorro, en muchos casos para salvaguardar durante las operaciones de socorro, los progresos ya logrados en materia de desarrollo y para sentar las bases de la reconstrucción y el desarrollo futuros. Además de otras diversas actividades, esta asignación de recursos comprenderá las actuales subcategorías de los Recursos Especiales del Programa. Se están preparando actualmente las directrices para la asignación de esos recursos. La Junta Ejecutiva del PNUD ha aprobado también un 1,7% de los recursos básicos (aproximadamente 20 millones de dólares EE.UU. anuales) en calidad de apoyo a los programas con destino al Coordinador Residente y a la coordinación de la ayuda. De esa manera se facilitarán la misión y los distintos servicios prestados por el Coordinador Residente con miras a intensificar la colaboración interinstitucional durante todas las fases de una emergencia.

219. Los programas de asistencia del ACNUR se financian en gran parte con contribuciones voluntarias de los gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales e individuos. En lo que respecta a los gastos administrativos, se reciben fondos, en cuantía limitada, del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Los recursos presupuestarios del ACNUR son por lo general flexibles, no están asignados a determinadas regiones o productos y han aumentado en los últimos años.

220. El ACNUR tiene tres posibilidades de obtener fondos para situaciones humanitarias. El Fondo de Emergencia asciende actualmente a 25 millones de dólares EE.UU., de los cuales pueden asignarse hasta 8 millones de dólares EE.UU. a cualquier situación de emergencia que s e presente durante el año. Si el Fondo se agota, el ACNUR puede girar provisionalmente hasta 8 millones de

dólares EE.UU. con cargo a su Capital de operaciones y Fondo de Garantía, que asciende a 50 millones de dólares EE.UU La Reserva para Programas, que equivale actualmente al 10% de las actividades anuales programadas, también se puede utilizar para atender a necesidades derivadas de nuevas corrientes de refugiados. Por último, el ACNUR está autorizado para utilizar una asignación general para la repatriación voluntaria, que actualmente es de 20 millones de dólares EE.UU., para promover o emprender actividades dé repatriación voluntaria cuando sea posible[104].

221. El UNICEF gasta cerca de 1.000 millones de dólares EE.UU. en total. Más de dos terceras partes de su ingreso proceden de contribuciones voluntarias del sector público y privado. Los fondos restantes se obtienen a través de llamamientos interinstitucionales unificados y anticipos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias --a fin de disponer de efectivo para responder a esos llama lentos. El UNICEF es la institución de las Naciones Unidas que más ha recurrido a los anticipos del Fondo Rotatorio (hasta octubre de 1994, el 40% de los 103,4 millones de dólares EE.UU. anticipados por el Fondo se destinaron al UNICEF). Utiliza sus comités nacionales para recaudar rápidamente fondos con destino a la asistencia humanitaria, y dispone de un Fondo interno para las emergencias que no se incluyen en los llamamientos interinstitucionales unificados.

222. La asistencia de emergencia al OOPS se decide caso por caso, por ejemplo, mediante el Fondo para medidas extraordinarias en el Líbano y los Territorios Ocupados. El OOPS recibe contribuciones voluntarias de donantes y realiza actividades directas de recaudación. En la Sede de las Naciones Unidas de Nueva York se celebra una conferencia anual sobre promesas de contribuciones al OOPS, cuyas invitaciones son enviadas por el Secretario General.

223. En el caso del PMA, los fondos para sus operaciones de socorro provienen de contribuciones voluntarias y, sobre todo, de la Reserva Alimentaria internacional de Emergencia, cuya meta anual es de 500.000 toneladas. Una vez agotados esos fondos, cuenta con dos subpartidas del presupuesto ordinario del PMA. Una está destinada a operaciones de socorro prolongadas en favor de refugiados y personas desplazadas. La otra es la Cuenta de Respuesta Inmediata, que permite intervenciones rápidas en situaciones de emergencia, particularmente en lo relacionado con la reparación de carreteras y operaciones de transporte aéreo; sus fondos proceden muchas veces de promesas de contribuciones con destino a situaciones de emergencia concretas[105]. No obstante, en 1994 las promesas efectuadas por adelantado a la Reserva Alimentaria fueron escasas. La financiación de la Cuenta de Respuesta Inmediata ha nido muy insuficiente, por lo que no ha podido funcionar en la forma prevista.

224. La OMS tiene un fondo rotatorio para casos de emergencia que asciende a 900.000 dólares EE.UU. en recursos no asignados a fines especiales, disponibles en cada bienio para respuestas inmediatas en situaciones de emergencia. El fondo comprende un componente renovable de 400.000 dólares EE.UU. y una asignación de 500.000 dólares EE.UU. La OMS depende de los recursos que se movilizan mediante llamamientos unificados o de las reducidas sumas de que se dispone por intermedio de las oficinas regionales para responder a necesidades de carácter urgente en situaciones de emergencia[106].

225. Hay también enormes restricciones y lagunas en la financiación de las actividades de reducción de los desastres. Las contribuciones voluntarias para fondos de emergencia están frecuentemente asignadas a emergencias específicas y no, por ejemplo, a proyectos ni a la planificación previa. El Departamento de Asuntos Humanitarios no tiene en su presupuesto ninguna subdivisión para actividades en previsión de desastres. La asignación anual de su presupuesto ordinario, por un total de 600.000 dólares EE.UU., es para actividades de socorro inmediato.

226. El PNUD es una fuente de financiación para las actividades del Departamento de Asuntos Humanitarios de reducción de desastres en los países, aunque este último ha expresado su preocupación por el mecanismo utilizado por el PNUD para financiar algunos de sus proyectos. Al Departamento no se ha reconocido la condición de organismo de ejecución de acuerdo con los criterios del PNUD, y se han concluido acuerdos a través del Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión. Por ello, parece necesario un acuerdo operacional claro entre el PNUD y ambos departamentos.

227. Un procedimiento más sistemático de consulta con los donantes en lo relativo a los programas y actividades de reducción de los desastres aumentaría la cuantía de los fondos disponibles para la ejecución y mejoraría la capacidad de reducción de desastres del Departamento de Asuntos Humanitarios. Una solución podría ser una consulta semestral en combinación con una mesa redonda sobre reducción de desastres con otros organismos de las Naciones Unidas. Otro sistema para conseguir una mayor movilización de fondos es el mantenimiento de estrechos contactos con las operaciones sobre el terreno de dicho Departamento y la difusión de la información pertinente entre los donantes.

228. En la actualidad, la secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales no está incluida en el presupuesto ordinario del Departamento de Asuntos Humanitarios. Depende de las contribuciones de donantes externos y del personal cedido por otros organismos de las Naciones Unidas para el desempeño de sus funciones. Algunas de esas contribuciones se efectúan con destino al Departamento; otras se asignan directamente a los países afectados o se realizan en forma de acuerdos con otros donantes en los que se prevé la participación en la financiación de los gastos. Ello demuestra, entre otras cosas, la baja prioridad concedida por la comunidad internacional a la reducción de los desastres, en comparación con otras actividades. La secretaría he ha visto atrapada en un círculo vicioso: financiación escasa-insuficiente capacidad de actuación-peores resultados-financiación escasa.

B. Procedimientos administrativos

229. Una de las preocupaciones de los Estados Miembros es la escasa capacidad del Departamento de Asuntos Humanitarios de reaccionar con rapidez y eficacia ante las situaciones de emergencia. Aun contando con la mejor voluntad de todas las partes interesadas, las normas y procedimientos vigentes han causado retrasos excesivos en el despliegue de sus recursos sobre el terreno, lo que ha limitado su capacidad de coordinación de las actividades humanitarias en forma oportuna y eficaz.

230. Es preciso revisar y adaptar los reglamentos administrativos y financieros de las Naciones Unidas referentes a todas las actividades del Departamento de Asuntos Humanitarios de manera que permitan responder mejor a sus necesidades de emergencia. Entre los aspectos relacionados con toda la gama de actividades del Departamento que se deben considerar figuran los siguientes: dotación de personal, reclutamiento, acuerdos contractuales, despliegue rápido, excepción del apoyo a los programas en los casos de préstamos no reembolsables, adquisición de equipo para las actividades de coordinación sobre el terreno, y entrega de suministros y materiales de socorro, incluida la gestión del almacén de suministros de Pisa y el fletamento aéreo para la distribución de suministros de socorro y la recepción y transferencia de fondos.

231. Reservas. Las actuales disposiciones administrativas no son las más idóneas para las situaciones de emergencia. El almacén de suministros de Pisa, administrado por el Departamento de Asuntos Humanitarios, debe estar listo para, en casos de emergencia, enviar mercancías en breve plazo y para concentrar los envíos de diversos donantes y procedencias para su entrega a determinados puntos de destino. La velocidad del transporte y la distribución de suministros es un factor de vida o muerte, lo que demuestra la necesidad de disponer de medios adecuados de transporte y de movilizar los fondos necesarios para cada operación. Precisamente por tratarse de emergencias, el 90% de las operaciones realizadas desde Pisa se efectúan por vía aérea.

232. Con respecto a todos los problemas operacionales relacionados con Pisa, en particular la adquisición de artículos de socorro para las reservas y los acuerdos de transporte por tierra, mar o aire, el Departamento de Asuntos Humanitarios debe recurrir a los servicios de la Sección de Compras, Transportes y Servicios Internos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Éste no es un planteamiento viable, en todos los sentidos. El Departamento no podrá mantener la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas a través de Pisa si no puede ofrecerles un servicio de primera clase. Ello también afecta la relación del Departamento con el principal donante de Pisa --Italia--, lo que podría poner en peligro ulteriores contribuciones y el futuro mismo del almacén[107].

233. Dicho Departamento administra también, desde 1987, un proyecto de creación de reservas en Mozambique para la distribución de productos no alimentarios con destino a las víctimas de desastres naturales o de disturbios civiles en casos de desastre. El monto anual de las operaciones del proyecto ha sido de aproximadamente 2 millones de dólares EE.UU., destinados en su mayor parte a la adquisición de artículos no alimentarios, como mantas, cocinas y prendas de vestir.

234. Desde 1992, debido a la insistencia de los auditores internos en que el Departamento de Asuntos Humanitarios se atenga al Reglamento financiero y Reglamentación financiera detallada de las Naciones Unidas, a veces la autorización tarda hasta seis meses en llegar. Ha habido también casos en que los almacenes de suministros han estado vacíos y el Departamento no ha podido cumplir sus objetivos.

235. De conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, las Naciones Unidas deben formular reglas y procedimientos especiales para que, en las situaciones de emergencia, todas las organizaciones puedan desembolsar rápidamente los fondos, adquirir suministros y equipo y reclutar personal. En las resoluciones 37/144, 39/207 y 45/221 de la Asamblea General se pedía ya la modificación de los procedimientos de adquisición de las Naciones Unidas, pero todavía no se han aplicado esas recomendaciones.

236. Contribuciones de los donantes. Las dificultades de procedimiento asociadas a la adquisición de artículos de socorro han limitado las contribuciones que el Departamento de Asuntos Humanitarios puede aceptar de los donantes y contribuyentes voluntarios. Un ejemplo ilustrativo sería el de la posible aportación de la Unión Europea (UE) al proyecto del Departamento de creación de reservas en Mozambique. Su ofrecimiento fue rechazado, debido a la incompatibilidad de las normas y reglamentos de la UE y las Naciones Unidas[108]. La UE ha expresado también su interés en financiar el proyecto de ese Departamento relativo a la utilización de recursos militares y de defensa civil en la prestación de socorro en casos de desastre con una contribución de unos 500.000 ecus, que representaría aproximadamente el 50% del presupuesto del proyecto para 1995. Si bien el acuerdo de enero de 1995 con las Comunidades Europeas ha permitido ciertas formas de auditoría y de información financiera, conviene señalar que la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas no puede permitirse este tipo de rigidez financiera para unos presupuestos tan importantes.

237. Algunos donantes exigen también la firma de acuerdos específicos relativos a sus contribuciones para operaciones de emergencia. Para la tramitación de los mismos, la Subdivisión de Coordinación del Socorro de Ginebra del Departamento de Asuntos Humanitarios tiene que esperar a veces más de un mes para recibir la autorización de la oficina del asesor jurídico superior en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Luego, en la mayor parte de las ocasiones, tiene que esperar el visto bueno de la oficina de Asuntos Jurídicos de Nueva York. El Departamento en Ginebra tiene escasa o nula autoridad de aprobación en tales asuntos.

238. Se ha propuesto que las normas y reglamentos de las Naciones Unidas a) permitan al Departamento utilizar formatos de los donantes como los de la Unión Europea y b) deleguen gran parte de la autoridad de firma a funcionarios del Departamento.

239. Movilización de los equipos de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre Y de recursos militares y de defensa civil. Los miembros del equipo de coordinación y evaluación de situaciones de desastre tienen que partir en el plazo de pocas horas con destino a un país damnificado, acompañados por un experto de comunicaciones o con equipo móvil de telecomunicaciones por satélite. Hay un fondo para misiones especiales, integrado exclusivamente por contribuciones voluntarias, que cubre los gastos realizados en los países por el equipo de coordinación. Los fondos para viajes y

las dietas de los miembros del equipo --que sufragan los gobiernos-- son adelantados por el Departamento de Asuntos Humanitarios con cargo al fondo de la misión, y posteriormente son reembolsados por los gobiernos correspondientes. Mientras están en misión, loa miembros del equipo tienen la condición de expertos de las Naciones Unidas en misión.

240. Los oficiales de los equipos de recursos militares y de defensa civil son identificados y enviados muy poco después de recibirse la información. Se necesitan procedimientos rápidos y eficientes para colocarlos al amparo de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto en las Directrices de Oslo[109]. Es también preciso disponer de procedimientos administrativos ágiles para la expedición de contratos colectivos a los equipos nacionales desplegados en operaciones de emergencia. Una solución para acelerar ese proceso sería la tramitación de los documentos pertinentes en el formato presentado por el donante, y no en el de las Naciones Unidas, y una aplicación más flexible de las normas y reglamentos financieros y de personal de las Naciones Unidas.

241. Se producen también retrasos y dificultades en la obtención de permisos para el retiro de efectivo, especialmente fuera del horario de trabajo y destinado a los miembros de los equipos que se trasladan a zonas donde no se aceptan cheques de viajero. Se encuentran dificultades semejantes en relación con las aprobaciones médicas, en particular para la profilaxis del paludismo y suministros para misiones de socorro, si la salida se produce fuera del horario de trabajo.

242. Los consultores que forman parte del equipo de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre se contratan en forma gratuita. Hasta ahora, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha tenido que concertar un contrato con cada uno de ellos para cada misión. Las peticiones de contratos de un año presentadas a la División de Personal de la oficina de las Naciones Unidas en Ginebra han sido en vano. También ha habido problemas con la seguridad de los miembros de los equipos y el seguro médico. Los miembros del equipo de coordinación y evaluación de situaciones de desastre no han podido asegurarse contra todas las causas de fallecimiento, ni han recibido en todos los casos información sobre los riesgos asociados a las misiones en zonas peligrosas. Deben introducirse, entre otras, las siguientes mejoras: agilización de los mecanismos de contratación; aumentar la duración de los servicios no remunerados; permitir a los componentes del equipo un seguro médico de cobertura total; establecimiento de un mínimo obligatorio de capacitación para todos los miembros de los equipos de reserva, y suministro a todos ellos de equipo de protección y sistemas de defensa activa y pasiva.

VI. ENSENANZAS

243. Todos y cada uno de los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas deberían tener su propio mecanismo para institucionalizar las enseñanzas aprendidas. La experiencia adquirida debería además compartirse en todo el sistema mediante programas comunes de capacitación, acuerdos de colaboración interinstitucional, directrices para situaciones de emergencia y publicaciones que permitieran a las demás instituciones aprovechar plenamente dichas enseñanzas. La institucionalización de éstas, aun siendo un elemento fundamental, está muy poco extendida en la actualidad, sobre todo en las situaciones complejas de emergencia en gran escala. Entre las recomendaciones relativas al análisis y aprovechamiento de la experiencia recogida cabe citar las siguientes:

a) El comité de coordinación en los países del equipo de gestión de actividades en casos de desastre debería preparar un breve resumen de las enseñanzas extraídas al final de cada operación de emergencia y una vez al año en el caso de operaciones prolongadas;

b) La Dependencia de Apoyo Interinstitucional, bajo la dirección del grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos, debería preparar resúmenes semejantes con análisis de los problemas desde una perspectiva internacional e integrarlos con las enseñanzas aprendidas en los distintos países;

c) El grupo de trabajo debería examinar esas enseñanzas dos veces al año y aprobar de común acuerdo las iniciativas complementarias y recomendaciones que se presentarán al CPO. Las enseñanzas derivadas de las operaciones de gran envergadura se examinarían de forma específica cuando las circunstancias lo aconsejaran;

d) Las principales enseñanzas y medidas adoptadas deberían reflejarse luego en el informe anual del Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Humanitarios al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General.

244. En la sección siguiente se describen las estructuras operacionales de eficacia comprobada y la transición del socorro al desarrollo, muchas veces olvidada. Aun siendo bastante obvias, se enumeran las ventajas de los organismos como ejemplos ilustrativos y características que deben incluirse en toda estructura operacional.

A. Estructuras operacionales eficaces

245. Al documentar y compartir las enseñanzas aprendidas, deben señalarse cuáles son las estructuras eficaces de las operaciones de socorro con el fin de mejorar la gestión y el proceso de planificación previa de dichas operaciones, particularmente sobre el terreno. Las siguientes directrices y ejemplos de sistemas de planificación y estructuras eficaces deben y pueden utilizarse en la

mayor parte, por no decir en la totalidad, de las operaciones de asistencia y socorro.

246. Rwanda. La llegada masiva de más de 2 millones de refugiados de Rwanda a cuatro países vecinos en un período de tres meses en 1994 planteó problemas sin precedentes, en particular para el ACNUR. La totalidad del personal, reservas contingentes y recursos financieros disponibles del Fondo de Emergencia del ACNUR, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias y las primeras contribuciones de donantes fueron insuficientes para evitar graves crisis, en particular en el distrito de Ngara, en la República Unida de Tanzanía, y en la zona de Goma. No obstante, como se indica en el estudio del Departamento de Asuntos Humanitarios sobre Rwanda, esta operación se considera, al menos inicialmente, como un éxito importante, a pesar de las difíciles circunstancias y de la limitación de los recursos. Entre los logros cabe señalar los siguientes:

a) Establecimiento de una estructura y un plan estratégico global para facilitar la labor de los organismos de socorro.

b) Establecimiento del Centro Integrado de Operaciones, elemento clave en la planificación y ejecución de un nuevo programa recientemente puesto en marcha en favor de los desplazados internos.

c) Envío al terreno de un equipo humanitario de intervención temprana bajo la dirección del Departamento de Asuntos Humanitarios con la misión de establecer la oficina de las Naciones Unidas para la Situación de Emergencia en Rwanda, que se convirtió en el centro de coordinación de las iniciativas humanitarias en ese país.

d) Establecimiento de una coordinación práctica con los departamentos de asuntos políticos y de mantenimiento de la paz de la Sede y con el Equipo de Tareas para Rwanda para garantizar la coordinación general de las actividades del sistema de las Naciones Unidas.

e) Distribución de insumos agrícolas durante la fase de emergencia para mantener la capacidad nacional de producción alimentaria y responder a las necesidades más urgentes de las poblaciones de refugiados y desplazados.

f) Presentación periódica a la Sede y a la comunidad internacional de informes sobre la situación general y los aspectos humanitarios.

247. Ngara República Unida de Tanzanía). La Federación internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja señaló las siguientes razones como explicación de los buenos resultados conseguidos en Ngara:

a) Había una fuerte presencia operacional en Ngara antes del desastre y se pudo disponer pronto de material logístico y de apoyo y de suministros.

b) Había en la región muchas personas con experiencia que estaban disponibles para iniciar la operación.

c) Se instaló rápidamente un sistema de telecomunicaciones.

d) Una delegación regional proporcionó apoyo para compras y transporte y la unidad operaciones de apoyo disponía de un avión para el transporte de personal y de pequeñas cantidades de suministros esenciales.

e) Había personal de información para conseguir que los medios de difusión se interesaran en la situación y para enviar informes rápidamente a la Sede, a los donantes y a la comunidad internacional.

f) El encargado de mantener el contacto en la secretaría en Ginebra recibió apoyo para asegurar la eficacia de las operaciones, el control y la comunicación.

g) Los departamentos técnicos prestaron un fuerte apoyo facilitando servicios auxiliares sobre el terreno y en la Sede.

h) Varias instituciones nacionales experimentadas y dispuestas a cooperar proporcionaron servicios especializados, suministros y personal cuando así se les pidió.

i) Los donantes prestaron un fuerte apoyo y hubo una rápida afluencia de fondos[110].

248. Mozambique. En un informe de evaluación de los Países Bajos se elogió la operación del ACNUR en Mozambique por su excelente y rápida actuación. En 61 se instaba al ACNUR a que formulara un sistema de información financiera eficaz con destino a los donantes y a que la dirección local del ACNUR compartiera su experiencia con las instituciones interesadas en el desarrollo. Se recomendaba también al ACNUR que reflexionara sobre sus experiencias positivas, en particular en los proyectos de efecto inmediato, y a que resumiera esa experiencia en manuales a fin de impulsar la intervención comunitaria a nivel local. Las siguientes circunstancias explican, según el informe de evaluación de los Países Bajos, los buenos resultados conseguidos por el ACNUR.

a) El ACNUR estaba llevando a cabo un programa independiente dentro del marco establecido por la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria a Mozambique y para respaldar al Consejo de Apoyo a los Refugiados (Nucleo de Apoio a os Refugiados (NAR)). Mantenía una notable coordinación con otros organismos multilaterales, en particular con el Banco Mundial, el PMA y el PNUD. Su cometido era la repatriación voluntaria y el reasentamiento y rehabilitación de los refugiados, lo que implicaba el traslado desde los países de asilo y la rehabilitación coordinada de las zonas de asentamiento, por ejemplo, mediante la construcción de escuelas primarias.

b) En lo tocante a la repatriación voluntaria, el ACNUR trató de concluir acuerdos tripartitos entre el Gobierno de Mozambique, los distintos Estados que ofrecían asilo y el ACNUR. En cuanto a la rehabilitación, se concertaron

acuerdos tripartitos entre el Consejo de Apoyo a los Refugiados, en representación del Gobierno de Mozambique, la institución (organización no gubernamental o ministerio) encargada de la ejecución y el ACNUR.

c) Los acuerdos cuatripartitos entre el ACNUR, el PMA, el Gobierno de Mozambique y organizaciones no gubernamentales hacían posible la distribución de suministros alimentarios de socorro entre los repatriados. Para la planificación de las actividades de rehabilitación dentro de Mozambique se exigía también la aprobación del Consejo de Planificación Provincial. Una condición necesaria para el reasentamiento era el desarrollo de la capacidad de logística y transporte, planificación física y ejecución de las instituciones que trabajaban con el ACNUR. Éste se encargaba también de negociar las condiciones para establecer asentamientos permanentes.

d) El traslado de refugiados se organizó en forma gradual, y lo mismo ocurrió con una campaña de información, antes de la partida, sobre el registro y sobre el peligro de las minas. Los proyectos de efecto inmediato y los programas específicos de distribución de alimentos, transporte, suministros no alimentarios esenciales, semillas y herramientas, abastecimiento de agua y saneamiento y protección física de los grupos frente al peligro de las minas aceleraron la transición del socorro a la rehabilitación.

e) En la fase de repatriación, hasta septiembre de 1994, el ACNUR alcanzó el 87% de sus objetivos previstos. En la fase de rehabilitación, se reedificaron o construyeron unos 96 dispensarios, 287 escuelas, 77 pozos y 196 pozos de sondeo y más de 1.600 kilómetros de carreteras. Se distribuyeron unos 177.000 juegos de herramientas y 186.000 colecciones de semillas para promover la explotación agrícola y se pusieron en marcha más de 500 proyectos de efecto inmediato[111].

249. El equipo de evaluación de los Países Bajos realizó un análisis de los puntos fuertes y débiles, oportunidades y amenazas en relación con la operación de socorro de Mozambique a fin de identificar las estructuras más eficaces para las operaciones. Los puntos fuertes y débiles se refieren fundamentalmente a los factores internos, y las oportunidades y amenazas a los externos.

B. Transición del socorro el desarrollo Y puntos fuertes de los organismos

250. Para poder hacer frente al desafío de la recuperación, deben adoptarse ciertas iniciativas que permitan estabilizar el entorno social, económico y político. Entre ellas cabe citar el apoyo a la creación de estructuras administrativas locales, comunitarias y nacionales descentralizadas y basadas en la participación; el fomento de la producción interna y la reducción de la dependencia de suministros alimentarios de emergencia; la revitalización del sector informal y la renovación del espíritu de empresa y de la actividad empresarial; el fomento de la actuación independiente y la reducción de la demanda de empleos públicos; la restauración de los sistemas de abastecimiento de agua, salud y saneamiento; la reducción de los puntos vulnerables y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta; la realización de esfuerzos

comunitarios para continuar la educación básica, y la búsqueda de soluciones productivas para la juventud.

251. Todas estas medidas son necesarias con el fin de ofrecer oportunidades para el reasentamiento de las familias desarraigadas y para la reintegración de los combatientes. La prestación de ayuda en casos de emergencia debe tener en cuenta y fortalecer, desde las primeras fases, la capacidad comunitaria a fin de reconstruir el sistema de gobierno y promover la autosuficiencia mediante la participación, la apertura y la transparencia.

252. Para facilitar los esfuerzos de recuperación, en cuanto surgiera una "autoridad provisional", y tras un análisis a fondo de la situación, el PNUD favorecería la celebración de consultas oportunas entre esa autoridad y todas las instancias cívicas, políticas y de otra índole, por un lado, y las instituciones internacionales, a saber, donantes bilaterales y multilaterales, organismos regionales, el sistema de las Naciones Unidas y representantes de los correspondientes organismos de socorro y de desarrollo, por el otro.

253. En las consultas propuestas por PNUD examinarían dos documentos relativos a un plan nacional de recuperación y otro de apoyo internacional a las iniciativas nacionales. El plan nacional incluirla la identificación de los recursos humanos, físicos y de otra naturaleza necesarios para impulsar el proceso de recuperación. El plan internacional de apoyo incluiría la evaluación y el análisis de los requisitos para la reanudación de las actividades en el sector formal e informal de la economía. Se evaluaría la función de las operaciones gubernamentales, los ministerios principales y las empresas públicas. Se identificarían todos los recursos externos disponibles que pudieran comprometerse en apoyo a los esfuerzos internos de recuperación además de especificar las condiciones que se aplicarían a la utilización de los recursos externos. La fusión de los dos planes en una estrategia de rehabilitación y recuperación permitiría salvaguardar los progresos logrados en la esfera humanitaria y poner en práctica un programa de recuperación basado en la transparencia, la responsabilidad y la sostenibilidad. El PNUD prevé que esta consulta tendría como resultado un firme acuerdo estratégico sobre el camino que se debería seguir en el futuro.

254. El ACNUR considera que, siempre que sea posible, la asistencia humanitaria debe alentar la pronta reanudación de las iniciativas de desarrollo de base comunitaria en favor de la recuperación social y económica protagonizada por las poblaciones afectadas. El mero hecho de que el ACNUR reintegre a los repatriados a sus países de origen hace que su asistencia está estrechamente relacionada con programas e instituciones de desarrollo, como el PNUD, los donantes bilaterales y, en algunos casos, el Banco Mundial. La asistencia humanitaria debe facilitar la reintegración de las personas afectadas en el proceso de desarrollo, y las actividades de desarrollo deben responder a preocupaciones y aspiraciones de esas personas.

255. Desde el punto de vista operacional, el ACNUR trata de atender las necesidades humanitarias de la comunidad principalmente mediante proyectos de

efecto inmediato en zonas determinadas, encaminados a favorecer un proceso de reconciliación en las sociedades que han sufrido conflictos y a considerar los problemas humanitarios desde la perspectiva del desarrollo. El ACNUR tiene un marco metodológico y de políticas elaborado en la oficina con ese fin, en el que se incluyen medidas para establecer vínculos, desde el punto de vista operacional, con el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas y demás instituciones bilaterales. El ACNUR considera que su ventaja comparativa está en la protección y asistencia a los refugiados, su amplia presencia sobre el terreno y su experiencia en operaciones de asistencia en gran escala.

256. La FAO considera que su ventaja comparativa está en su capacidad de alerta temprana de las situaciones de escasez alimentaria, de evaluación de las necesidades alimentarias y de socorro y rehabilitación agrícola y de ejecución de programas afines en los países damnificados.

257. El UNICEF participa en programas tanto de socorro como de desarrollo. En un programa de desarrollo ordinario se evalúan las necesidades y luego se aplican las estrategias necesarias para responder a esas necesidades a corto y a largo plazo, desde la perspectiva del desarrollo. En las situaciones de emergencia, el proceso se modifica en el sentido de que se incluyen actividades de alerta temprana y procedimientos para mitigar o invertir los efectos de la emergencia. En tales situaciones, los recursos inicialmente destinados al programa para el país se utilizan para atender las necesidades de socorro inmediatas y, en caso necesario, se recaudan fondos adicionales. Luego, cuando la emergencia entra en la fase de recuperación, el programa del UNICEF en el país se orienta de nuevo hacia el desarrollo.

258. La aportación más valiosa del UNICEF sobre el terreno ha sido su prolongada presencia y su vasto conocimiento de la situación de los países, en el contexto tanto de las situaciones de emergencia como del desarrollo, y, en particular, de las necesidades vitales de los niños. Además, tiene larga experiencia con los funcionarios de los gobiernos receptores, dirigentes comunitarios y organizaciones no gubernamentales locales e internacionales. El UNICEF es especialmente eficiente en la adquisición y entrega, a nivel internacional y local, de un considerable volumen de suministros, en la capacitación del personal de contraparte para desarrollar la capacidad nacional y comunitaria y en la promoción de los derechos de los niños. El UNICEF tiene en Copenhague un almacén central de suministros, que contiene una de las mayores reservas mundiales de suministros de socorro de emergencia y de otra índole, y puede enviar rápidamente mercancías por aire o tierra.

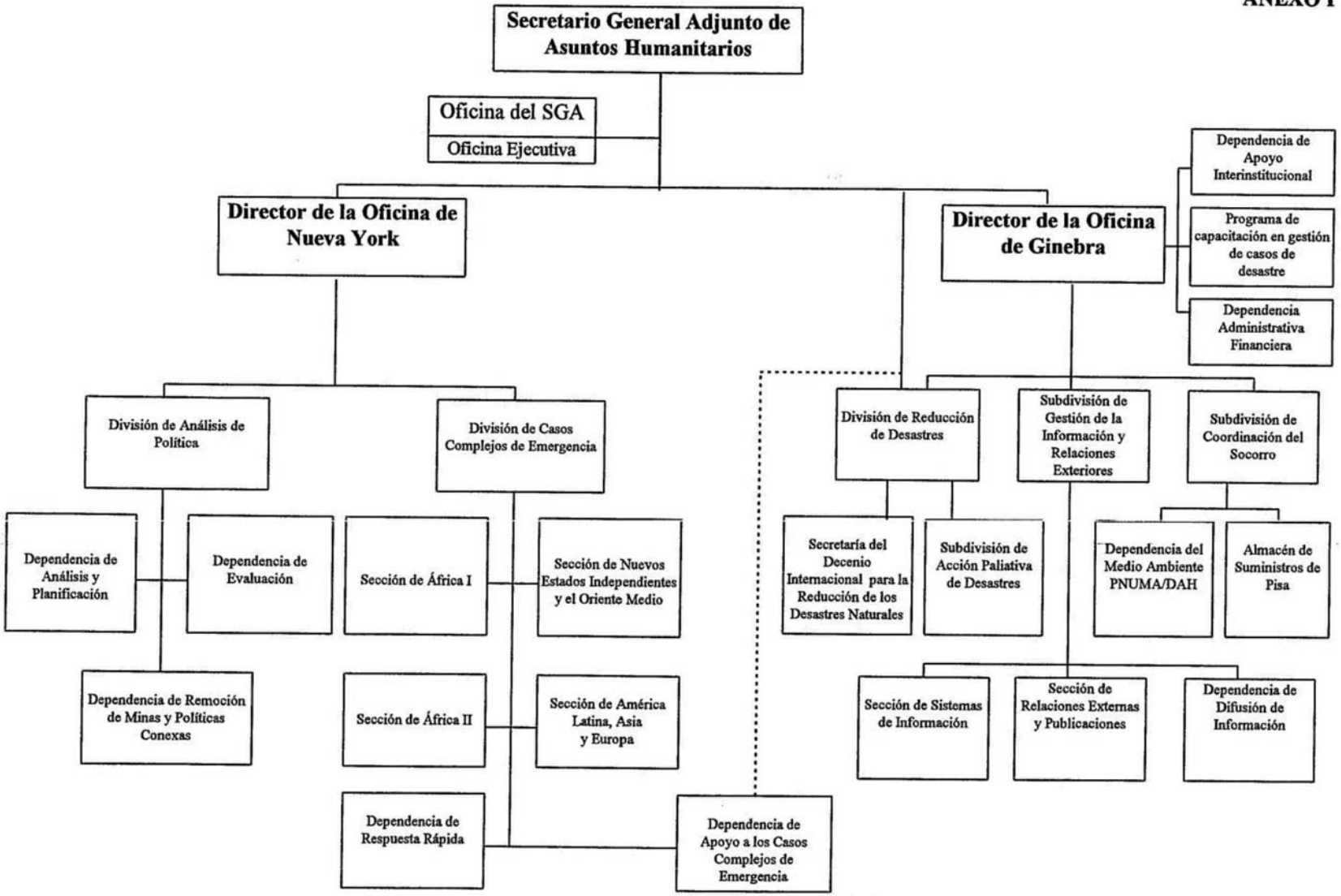
259. El PMA se considera preparado para ocuparse de todos los aspectos que supone la transición del socorro al desarrollo. Presta particular atención a los programas de "alimentos por trabajo" y a la alimentación de grupos vulnerables desde los primeros momentos de las intervenciones de socorro. su planificación de las intervenciones de socorro, incluidos durante los disturbios después de las guerras civiles, se lleva a cabo cada vez más desde la perspectiva del desarrollo, y hay una relación creciente entre los proyectos de desarrollo y las actividades de socorro.

260. Los programas ordinarios del OOPS tienen por fin responder a las necesidades de los refugiados en materia de educación, salud y socorro, así como de servicios sociales, que el organismo ofrece a través de los gobiernos. Además de estos programas ordinarios, las iniciativas especiales y de desarrollo del OOPS contribuyen a la estabilidad social y preparan a los refugiados para el momento en que ya no necesiten asistencia internacional. Cuatro generaciones de refugiados palestinos han recibido educación escolar elemental y preparatoria, formación profesional, atención médica y asistencia de socorro. La infraestructura y los servicios del OOPS en relación con la enseñanza elemental y preparatoria, la formación profesional, la atención primaria de salud y el bienestar social pueden incluirse entre las actividades de desarrollo. El OOPS tiene también programas de generación de ingresos, creación de empleo y mitigación de la pobreza.

261. Finalmente, la capacidad contingente y de preparación del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la prestación de asistencia humanitaria, en general, depende de numerosas variables, que no son ni unilaterales ni uniformes. El desafío que enfrenta el Departamento de Auntos Humanitarios está en identificar los puntos fuertes y la capacidad contingente de todos los organismos operacionales y facilitar el uso de su personal especializado en funciones que permitan la transición del socorro al desarrollo. Todos los organismos operacionales que actúan sobre el terreno tienen experiencia suficiente para realizar la mayor parte de las funciones de socorro. La coordinación eficaz es un medio de evitar pérdidas de recursos y la duplicación de funciones. Esa coordinación brinda los servicios de apoyo inmediato necesarios para subsanar deficiencias y promover la armonía entre todos los participantes.

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS HUMANITARIOS (DAH)

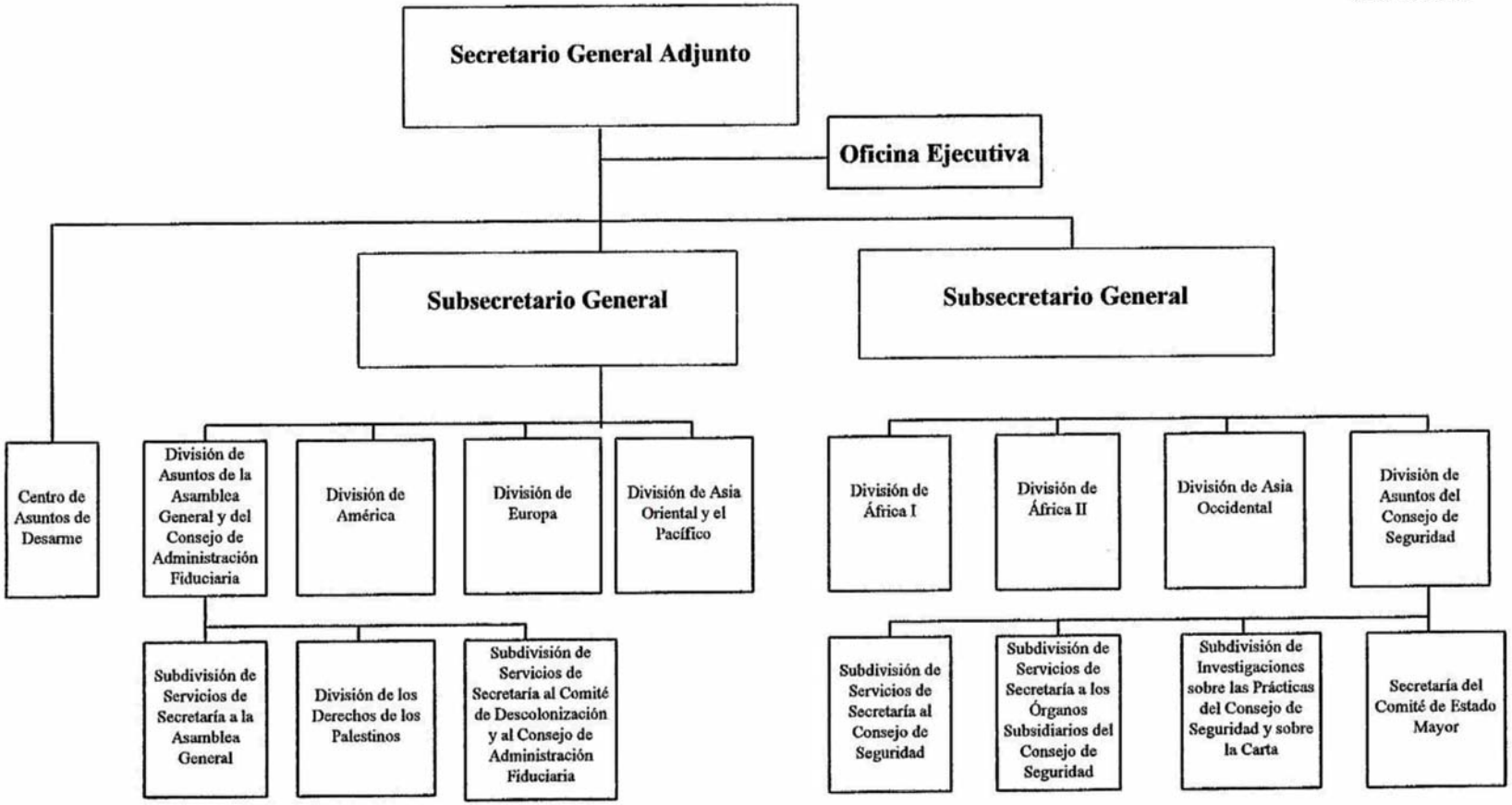
ANEXO I



Organigrama facilitado a la DCI por el Departamento de Asuntos Humanitarios, con fecha de julio de 1995

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS (DAP)

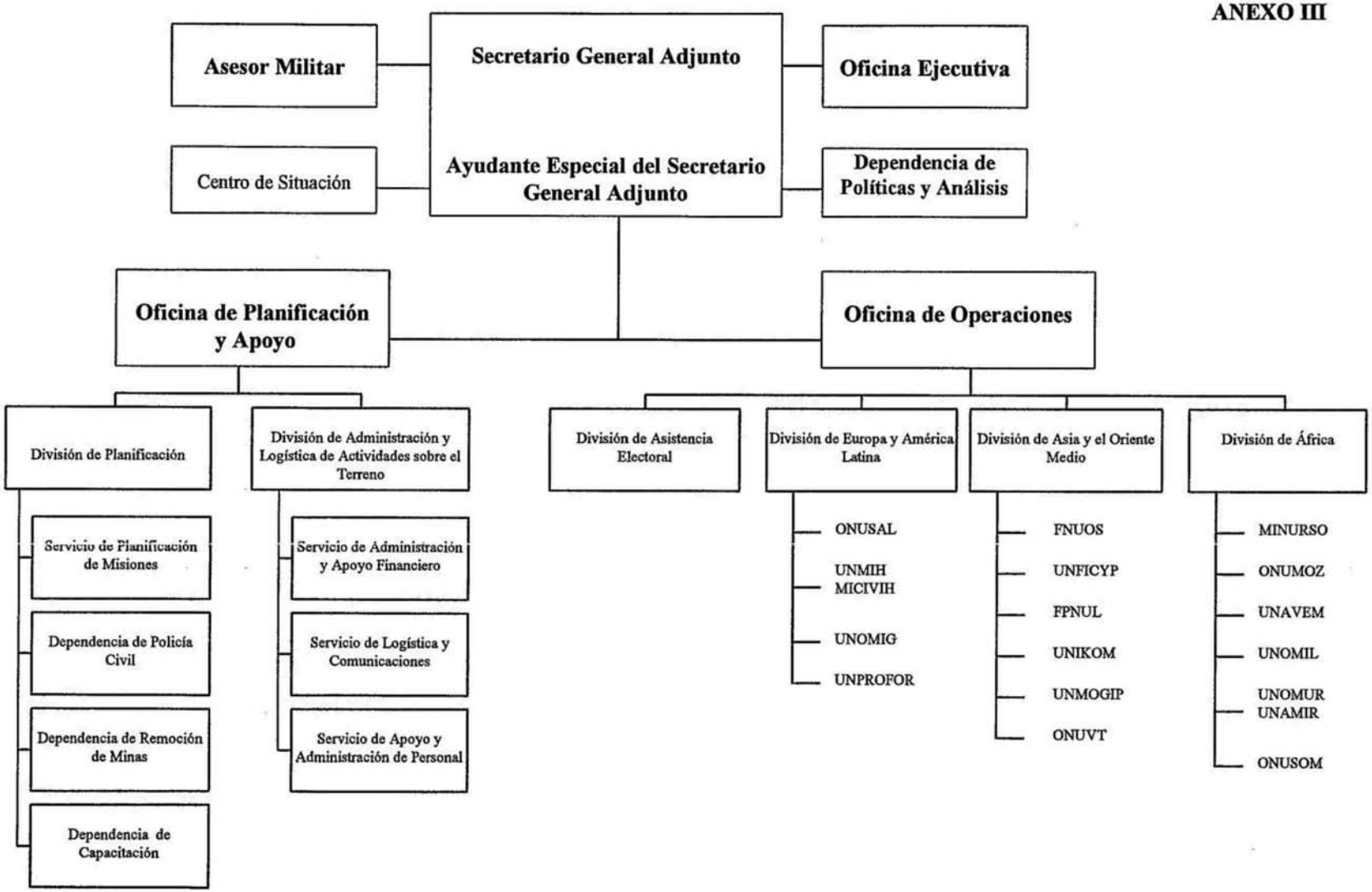
ANEXO II



Organigrama facilitado a la DCI por el Departamento de Asuntos Políticos, con fecha de abril de 1994

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (DOMP)

ANEXO III



Organigrama facilitado a la DCI por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con fecha de abril de 1994

NOTAS

[1] Declaración del Secretario General Boutros Boutros-Ghali con ocasión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, publicación de las Naciones Unidas, Departamento de información Pública, Nueva York, 1394-39399, 20 de agosto de 1993, pág. 19.

[2] City News, "Emergency Exit: A showing on help for the neediest during catastrophes," Red Cross and Red Crescent Museum, julio de 1994.

[3] Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes, proyecto DPR 21313 MCDA, DHA/94/95, mayo de 1994, pág. 4.

[4] Resolución aprobada por la Asamblea General sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", 14 de abril de 1992, documento A/RES/46/182.

[5] Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes, op. cit.

[6] Informe del Secretario General a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", 14 de junio de 1995, documento A/50/203-E/1995/79, pág. 30.

[7] Definición de situaciones complejas de emergencia del Comité Permanente entre Organismos.

[8] The Washington Post, "Peace-keeping needs more work and support, not less", Jessica Mathews, 7 de diciembre de 1994.

[9] Definición del CPO aprobada en su reunión del 9 de diciembre de 1994.

[10] The Washington Post, op. cit.

[11] Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, Gareth Evans, University Press of America, Inc., 1994, pág. 174.

[12] Ibid., pág. 8.

[13] Manual sobre la gestión de desastres, PNUD-UNDRO, 1991, Sección 1C-1.

[14] "United Nations Coordination of the international Humanitarian response to the Gulf Crisis 1990-1992," Occasional paper, No. 13, Larry Minear, U.B.P. Chelliah, Jeff Crisp, John Mackinlay y Thomas O. Weiss, Providence. Watson institute, 1992, pág. 3.

[15] DHA NEWS, "1993 in Review", edición especial, enero y febrero de 1994, No. 7, pág. 58.

[16] Resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", A/RES/46/182, op. cit. y sobre "Actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas", 20 de diciembre de 1991, documento A/RES/46/219.

[17] "An Overview of disasters 1992", folleto del Departamento de Asuntos Humanitarios.

[18] Memorando del Secretario General, "The Establishment and Conduct of United Nations Field Operations", 2 de octubre de 1993.

[19] Ibíd.

[20] Informe del Secretario General titulado "Un programa de paz", suplemento, 3 de enero de 1995.

[21] Informe del Secretario General a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de Socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", 14 de junio de 1995, documento A/50/203-E/1995/79, pág. 21, párr. 84.

[22] Ibíd., pág. 22, párr. 88.

[23] Ibíd., pág. 20, párr. 78.

[24] "Informe del Grupo de Trabajo sobre Gestión de Programas y Capacidad Operativa", ACNUR, julio de 1993.

[25] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia en las Naciones Unidas," op. cit., documento A/50/203-E/1995/79, pág. 22, párr. 85.

[26] Informe del Secretario General titulado "Asistencia para la remoción de minas", documento A/49/357, párr. 58.

[27] "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperatíon: Constraints and Prospects in an African Contexto, Randolph C. Kent, organización de la Unidad Africana y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, pág. 11.

[28] Identificado por el Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional, para los recursos humanos de las Naciones Unidas.

[29] "Informe final sobre la evaluación a fondo de las operaciones de mantenimiento de la paz: fase de puesta en marcha", Informe de la Oficina de servicios de Supervisión Interna, documento E/AC.51/1995/2, pág. 21.

[30] "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context". op. cit., pág. 15.

[31] Rwanda: Lessons Learned: A report on the coordination of humanitarian activities, preparado por Antonio Donini y Norah Niland, noviembre de 1994, pág. 9.

[32] "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op. cit., pág. 15.

[33] "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context". op. cit., pág. 4.

[34] DHA-DPKO-DPA Framework of Cooperation, Departamento de Asuntos Humanitarios, Nueva York, julio de 1995.

[35] "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", documento de estrategia basado en las recomendaciones formuladas en 1993 en la reunión de Villars de Coordinadores Residentes, en la reunión del personal directivo superior del PNUD en Rye en 1994, y en otros informes.

[36] DHA NEWS, "The Evolution of the inter-Agency Standing Committee", edición especial de 1993, enero y febrero de 1994, No. 7, pág. 18.

[37] DHA NEWS, "Consolidated Inter-Agency Appeals: For What, Whom and Why?", edición especial de 1993, enero y febrero de 1994, No 7, pág. 15.

[38] Ibíd.

[39] Manual on "UNICEF'S, Response to Emergencies", pág. 12.

[40] Ibíd., pág. 16.

[41] "DHA's Field Guidelines for implementing the Consolidated Appeal Process", Departamento de Asuntos Humanitarios, págs. 8 a 13 y 18 a 24.

[42] DHA's NEWS, "¿Cuál es la situación?", edición especial de 1994, enero a marzo de 1995, No. 13, pág. ix.

[43] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial", op.cit., documento A/50/203-E/1995/79, anexo II.

[44] Asamblea General, cuadragésimo noveno periodo de sesiones, tema 37 a) del programa, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial", documento A/491177/Add. 1.

[45] Resolución 46/182 de la Asamblea General, párr. 39.

[46] "Humanitarian Assistance and Inter-Agency Coordination and Cooperation: Constraints and Prospects in an African Context", op.cit., pág. 13.

[47] "Statement on the Role and Functioning of the Resident Coordinator System", PNUD.

[48] "Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz", Francesco Mezzalama, Dependencia Común de Inspección, JIU/REP/95/6, párr. 95.

[49] Resolución 46/182, op.cit., párr. 39.

[50] "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", documento de estrategia, op.cit., párr. 15 (1).

[51] Resoluciones y decisiones de la Asamblea, General y el Consejo Económico y Social y, en particular, resoluciones de la Asamblea General 32/197, anexo, párr. 34; 34/213, párr. 5; 44/211, párr. 15; 47/199, párrs. 38 a 41, y 48/209, párrs. 3 y 4.

[52] "Statement on the Role and Functioning of the Resident Coordinator System", PNUD, párr. 8.

[53] "UNDP's response to natural and man-made disasters and emergencies", documento de estrategia, op.cit., párrs. 11, 15 y 19.

[54] "TOR of the Humanitarian Coordinator", Comité Permanente entre organismos, aprobado por el Comité en su décima reunión celebrada el 9 de diciembre de 1994.

[55] Ibíd.

[56] Informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", op.cit.

[57] Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz, DCI, op.cit., párr. 87.

[58] UNDAC Assesment Procedures, UNDAC/Vs.0, DAH-GBA, pág. D.3.

[59] Ibíd., pág. D.5.

[60] Ibíd., pág. D.4.

[61] Ibíd., pág. D.11.

[62] Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes, op.cit., página 4.

[63] Ibíd., pág. 12.

[64] Ibíd., págs. 13 a 15.

[65] Ibíd., pág. 12.

[66] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: participación de los voluntarios "cascos blancos" en las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del socorro humanitario", documento A/50/203-E/1995/79 Add. 1, pág. 9.

[67] Declaración formulada por el Embajador Octavio Frigerio, Secretario de Estado, sobre el tema 5 a) en el Consejo Económico y Social en Ginebra, el 20 de julio de 1995; además, resolución E/1995/L.46 del Consejo, de 24 de julio de 1995.

[68] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: participación de los voluntarios "cascos blancos", op.cit., documento A/50/203-E/1995/79 Add. 1, pág. 10.

[69] Ibíd., pág. 14.

[70] Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, compilado por Umesh Pa1wankar, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, junio de 1994; "The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-Keeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues", por Daphna Shraga y Ralph Zacklin, pig. 40.

[71] Ibíd.

[72] Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op.cit., "Application of International Humanitarian Law and Military Operations Undertaken under the United Nations Charter", Toni Pfanner, pág. 53.

[73] Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op.cit., Shraga, pág. 40.

[74] "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs", Antonio Donini, borrador de artículo para Third World Quarterly, pág. 17.

[75] Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations Report, op.cit., "Fulfilment of the Humanitarian Mandate in the Context of Peace-keeping operations", Jean de Courten, pág.30.

[76] Ibíd., pig. 31.

[77] "The Bureaucracy and the Free Spirits: Stagnation and Innovation in the Relationship between the United Nations and NGOs", op.cit., pág. 10.

[78] Op.cit., pág. 5.

[79] Op.cit., pág. 8.

[80] Op.cit., pág. 9.

[81] Op.cit., pág. 16.

[82] Rwanda: Lessons Learned, A Report on the coordination of humanitarian activities, op.cit., págs. 7 a 9.

[83] Position Paper: The United Nations and Humanitarian Assistance, Save the Children, marzo de 1994, pág. 8.

[84] DHA NEWS, "ICRC: Strenghthening Humanitarian coordination", edición especial de 1994, enero y febrero de 1995, No 13, pág. 50.

[85] Marco de Planificación "Preparing for 2000", propuesto por el Consejo Económico y Social en julio de 1995.

[86] A Safer World for the 21st Century: World Conference on Natural Disaster Reduction, 23 a 27 de mayo de 1994, Yokohama, Japón, secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, Ginebra, documento GE, 94-01984.

[87] El Programa de capacitación en gestión de casos de desastre fue uno de los proyectos de demostración del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales utilizados durante la sesión inaugural de su Comité científico y técnico celebrado a comienzos de 1991, dado que dicho programa combina los aspectos de reducción de desastres con la coordinación del socorro.

[88] DHA NEWS, "Training to Reduce vulnerability and Prevent Tragedy", edición especial de 1993, enero y febrero de 1994, No.7, pág. 19.

[89] Ibíd. pág. 19.

[90] Punto No. 2 del programa de la décimo octava reunión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, 8 de mayo de 1995, OIM, Ginebra: acta resumida de la consulta entre organismos del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre, 2 de mayo de 1995, Ginebra.

[91] DHA NEWS, "Focus: Emergency Telecommunications", edición de septiembre/diciembre de 1994, Nos. 11 y 12, págs. 16 y 17.

[92] "Humanitarian Aid on an International Scope", P. Hansen, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, The Christian Science Monitor, 15 de agosto de 1995.

[93] "Indicadores de desarrollo humano", Informe sobre desarrollo humano, preparado por el PNUD, Nueva York, Oxford University Preso, 1994, pág. 133.

[94] "Relief Net Proposal", Departamento de Asuntos Humanitarios, 23 de junio de 1995.

[95] Ibíd.

[96] Ibíd.

[97] "Establishment and Operation of the Central Emergency Revolving Fund", Secretary-General's Bulletin, 22 de julio de 1992, documento ST/SGB/251.

[98] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", op. cit., documento A/50/20-E/1995/79, pág. 16, párr. 60.

[99] Discurso de Kofi Anna, Secretario General Adjunto, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en la 26ª. reunión de representantes de servicios de auditoría interna, 24 de mayo de 1995.

[100] "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y del socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", op. cit., documento A/50/203-E/1995/79, pág. 30, párr. 126.

[101] Ibíd., página 30, párr. 122.

[102] Ibíd., página 30, párr. 123.

[103] Ibíd., página 30, párr. 124.

[104] Ibíd., página 28, párr. 115 y 116.

[105] Ibíd., págs. 28 y 29, párrs. 117 y 118.

[106] Ibíd., página 30, párr. 125.

[107] "Enhancement of Operations of the Pisa Warehouse", memorando preparado por Jacques Cuenod y Patricio Ruedas para el Departamento de Asuntos Humanitarios, 3 de febrero de 1994.

[108] Enhancement of Operations of the Pisa Warehouse", memorando preparado por Jacques Cuenod y Patricio Ruedas para el Departamento de Asuntos Humanitarios, 16 de diciembre de 1994.

[109] Directrices para la utilización de recursos civiles y militares en operaciones de socorro en caso de catástrofes, op.cit., pág. 4.

[110] DHA News. "Lecciones aprendidas", edición especial 1994, op.cit., pág. 13.

[111] Informe de evaluación sobre "The UNHCR Mozambique Operation", preparado por consultores de los Países Bajos en nombre del gobierno de ese país, 1994.

Relación de instrumentos básicos y otros documentos del sistema de las Naciones Unidas referentes a la asistencia humanitaria

Resolución 43/131 de la Asamblea General, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", a de diciembre de 1988.

Informe del Secretario General titulado "Lista preliminar anotada de temas que se incluirán en el programa provisional del cuadragésimo quinto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General", documento A/45/100 de la Asamblea General, de 15 de junio de 1990.

Informe del Secretario General titulado "Nombramientos para llenar vacantes en organismos subsidiarios y otros nombramientos", documento A/45/102 de la Asamblea General, de 22 de febrero de 1990.

Informe del Secretario General titulado "Nuevo orden Humanitario Internacional: asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares", documento A/45/587 de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1990.

Resolución 45/100 de la Asamblea General, "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencias similares", 14 de diciembre de 1990.

Resolución 45/102 de la Asamblea General, "Promoción de la cooperación internacional en la esfera humanitaria", 14 de diciembre de 1990.

Nota del Secretario General presentada de conformidad con la resolución 1990/78 del Consejo Económico y Social, con un anexo que contiene un "Informe sobre refugiados, personas desplazadas y repatriados", preparado por el Sr. Jacques Cuenod, consultor, documento E/1991/109/Add.1 del Consejo Económico y Social, de 17 de junio de 1991.

Informes sobre operaciones de emergencia presentados en los períodos ordinarios de sesiones de 1991 a 1995 de la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, documentos del Consejo Económico y Social E/ICEF/1991/11, de 7 de febrero de 1991; E/ICEF/1992/11, de 21 de mayo de 1992; E/ICEF/1993/11, de 24 de febrero de 1993; E/ICEF/1994/11, de 31 de marzo de 1994, y E/ICEF/1995/5, de 28 de diciembre de 1994.

Proyecto de Resolución de la Asamblea General titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas: Suecia", documento A/46/L.55 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1991.

Resolución 46/182 de la Asamblea General, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas", de 14 de abril de 1992.

Informe del Comité Administrativo de Coordinación titulado "Coordinación de la asistencia humanitaria: el socorro de emergencia y su continuación en el proceso

de rehabilitación y desarrollo", documento ACC/1993/CRP.3/Add.1 del Comité Administrativo de Coordinación, de 12 de abril de 1993.

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

Informe del Secretario General titulado "Coordinación de la Asistencia Humanitaria: el socorro de emergencia y su continuación en el proceso de rehabilitación y desarrollo", documento E/1993/L.25 del Consejo Económico y Social, de 8 de julio de 1993.

Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados titulado "Actividades de evaluación del ACNUR", documento A/AC.96/809 de la Asamblea General, de 22 de julio de 1993.

Informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", documento A/48/536 de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1993.

Resolución 48/57 de la Asamblea General, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", de 31 de enero de 1994.

Informe del Secretario General titulado "Aspectos administrativos y presupuestarios de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: planificación, presupuestación y administración eficaces de las operaciones de mantenimiento de la paz", documento A/48/945 de la Asamblea General, de 25 de mayo de 1994, y documento A/48/945/Corr.1 de la Asamblea General (corrección), de 30 de septiembre de 1994.

Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Documentos Ofíciales de la Asamblea General, Suplemento No. 1 (A/49/1), 1994.

Informe del Comisionado General del Organismo de Obras Públicas Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, 1 de julio de 1993 a 30 de junio de 1994, Documentos oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 13 (A/49/13), 1994.

Informe del Secretario General titulado "Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas: reestructuración de la Secretaría de las Naciones Unidas", documento A/49/336 de la Asamblea General, de 24 de agosto de 1994.

Informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales", documentos A/49/177 y E/1994/80 de la Asamblea General, de 21 de junio de 1994.

Informe del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado titulado "Actividades de evaluación de la oficina del Alto Comisionado", documento A/AC.96/827 de la Asamblea General, de 20 de julio de 1994.

Informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas" (adición), documento A/49/177/Add.1 de la Asamblea General, y documento E/1994/80/Add.1, de 1 de noviembre de 1994.

Resolución 49/139 de la Asamblea General, "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", de 3 de febrero de 1995.

Informe del Secretario General titulado "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales", documento A/50/201 de la Asamblea General, de 20 de junio de 1995.

Proyecto de informe de la Subcomisión de Prevención y Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre su 47o período de sesiones, preparado por el Sr. José Bengoa, Relator, Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/Sub.2/1995/L.11/Add. 5 del Consejo Económico y Social, de 24 de agosto de 1995.