

**EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DEL SISTEMA DE
LAS NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL:
COORDINACIÓN Y EFICACIA**

Preparado por

**Armando Duque González
Francesco Mezzalama
Khalil Issa Othman**

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2002**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Siglas		iv
RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	A - M	vi
INTRODUCCIÓN	1 - 7	1
I. RESPUESTA A LA CRISIS DE TIMOR ORIENTAL: CAPACIDAD DE RESPUESTA DE EMERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	8 - 43	3
A. Fondos y programas de las Naciones Unidas	9 - 25	3
B. Organismos especializados de las Naciones Unidas	26 - 43	7
II. COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA Y LAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL	44 - 94	13
A. Coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas ...	44 - 74	13
A.1. La fase de emergencia	44 - 64	13
A.2. La fase posterior a la emergencia	65 - 74	19
B. Cooperación y coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y la UNTATE	75 - 94	22
III. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN APLICADOS EN TIMOR ORIENTAL: LA EXPERIENCIA DEL FONDO FIDUCIARIO PARA TIMOR ORIENTAL	95 - 108	27

SIGLAS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CRI	Cuenta de Respuesta Inmediata
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
DCI	Dependencia Común de Inspección
EC	Evaluación común para los países
EHA	Departamento de Emergencias y Acción Humanitaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IFP/CRISIS	Programa Infocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción
INTERFET	Fuerza Internacional en Timor Oriental
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEARO	Oficina Regional para Asia Sudoriental (OMS)
TC	Departamento de Cooperación Técnica (FAO)
TCE	Dirección de Operaciones de Urgencia y Recuperación (FAO)
TCEO	Servicio de Operaciones de Urgencia (FAO)
TCES	Servicios de Programas Especiales de Urgencia (FAO)

TCO	Dirección de Operaciones de Campo (FAO)
TCOR	Servicio de Operaciones Especiales de Socorro (FAO)
UNAMET	Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNTAET	Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental

RESUMEN: OBJETIVO, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

OBJETIVO:

Evaluar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en Timor Oriental, incluidos las disposiciones, los procesos y los mecanismos aplicados, de manera de destacar la experiencia adquirida con miras a mejorar la coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y aprovechar al máximo las repercusiones y la eficacia de sus operaciones en situaciones de emergencia y posteriores a los conflictos.

Capacidades en materia de respuesta de emergencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

A. Este informe revela que, al iniciarse la crisis de Timor Oriental, sólo unas pocas organizaciones de las Naciones Unidas estaban adecuadamente equipadas para responder con eficacia a las necesidades de una crisis humanitaria de importancia. El caso de Timor Oriental sirvió para poner sobre aviso a la mayoría de las organizaciones e impulsarlas a tratar de subsanar sus deficiencias en esta esfera. Sin embargo, las actividades de las organizaciones a este respecto no aprovechan lo suficiente la información y la experiencia sobre las prácticas recomendadas de que se dispone en el sistema. Lo que es más importante, las medidas de las organizaciones para reformar y mejorar sus capacidades institucionales de respuesta de emergencia deben coordinarse e integrarse para atender y complementar las necesidades globales del sistema, evitando a la vez la duplicación de esfuerzos y recursos. En este contexto, cada organización debe determinar el tipo de actividades en que puede aportar el mayor valor agregado en una situación de emergencia y, por lo tanto, centrar sus esfuerzos en mejorar las capacidades de emergencia para respaldar esas actividades con objeto de asegurar la fiabilidad, la coherencia y la credibilidad de la organización en tales situaciones. El Comité Permanente entre Organismos está en buena posición para supervisar este proceso (párrs. 8 a 44 y nota 36).

RECOMENDACIÓN 1

El Secretario General debería solicitar al Coordinador del Socorro de Emergencia, en su calidad de Presidente del Comité Permanente entre Organismos, que produjera un manual de las Naciones Unidas relativo a "Quién hace qué" en situaciones de emergencia. Para cumplir este mandato, dicho Comité debería tratar de determinar una clara división del trabajo en situaciones de emergencia entre los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas, que debería basarse en la ventaja comparativa y el valor que agregaría cada organización en tales situaciones. También debería procurar que la división del trabajo estuviera de acuer-

do con las capacidades de las organizaciones en casos de emergencia para emprender las actividades concretas asignadas a cada una de ellas. En este contexto, el mencionado Comité debería servir de foro para intercambiar y compartir información sobre las prácticas institucionales recomendadas para la respuesta de emergencia disponibles entre sus miembros.

Coordinación y eficacia durante situaciones de emergencia

B. En el caso de Timor Oriental, el Comité Permanente entre Organismos no asumió adecuadamente sus funciones en relación con la alerta temprana y la planificación en situaciones de contingencia. Por consiguiente, al iniciarse la crisis no había programas para casos imprevistos pese a la presencia temprana de algunos miembros del Comité en el territorio. Por otra parte, los llamamientos efectuados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) para formalizar las estructuras de coordinación antes de la crisis no fueron atendidos por el resto de los miembros del Comité. Parte de esas deficiencias podían atribuirse a la limitada capacidad de muchos miembros del Comité para emprender evaluación y planificación en situaciones de contingencia en sus respectivas esferas de actividades. En el caso de Timor Oriental, esto se vio exacerbado por la deficiente comunicación y la falta de intercambio de evaluaciones para casos imprevistos entre los miembros del Comité, especialmente aquellos que se encontraban con antelación sobre el terreno. Recientemente, el Secretario General destacó el hecho de que para responder más eficazmente a los desastres naturales y las emergencias humanitarias complejas era imprescindible mejorar la planificación y la preparación para casos imprevistos entre los miembros del Comité Permanente entre Organismos y fortalecer la integración con objeto de asegurar una mejor planificación interinstitucional¹. El mejoramiento de la comunicación y el

¹ Informe del Secretario General (A/57/77-E/2002/63 de 14 de mayo de 2002) sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas".

establecimiento de redes dentro de las organizaciones miembros del Comité y entre ellas es esencial para lograr este objetivo. La OCAH también debería desempeñar un papel más decisivo como organismo rector de este proceso y en la formulación de tales planes (párrs. 44 a 47).

RECOMENDACIÓN 2

El Secretario General debería solicitar al Coordinador del Socorro de Emergencia, en su calidad de Presidente del Comité Permanente entre Organismos, que fortaleciera las funciones de dicho Comité en lo que respecta a la alerta temprana y la planificación para casos imprevistos. En este contexto, el mencionado Comité, por conducto de su actual Grupo de Consulta sobre Situaciones de Contingencia, debería considerar medidas para mejorar el establecimiento de redes y la comunicación entre sus miembros y asegurar un intercambio sistemático de evaluación para casos imprevistos entre ellos. Las distintas organizaciones también deberían mejorar sus propias capacidades para la evaluación en casos imprevistos y la planificación en sus respectivas esferas de actividades. A este respecto, la OCAH debería prestar especial atención al mejoramiento de su capacidad analítica con objeto de ejercer un liderazgo apropiado en la formulación oportuna de planes integrados para casos imprevistos.

C. Para remediar la falta de planes para casos imprevistos y de estructuras oficiales de coordinación establecidos con antelación, la OCAH tuvo que planificar sobre el terreno y asignar las tareas requeridas a las organizaciones rectoras, trabajando por conducto de diversos comités. Si bien esa asignación de las tareas sobre el terreno entre las organizaciones tuvo éxito en general en el caso de Timor Oriental, ese éxito se debió en gran medida a los conocimientos especializados y el liderazgo ejercido por el Coordinador Humanitario, así como a la dedicación de los representantes de los organismos sobre el terreno. No se basó en una división sistémica bien definida del trabajo durante emergencias complejas ni reflejó un apoyo institucional real y las capacidades de las sedes de los organismos. En efecto, esa asignación de tareas sobre el terreno tomó a ciertas sedes de los organismos por sorpresa y creó cierta fricción entre algunas organizaciones, pese a que fue rápidamente contenida. También provocó respuestas tardías en algunos casos (párrs. 48 a 54).

RECOMENDACIÓN 3

El Secretario General debería solicitar al Coordinador del Socorro de Emergencia, en su calidad de Presidente del Comité Permanente entre Organismos, que produjera un modelo para las es-

tructuras de coordinación entre las organizaciones. Dicho modelo debería orientarse con el manual "Quién hace qué" recomendado más arriba, y debería activarse y formalizarse durante las emergencias.

D. Este informe corrobora el hecho de que el éxito de la OCAH en Timor Oriental se debió en gran medida a unos pocos funcionarios clave, que aseguraron el papel de liderazgo de la OCAH en las actividades de coordinación y le merecieron el respeto de las demás partes que se ocupaban de las cuestiones humanitarias. Ello subraya la necesidad de que la OCAH amplíe el grupo de personal fiable y capacitado, incluso en los niveles superiores. También debería prestarse más atención a suministrar al personal los conocimientos de coordinación y los servicios que ha de proporcionar la OCAH sobre el terreno (párrs. 49 y 55).

RECOMENDACIÓN 4

El Secretario General debería explorar las medidas para ampliar el grupo de personal fiable y capacitado, incluso en los niveles superiores, a fin de atender las necesidades en gran escala o las emergencias complejas de la OCAH. Ello podría incluir arreglos entre la OCAH y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para elaborar una política de enfoques múltiples en lo que respecta a los recursos de personal, con arreglo a la cual la OCAH podría aprovechar el personal de reserva de las Naciones Unidas, incluso a niveles superiores, si necesitara más recursos de personal de los que dispone.

El llamamiento interinstitucional unificado

E. La experiencia de Timor Oriental confirmó que un llamamiento interinstitucional unificado bien manejado puede verdaderamente mejorar la coordinación y promover una mejor colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas en una etapa temprana de las operaciones, preparando el camino para la coordinación continua en la fase posterior a la emergencia. Ello requiere, sin embargo, que las organizaciones de las Naciones Unidas utilicen más dicho llamamiento como instrumento de planificación o programación (párrs. 57 y 58).

RECOMENDACIÓN 5

Los órganos legislativos de las organizaciones participantes tal vez deseen alentar a los jefes ejecutivos de sus respectivas organizaciones a utilizar más el llamamiento interinstitucional unificado como instrumento de planificación y programación, y mejorar las capacidades de sus organizaciones para lograrlo, en el marco de las actividades en curso dentro del Comité Permanente entre Organismos

para fortalecer dicho llamamiento como instrumento para la planificación y la coordinación estratégicas.

F. En la financiación de algunos sectores por medio del llamamiento interinstitucional unificado de Timor Oriental ocurrió un desequilibrio importante. Pese a que algunas organizaciones atendían todas sus necesidades de financiación o la mayoría de ellas, otras sólo recibían una parte de lo que necesitaban o no recibían nada en absoluto. El informe indica un vínculo entre las capacidades de respuesta de emergencia de una organización y la respuesta a sus necesidades de financiación en lo que respecta al llamamiento interinstitucional unificado. Ese vínculo parece estar en función de la calidad y la pertinencia de los proyectos presentados por una organización como parte de dicho llamamiento, y de la credibilidad general de la organización en la respuesta de emergencia. Por consiguiente, el informe sugiere que si se hiciera un esfuerzo genuino por subsanar las lagunas sectoriales dentro del llamamiento se aprovecharía el fortalecimiento y la reforma de las capacidades institucionales para la respuesta de emergencia en los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas.

G. El informe también subraya que las organizaciones con un nivel de respuesta más alto a las necesidades relacionadas con el llamamiento interinstitucional unificado son las mismas organizaciones que menos dependen de ese llamamiento como instrumento de recaudación de fondos. Esas organizaciones cuentan con un mecanismo de financiación de emergencia que les permite iniciar rápidamente sus actividades sobre el terreno, aumentando así su credibilidad y facilitando la movilización de fondos más tarde para reponer los fondos utilizados, por conducto del llamamiento interinstitucional unificado o en forma bilateral. Por consiguiente, ese mecanismo no sólo permite una reacción rápida ante las emergencias, sino que también puede contribuir, en el contexto del llamamiento, a abordar el problema de las lagunas sectoriales y, en consecuencia, a facilitar la transición entre el socorro y el desarrollo (párrs.14, 20, 23, 60 a 64).

RECOMENDACIÓN 6

Los órganos legislativos de las organizaciones participantes que todavía no lo hayan hecho tal vez deseen apoyar el establecimiento de un fondo rotatorio de emergencia en sus respectivas organizaciones.

Gestión de la transición entre el socorro y el desarrollo

H. La experiencia de Timor Oriental destacó la necesidad de un marco del sistema de las Naciones Unidas o de disposiciones encaminadas a administrar la

transición inmediata de la fase humanitaria a una fase de desarrollo más sostenido. En el caso de Timor Oriental, esa laguna entre el socorro y el desarrollo fue abordada en cierta medida por el Banco Mundial al coordinar la financiación para la rehabilitación y las actividades de recuperación, en consulta con la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) y mediante varias conferencias de donantes. Sin embargo, las organizaciones de las Naciones Unidas aprovecharon poco esa situación, y sus actividades se resintieron durante este período. Pese a que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) habría sido un candidato natural para dirigir esta transición, su limitada capacidad no le permitió desempeñar esa función en Timor Oriental (párrs. 9 y 10, 13, 69 a 71 y 100 a 103).

RECOMENDACIÓN 7

La Asamblea General y el Consejo Económico y Social tal vez deseen solicitar al Secretario General que presente propuestas acerca de cómo mejorar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para administrar la transición inmediata del socorro al desarrollo incluso: a) aumentando la capacidad del PNUD para coordinar esa transición, b) explorando arreglos conjuntos entre la OCAH y el PNUD para asegurar una transición sin tropiezos, c) estableciendo vínculos entre los llamamientos unificados, la evaluación común para los países y el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) y d) centrándose en los arreglos para la transición en materia de coordinación y planificación más bien que en la recaudación de fondos.

I. Incluso en un caso tan difícil como Timor Oriental, habida cuenta del nivel de destrucción durante la crisis, el colapso y la falta de estructuras de gobernanza y de datos de referencia fidedignos, el grupo de las Naciones Unidas para el país logró iniciar un proceso de evaluación común, que analizó y comparó las situaciones antes y después de las crisis. Más tarde, el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) se terminó e incluyó una cláusula oficial relativa al examen anual. Ello ayudó a acortar la transición del sistema de las Naciones Unidas del socorro al desarrollo y permitió a las organizaciones iniciar sus programas y actividades de desarrollo (párrs. 68 y 70 a 72).

RECOMENDACIÓN 8

La Asamblea General y el Consejo Económico y Social tal vez deseen solicitar al Secretario General que garantice que los procesos de ECP y del MANUD puedan reflejar lo antes posible las repercusiones de las crisis de manera de que las organizaciones

de las Naciones Unidas puedan ajustar en consecuencia sus programas y actividades de desarrollo en el país.

La experiencia de la UNTAET

J. La experiencia de Timor Oriental reveló un gran número de deficiencias relacionadas con la planificación y la dotación de personal de la UNTAET, que incidieron en la coordinación y eficacia de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas. Además de una transición difícil del Departamento de Asuntos Políticos, esas deficiencias incluyeron un proceso de planificación tardío y exclusivo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que no permitía insumos adecuados de los organismos, los fondos y los programas o de otros departamentos pertinentes de la Secretaría de las Naciones Unidas. Además, el proceso de contratación para la UNTAET no fue bien manejado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que carecía de la capacidad y competencia para administrar la súbita contratación en gran escala de ese tipo de personal civil y no utilizaba lo suficiente los conocimientos de que disponía dentro del sistema (párrs. 78 y 79 y 82 a 89).

K. La administración de las Naciones Unidas reconoce ampliamente la mayoría de tales deficiencias y está emprendiendo medidas para subsanarlas. La más pertinente de esas medidas correctivas es la aplicación del mecanismo del Equipo de Tareas Integrado para las Misiones con objeto de determinar y planificar la misión de las Naciones Unidas en el Afganistán. Otra medida de importancia es la elaboración en curso de una estrategia de dotación de personal civil para atender las necesidades de complejas operaciones de paz. Esas medidas son satisfactorias pero deben procurar la participación de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas. No parece ser así, por el momento, en lo que se refiere a la elaboración de la estrategia de dotación de personal (párrs. 80 y 81 y 90 a 94).

RECOMENDACIÓN 9

El Secretario General debería emprender una evaluación de los nuevos procesos y mecanismos aplicados en la planificación de complejas operaciones de paz recién establecidas, tales como la misión de las Naciones Unidas en el Afganistán, a fin de evaluar en qué medida se integran los insumos de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas, así como de los diversos departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas.

RECOMENDACIÓN 10

El Secretario General debería procurar que los insumos de los organismos se incorporaran en

forma adecuada en la estrategia de dotación de personal que actualmente se está elaborando para las operaciones de paz.

La experiencia del Fondo Fiduciario para Timor Oriental

L. La experiencia del Fondo Fiduciario para Timor Oriental, administrado por el Banco Mundial, fue desalentadora para los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas, dado que casi ninguno de ellos consiguió financiación de dicho Fondo Fiduciario para sus programas y actividades en Timor Oriental, así como tampoco lograron proporcionar conocimientos y asistencia técnica para la aplicación de los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario. Además, debido al hecho de que dicho Fondo atrajo la mayor parte de la financiación de los donantes para las actividades de rehabilitación y desarrollo fue más difícil para los organismos movilizar recursos fuera de la corriente principal mientras se les excluía de ella (párrs. 100 a 103).

M. Mientras que la tardía respuesta del PNUD a la crisis puede haber privado a los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas de una posible vía de financiación, las opiniones expresadas en el curso de la preparación del informe por funcionarios tanto del Banco Mundial como de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas demuestran una importante "laguna de percepción" entre las partes en lo que se refiere al papel, las funciones y las capacidades de las demás. Si bien parte de esa laguna puede tener su origen en factores culturales e históricos que llevará mucho tiempo abordar como parte del diálogo general en curso entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, la experiencia de Timor Oriental destacó la necesidad de abordar algunas cuestiones prácticas que inciden en las relaciones de trabajo entre ambas partes sobre el terreno. Entre estas cuestiones cabe citar la necesidad de promover una mejor comprensión de los procedimientos, las limitaciones y las capacidades de cada uno con respecto a la ejecución de proyectos (párrs. 9 y 10 y 100 a 108).

RECOMENDACIÓN 11

El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), debería explorar con el Banco Mundial formas de aumentar las oportunidades para la participación de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas en la ejecución de proyectos financiados y administrados por el Banco. Ello podría lograrse, entre otras cosas, mediante la celebración de seminarios técnicos conjuntos para promover una mejor comprensión de los procedimientos, las limita-

ciones y las capacidades del Banco Mundial y los de las organizaciones de las Naciones Unidas en relación con la ejecución de proyectos.

RECOMENDACIÓN 12

El Secretario General debería solicitar al PNUD que entablara conversaciones con el Banco Mundial con miras a elaborar disposiciones que han

de aplicarse en casos de situaciones de emergencia importantes en que el Banco decida intervenir, de manera de asegurar una función para el PNUD en la canalización de los fondos asignados para financiar actividades de rehabilitación y desarrollo concretas, especialmente en sectores en que es necesario procurar los conocimientos especializados de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) decidió incluir en su programa de trabajo de 2001 un examen de una operación de paz compleja de las Naciones Unidas. Tras un examen preliminar del mandato y los componentes de diversas operaciones de paz de las Naciones Unidas iniciadas a partir de mediados de 1999², se decidió examinar la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), habida cuenta del alcance sin precedentes de la autoridad y responsabilidad atribuidas a las Naciones Unidas para emprender esta compleja operación³. Una misión de la DCI visitó Dili (Timor Oriental), del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2001, y durante dicha misión se celebraron reuniones con representantes de la UNTAET, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Consciente de su mandato a nivel de todo el sistema y sobre la base de las observaciones de la misión, la DCI decidió aprovechar la oportunidad ofrecida por el caso de Timor Oriental para examinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en diferentes fases de intervención. Al mismo tiempo, y como resultado de las consultas y las actividades regulares para encontrar elementos complementarios entre los órganos de supervisión de las Naciones Unidas, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una misión simultánea a Dili. Tras la celebración de consultas ulteriores entre los dos órganos, se decidió que la OSSI realizara una evaluación de la coordinación entre los programas de la Secretaría de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

² El examen preliminar incluyó la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK, establecida por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999), la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL, resolución 1270 del Consejo de Seguridad, de 22 de octubre de 1999), la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET, resolución 1272 del Consejo de Seguridad, de 25 de octubre de 1999), y la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC, resolución 1279 del Consejo de Seguridad, de 30 de noviembre de 1999).

³ La UNTAET fue establecida por la resolución 1272 del Consejo de Seguridad, de 25 de octubre de 1999, y desde su creación comprendió tres componentes principales: un componente de gestión y administración de los asuntos públicos, un componente de asistencia humanitaria y rehabilitación de emergencia, y un componente militar. Para más información, véase el informe del Secretario General S/1999/1024, de 4 de octubre de 1999.

2. El caso de Timor Oriental presentó al sistema de las Naciones Unidas enormes problemas en lo que respecta a las situaciones de emergencia y posteriores a las emergencias. Las operaciones humanitarias de emergencia que se iniciaron a principios de septiembre de 1999 tenían que atender las necesidades de toda una población desplazada en condiciones sumamente duras. Para fines de octubre de 1999, se concedió a las Naciones Unidas el mandato más exigente de gobernar Timor Oriental, mandato que exigía la movilización de todo el sistema, y que duró hasta la independencia de Timor Oriental el 20 de mayo de 2002. El informe abarca principalmente este período. Únicamente se refiere al período anterior a la crisis en Timor Oriental en la medida en que tuvo repercusiones sobre la coordinación y la eficacia de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas durante la crisis o después de ella.

3. En este contexto, cabe mencionar que el Consejo de Seguridad, al establecer la UNTAET, reconoció que, para organizar y desempeñar sus funciones con arreglo a su mandato, la UNTAET necesitaría basarse en la experiencia y capacidad de los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales⁴. El Consejo también alentó a los Estados Miembros y a los organismos y las organizaciones internacionales a que proporcionasen personal, equipo y otros recursos a la UNTAET de conformidad con lo solicitado por el Secretario General, incluso para crear las instituciones básicas y fomentar la capacidad, y destacó la necesidad de que esas actividades se coordinaran de la manera más eficaz posible⁵.

4. Teniendo presentes el mandato del Consejo de Seguridad, y los efectos de las capacidades institucionales sobre la respuesta inicial y la eficacia de los diversos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas durante la crisis y después de ella, los Inspectores decidieron examinar, como parte de este informe, las disposiciones y las capacidades institucionales para la respuesta de emergencia y en casos de crisis de los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas que existían al iniciarse la crisis en Timor Oriental y más adelante. Este examen de organización abarcó la mayor parte de las organizaciones de las Naciones Unidas que participaban activamente en Timor Oriental durante la fase de emergencia o después de ella. Además de las Naciones Unidas, incluyen: el PNUD, el PMA, el ACNUR y el UNICEF de los fondos y pro-

⁴ Resolución 1272 del Consejo de Seguridad, párr. 5.

⁵ *Ibid.*, párr. 14.

gramas de las Naciones Unidas, y la OMS, la FAO, la OIT y la UNESCO de los organismos especializados⁶.

5. Por consiguiente, en el capítulo I se examinan las capacidades de respuesta a la crisis de las organizaciones de las Naciones Unidas. El capítulo II se centra en el examen de los procesos y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas aplicados en diferentes fases durante el caso de Timor Oriental y que incidían en la coordinación y eficacia de sus organizaciones. Finalmente, en el capítulo III se examinan los mecanismos de financiación aplicados en Timor Oriental y sus repercusiones sobre la eficacia de las contribuciones del sistema de las Naciones Unidas a la reconstrucción y el desarrollo de Timor Oriental.

6. La intervención del sistema de las Naciones Unidas en Timor Oriental ofreció una experiencia especial con un cúmulo de lecciones para consolidar los éxitos y evitar deficiencias en el futuro. El informe destaca mucho de lo aprendido con esa experiencia, incluidos los arreglos, los procesos y los mecanismos aplicados por el sistema de las Naciones Unidas. Examina las medidas emprendidas por las organizaciones de las Naciones Unidas para abordar algunas de las deficiencias reveladas a través de la experiencia de Timor Oriental y recomienda medidas para corregir dichas deficiencias o mejorar las medidas iniciadas. Si bien el informe sólo podía tener en cuenta los acontecimientos ocurridos hasta mediados de 2002, es evidente que las cuestiones de que se ocupa no son estáticas sino que más bien constituyen un proceso dinámico, y que la respuesta del sistema de las Naciones Unidas a las deficiencias identificadas aquí también evoluciona

constantemente. En forma similar, si bien el informe se centra principalmente en varios mecanismos y procesos de coordinación dentro del sistema, tales como la OCAH, el Comité Permanente entre Organismos, el llamamiento interinstitucional unificado y la evaluación común para los países/MANUD, se reconoce que otros mecanismos, incluidos el Comité Ejecutivo sobre la Paz y la Seguridad, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y la propia Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación inciden sobre las cuestiones examinadas. Sin embargo, un estudio detallado de la forma en que su trabajo y sus resultados podrían aprovecharse en beneficio del sistema en su totalidad merecería considerarse por separado.

7. En el curso de la preparación del presente informe, los Inspectores se reunieron, sobre el terreno y en la Sede con muchos funcionarios de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como del Banco Mundial. También examinaron varios documentos, incluidos muchos estudios y evaluaciones independientes, encargados por diversas organizaciones y departamentos, e informes del Secretario General. Los Inspectores desean expresar su gratitud a todos aquellos que los ayudaron con tanto entusiasmo en la preparación de este informe. También desean aplaudir las contribuciones realizadas por las organizaciones de las Naciones Unidas a la estabilidad y las actividades de reconstrucción y desarrollo en Timor Oriental, actividades que culminaron en su admisión como Miembro de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2002, con el nombre de República Democrática de Timor-Leste (A/RES/57/3).

⁶ Aparte de esas organizaciones de las Naciones Unidas, sólo el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) emprendieron actividades en Timor Oriental. El FNUAP apoyó varios proyectos relacionados con las operaciones humanitarias en Timor Oriental, mientras que la UNOPS concertó un acuerdo con la UNTAET para el suministro de servicios para proyectos. La OACI, después de una misión a Dili en enero de 2000, firmó un acuerdo de servicios entre organismos con el Departamento de las Naciones Unidas de Operaciones de Mantenimiento de la Paz durante ocho meses (de julio de 2000 a febrero de 2001, por un costo de 71.800 dólares), de acuerdo con el cual la OACI llevó a cabo un examen de las instalaciones de aviación civil y suministró asistencia en materia de reglamentación, gestión y operaciones en la supervisión de la aviación civil.

I. RESPUESTA A LA CRISIS DE TIMOR ORIENTAL: CAPACIDAD DE RESPUESTA DE EMERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

8. El estudio realizado, sobre la base de entrevistas con los funcionarios competentes y de la información documental facilitada a los Inspectores, reveló la existencia de una amplia variedad de estructuras, mecanismos y recursos, que en gran medida determinaron la índole y el alcance de la reacción y las actividades de cada organización en Timor Oriental.

A. Fondos y programas de las Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

9. Durante la crisis de Timor Oriental, el PNUD se apoyó en su División de Respuesta de Emergencia. Sin embargo, dicha División carecía de la capacidad de enviar equipos de evaluación con la suficiente rapidez como para que el PNUD pudiese actuar con eficacia en la gestión inmediata de la crisis y, posteriormente, incluso mediante una mejor planificación, vincular las fases humanitaria y de desarrollo. La división del trabajo y la delimitación de responsabilidades entre la División de Respuesta de Emergencia y la oficina regional en la Sede, así como la presentación de informes y los cauces de comunicación entre los equipos de dicha División enviados al país y la Sede, estaban mal definidos. La División de Respuesta de Emergencia carecía de la talla y de la autoridad suficientes para situar al PNUD estratégicamente como principal mecanismo/cauce de financiación de actividades del sistema de las Naciones Unidas en las situaciones que siguen a los conflictos, o para coordinar a nivel interno las respuestas del PNUD. Por otra parte, no había en el PNUD ningún cuadro de expertos cuando surgió la crisis, y los mecanismos de financiación del PNUD en el país (los mecanismos TRAC) no eran idóneos para hacer frente a la crisis de Timor Oriental (la División de Respuesta de Emergencia no podía suministrar más que 100.000 dólares del TRAC III a las oficinas del PNUD en los países con situaciones de crisis).

10. En consecuencia, reinaba gran confusión en los primeros meses de actividad, ya que se planteaba la cuestión de si las actividades del PNUD en Timor Oriental se desarrollaban bajo la égida de la Dirección Regional para Asia y el Pacífico, o de la División de Respuesta de Emergencia. El equipo que dicha División envió a Dili informó directamente a la Sede sin pasar por el coordinador residente destinado en el país, lo cual aumentó la confusión. Ello se vio exacerbado por el hecho de que no se creó ningún grupo de acción interno para gestionar la crisis, lo cual retrasó la reacción del PNUD. Para cuando estas cuestiones se habían

aclarado y resuelto, el PNUD se había quedado muy atrás y había sido marginado efectivamente por los donantes como posible mecanismo/cauce de financiación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

11. A pesar de estos inconvenientes en el momento de plantearse la crisis y en los primeros meses de ésta, y al disminuir la urgencia de las necesidades humanitarias en Timor Oriental, el PNUD pudo hacerse cargo de la coordinación del desarrollo y del apoyo de las actividades de rehabilitación y desarrollo en Timor Oriental. El PNUD consiguió aportar 9 millones de dólares a Timor Oriental a lo largo de un período de tres años con cargo a sus recursos básicos, lo cual le permitió el despliegue de un pequeño destacamento en apoyo de la oficina abierta en Dili en noviembre de 1999. Este personal centró sus actividades en tres sectores capitales: rehabilitación de infraestructuras (coordinación, movilización de recursos y ejecución de proyectos); gobernanza (apoyo a la UNTAET en la preparación del país para la independencia: administración pública, poder judicial, creación de la sociedad civil, asistencia electoral); fomento de modos de vida sostenibles (completando las iniciativas en marcha y previstas de otros donantes y organizaciones). Además, el Representante Residente y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas encabezaron y coordinaron a comienzos del año 2000 el proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que tuvo como resultado la publicación de la primera evaluación ordinaria por países correspondiente a Timor Oriental en noviembre de 2000 y la preparación a continuación del primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Timor Oriental correspondiente al período 2003-2005. Los esfuerzos y movilización del PNUD dieron por resultado otros 45 millones de dólares procedentes de otras fuentes con destino a proyectos y actividades en Timor Oriental.

12. Sobre la base de la experiencia de Timor Oriental, el PNUD emprendió algunas medidas para subsanar algunos de los fallos y deficiencias anteriormente mencionados. La División de Respuesta de Emergencia formó en noviembre de 2001 una Oficina de Prevención y Recuperación de Crisis encabezada por un director con categoría de Subsecretario General⁷. Según los funcionarios del PNUD entrevistados en noviembre de 2002, esa Oficina seguía contratando personal en Roma, Ginebra y Nueva York para su empleo en equipos.

⁷ Véase DP/2002/CRP.3.

Estos equipos serán enviados a petición del Representante Residente del PNUD o del país interesado para formular programas/proyectos relacionados con temas previamente definidos (líneas de servicio) dentro del mandato de la Oficina que incluirán: prevención de conflictos y construcción de la paz; programas de recuperación de transición; reforma del sector de la seguridad y del imperio de la ley; reducción de la tenencia de armas; campañas contra las minas; desarme, desmovilización y reintegración, y reducción y recuperación de catástrofes naturales⁸. La Oficina de Prevención y Recuperación de Crisis está también elaborando una lista de expertos.

13. Conviene hacer notar, sin embargo, que si bien la recién creada Oficina podría ciertamente favorecer el papel y la capacidad del PNUD para responder a la necesidad de prevención de crisis y cuestiones de recuperación, no está claro hasta qué punto podría dicha Oficina subsanar las deficiencias del PNUD en lo que se refiere a una respuesta rápida en medio de una crisis declarada o ante una crisis nueva, situándose estratégicamente como principal mecanismo o cauce de financiación de los donantes para actividades del sistema en situaciones posteriores al conflicto, o ejerciendo la necesaria función coordinadora de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante la transición de la fase de socorro a la de desarrollo (véase más adelante el párrafo 69).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

14. La Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF en Nueva York y en Ginebra es el centro de coordinación institucional de la ayuda de emergencia, de las políticas humanitarias, de la seguridad del personal y del apoyo a las oficinas del UNICEF en los países en situaciones de crisis, y a la vez se ocupa de la coordinación estratégica con los colaboradores humanitarios externos tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. La financiación de la acción humanitaria del UNICEF ha registrado una fuerte tendencia ascendente durante varios años, pasando de 254 millones de dólares en 1997 a 425 millones de dólares en 2001, lo cual supone más del 20% de los ingresos generales del UNICEF⁹. El UNICEF ha firmado varios acuerdos generales de colaboración con organizaciones que desarrollan actividades en la esfera humanitaria y de emergencia, dentro y fuera del sistema de las Naciones

⁸ Véase la publicación del PNUD/División de Respuesta de Emergencia titulada "Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery".

⁹ UNICEF Humanitarian Action Report 2002.

Unidas, incluidos algunos organismos nacionales¹⁰. También ha estado tratando de mejorar los mecanismos de abastecimiento, dotándolos de más flexibilidad así como al sistema financiero que apoya el proceso de abastecimiento¹¹. El Programa de Emergencia del UNICEF se beneficia de un Fondo para Programas de Emergencia dotado de 25 millones de dólares por bienio, que garantiza una respuesta eficaz y oportuna a las situaciones de urgencia¹². Además, el UNICEF contrae fuertes préstamos del Fondo Rotatorio Central para Emergencias gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)¹³.

15. La concienciación general de las instituciones y el proceso de reforzar la acción humanitaria del UNICEF han contribuido a la rápida respuesta a la crisis de Timor Oriental, entre otras cosas movilizándolo y enviando personal de las diversas oficinas de la región en apoyo de las intervenciones en Timor Oriental (el UNICEF no tenía una lista de posibles candidatos para misiones de urgencia). Sin embargo, el UNICEF se benefició ante todo de la presencia de sus operaciones en Timor Oriental desde 1979. Ha llevado a cabo proyectos desde

¹⁰ Por ejemplo, un memorando de entendimiento UNICEF/ACNUR fue firmado en marzo de 1996, y otro UNICEF/PMA fue firmado en febrero de 1998. Para más información y otros acuerdos generales, véase "An Overview of UNICEF's Humanitarian Mandate and Activities", marzo de 2001, en el portal electrónico del UNICEF, www.unicef.org.

¹¹ Por ejemplo, las oficinas del UNICEF en los países pueden adquirir hasta 50.000 dólares de productos sin aprobación previa, a reserva de una comprobación de calidad. Para más información, véase *op. cit.*, nota 9.

¹² En 2001, el UNICEF adelantó más de 8 millones de dólares con cargo a su Fondo para Programas de Emergencia en ayuda de 17 países africanos (*op. cit.*, nota 9).

¹³ El Fondo Rotatorio Central para Emergencias fue creado de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. Los adelantos con cargo al Fondo son reembolsables con aportaciones voluntarias de los donantes. En 2001, el UNICEF tuvo préstamos por valor de más de 20 millones de dólares a través del Fondo Rotatorio (*op. cit.*, nota 9). En el primer trimestre de 2001, el UNICEF había recibido un total de 63,4 millones de dólares en concepto de adelantos por parte del Fondo Rotatorio desde su creación en 1992, y más del 80% de esos préstamos fueron reembolsados con fondos complementarios recibidos del componente de UNICEF del llamamiento interinstitucional unificado de las Naciones Unidas (*op. cit.*, nota 10).

entonces, y en octubre de 1999 creó una oficina de 36 puestos (50% de ellos para personal internacional), dirigida por un representante especial en Timor Oriental. Durante la crisis, implantó una presencia temporal en Darwin, en preparación de su regreso a Dili. Esta presencia anterior a la crisis y esta capacidad le han permitido ser el organismo rector en diversos sectores durante la fase de urgencia y seguir interviniendo activamente después en servicios sanitarios (inmunización y servicios básicos de salud), enseñanza (reconstrucción de escuelas y reparaciones fundamentales, así como formación de maestros), abastecimiento de agua y saneamiento (asistencia material y técnica), capacitación de funcionarios de administración local y dirigentes de la comunidad y promoción de los derechos del niño (apoyo jurídico y capacitación).

16. Sobre la base de la experiencia adquirida en Timor Oriental y en otras situaciones de crisis, el UNICEF participa actualmente en un programa de capacitación de su personal, mediante el cual establece una red de centros de coordinación para formar personal regional y nacional en respuestas y gestión de crisis y formular planes de emergencia como parte de la programación de cada país¹⁴. Asimismo está elaborando y utilizando una lista electrónica de posibles candidatos para un rápido despliegue en situaciones de urgencia¹⁵. Ha trasladado a Ginebra el puesto de Director Adjunto de la programación de urgencia para favorecer la coordinación con otros organismos humanitarios, y está revisando los actuales memorandos de entendimiento con otros colaboradores humanitarios para confirmar los sectores de actividad complementaria y procurar una mayor claridad de funciones y expectativas.

17. Habida cuenta del papel desempeñado por el UNICEF en el desarrollo y las cuestiones humanitarias y de emergencia, la organización ha de estar continuamente en condiciones de corroborar su capacidad de colaboración segura y previsible a la vez que procura lograr la coherencia, la complementariedad y el equilibrio en sus intervenciones sectoriales durante las emergencias.

¹⁴ Ya en 2001, el UNICEF tenía una presencia directa en unos 55 ó 60 países (la cifra oscila continuamente) designados como gravemente inestables o con bolsas de inestabilidad y situaciones de urgencia. Véase *op. cit.*, nota 10.

¹⁵ Véase la nota 9.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

18. Por la índole de su mandato y más por la índole particular de sus actividades, siempre ha tenido preponderancia para el ACNUR, especialmente desde 1991, el estado de preparación y de respuesta efectiva para casos de emergencia. Su capacidad se ha fortalecido considerablemente en las tres esferas capitales de los recursos humanos, materiales y financieros, por lo que sus disposiciones institucionales (junto con las del Programa Mundial de Alimentos a las que se hace mención más adelante) figuran entre los mejores recursos en esta esfera de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en general, y en la esfera de la preparación y el despliegue de personal para casos de emergencia en particular¹⁶.

19. En este contexto, como parte de sus medidas internas para casos de contingencia el ACNUR tiene un Equipo de Intervención en Situaciones de Emergencia cuya plantilla incluye un cuadro de funcionarios de diversas especialidades (unos 25 miembros), procedentes de los países y de la Sede con la aprobación previa oficial de sus supervisores, que pueden desplegarse en situaciones de emergencia en un plazo de 72 horas. Esta plantilla tiene una validez de seis a nueve meses según el compromiso contraído por cada miembro, y el Equipo de Intervención ha de someterse a un entrenamiento especial poco antes de entrar en servicio. El ACNUR se beneficia también de un cuadro superior para situaciones de emergencia compuesto de unos funcionarios superiores experimentados y cuidadosamente seleccionados (de categorías P5 a D2) de manera que las operaciones sobre el terreno estén dirigidas en forma adecuada y eficaz en las situaciones de crisis. Unas reservas rotatorias centrales para situaciones de emergencia proporcionan el material que se necesita con urgencia cuando se inicia una de esas situaciones para cubrir las primeras necesidades de 250.000 refugiados. Estas medidas internas para contingencias dotan al ACNUR de un conjunto especial de personal competente y de recursos materiales cuando se produce una situación de emergencia y durante los primeros meses críticos, y se completa y apoya con acuerdos para situaciones de emergencia externas concertados entre el ACNUR y otros colaboradores humanitarios, (tales como organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos gubernamentales competentes), de suerte que el ACNUR dispone para sus operaciones de una segunda tanda de recursos.

¹⁶ Para más información detallada sobre la respuesta de emergencia del ACNUR, véase ACNUR "Catalogue of Emergency Response Resources", febrero de 2002.

20. Desde el punto de vista financiero, las operaciones de emergencia del ACNUR están apoyadas por una reserva operacional de una cuantía equivalente al 10% de las actividades de programación propuestas en el presupuesto anual, y se mantiene a un mínimo de 10 millones de dólares (mediante reposiciones con cargo al Fondo de Reserva y de Garantía), lo cual permite un rápido y eficaz desembolso de fondos por una autoridad claramente definida y una financiación por etapas. El ACNUR también recurre al Fondo Rotatorio Central para Emergencias para completar la financiación de su respuesta a situaciones de emergencia según procedimientos internos perfectamente definidos. Además, el ACNUR se beneficia de una delimitación interna clara de responsabilidades y de cauces de presentación de informes de las oficinas sobre el terreno a la dependencia competente de la oficina regional, con el apoyo de un Servicio de Emergencia y Seguridad que fija las normas y facilita el apoyo necesario a las oficinas regionales en la gestión de cada crisis.

21. Los mecanismos internos y las disposiciones del ACNUR han demostrado su eficacia durante la crisis de Timor Oriental, permitiendo al organismo adaptarse con relativa rapidez al imprevisto aumento de la cifra de refugiados y de personas desplazadas durante la crisis (en torno a los 290.000, mientras que las previsiones iniciales del ACNUR eran de 80.000 a 90.000 personas). También le han permitido desempeñar, además de su mandato primitivo relativo a la protección de los refugiados, la función de proporcionar techo a la población de Timor Oriental, encomendada en el terreno por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y aplicar sus propios medios logísticos para cubrir sus necesidades y completar la función logística principal encomendada al PMA. Convendría mencionar, sin embargo, que el ACNUR también se benefició de una presencia relativamente temprana en Timor Oriental, ya que fue invitado por la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET) para ocuparse de los desplazados internos en abril de 1999¹⁷. Esta presencia, anterior a la aparición de la crisis, bien que limitada (tres funcionarios internacionales y cinco locales) permitió al ACNUR adelantarse a ésta (si no con exactitud) y actuar rápidamente al declararse (por ejemplo, el ACNUR adquirió con carácter urgente 20 vehículos en Darwin (Australia) a fines de agosto, muy poco antes de declararse la crisis, lo cual resultó sumamente valioso para sus operaciones y para el apoyo de los demás colaboradores humanitarios más adelante en el curso de la misma).

¹⁷ La UNAMET fue creada por la resolución 1246 del Consejo de Seguridad, de 11 de junio de 1999, para organizar y llevar a cabo la consulta popular acordada a comienzos de mayo de 1999 entre Portugal e Indonesia.

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

22. En el decenio de 1980 el PMA desplazó sus actividades del desarrollo hacia el socorro. Gradualmente se fueron adoptando una serie de medidas institucionales en cumplimiento de este cambio. Habida cuenta de la índole especial de sus actividades, esta serie de medidas es en general análoga a las del ACNUR, y se extienden sobre todo a las esferas capitales de los recursos humanos, materiales y financieros. Destaca, por consiguiente, el conjunto de prácticas recomendadas en esta esfera por parte de las organizaciones de las Naciones Unidas, en particular al recurrir a expertos en desarrollo que puedan responder adecuadamente a las situaciones de emergencia.

23. Más concretamente, la capacidad de respuesta del PMA en situaciones de emergencia incluye: una lista de operaciones de urgencia que permite el envío de personal con poca antelación; una red eficaz de capacidad sobre el terreno que depende de expertos en desarrollo dispuestos a intervenir en situaciones de urgencia y en la gestión de las crisis. Se facilitan cursillos de capacitación y material para esos cursillos en beneficio del personal, con inclusión de recientes ejercicios de simulación desarrollados en colaboración con algunos gobiernos. Una red mundial de reservas alimentarias "rotatorias" cubre las necesidades alimentarias urgentes al declararse una crisis. Desde el punto de vista financiero, la "Cuenta de Respuesta Inmediata" (CRI), fondo rotatorio establecido en diciembre de 1991, que asciende a una cifra de entre 30 y 50 millones de dólares de los EE.UU., contribuye a financiar de inmediato las operaciones del PMA al menos durante el primer mes de una situación de crisis/emergencia en espera de la llegada de fondos del llamamiento interinstitucional unificado o de otros contribuyentes voluntarios. Estas medidas están reforzadas por unos reglamentos relativamente flexibles que autorizan, por ejemplo, a los directores de los países el desembolso de una cifra que llega hasta los 200.000 dólares de los EE.UU. con cargo a la CRI para cubrir las necesidades urgentes de una situación de emergencia local, o bien desviar remesas alimentarias de un lugar a otro, y que se completan con otras medidas tales como acuerdos de contingencia con algunos países para el despliegue de personal en determinadas esferas técnicas y una planificación de emergencia en coordinación con otros organismos siempre que haga falta (se firman memorandos de entendimiento con organismos como el ACNUR, el UNICEF y las ONG de ejecución, y se especifican las funciones y obligaciones del PMA y demás agentes que colaboren en una operación).

24. Esta capacidad institucional y estas medidas permitieron al PMA desempeñar una función especialmente importante durante la fase de emergencia en

Timor Oriental. El PMA montó con éxito dos operaciones de emergencia para facilitar y distribuir alimentos a la población. La primera comenzó el 15 de septiembre de 1999 como respuesta inmediata a las necesidades de ayuda alimentaria, y permitió socorrer a 150.000 beneficiarios situados en las zonas más afectadas. La segunda operación de emergencia fue consecuencia de la respuesta inmediata y abarcó a casi 300.000 personas. Además, el Coordinador Humanitario interino de las Naciones Unidas pidió al PMA que creara, en cuanto organismo logístico y alimentario, una red logística para todos los organismos humanitarios. En respuesta a esta petición, el PMA emprendió una operación especial (concluida en junio de 2001) para apoyar y reforzar la capacidad logística de la comunidad humanitaria en Timor Oriental. Esta financiación especial para el apoyo logístico permitió al PMA movilizar helicópteros, aeronaves, buques de carga y camiones, con lo que dotó de una estructura básica al transporte humanitario en Timor Oriental. Asimismo facilitó asistencia en cuestión de transporte a la UNTAET, a otros organismos de las Naciones Unidas y ONG (apoyo logístico prestado sobre la base de la recuperación de costos). El PMA elaboró una estrategia de retirada con miras a la evolución de la situación de la seguridad alimentaria, a través de la cual decidió retirarse por completo de la operación en Timor Oriental en junio de 2002.

25. Una evaluación interna de las operaciones de emergencia del PMA en Timor oriental, practicada en 2001, permitió llegar a la conclusión de que las operaciones de financiación en Timor Oriental habían sido en general coronadas por el éxito, habiéndose distinguido su personal por su entusiasmo y su energía (el PMA consiguió enviar a dos funcionarios a Dili el 20 de septiembre de 1999, segundo día del despliegue de la fuerza internacional en Timor Oriental (INTERFET), reforzándolos luego con más personal). Se pudo observar que, si bien el PMA no estaba bien preparado, su reacción fue pronta, teniendo especialmente en cuenta que partía de "cero" sin una oficina de campo preexistente ni presencia propia en Timor Oriental. La evaluación, sin embargo, destacó el hecho de que el PMA no disponía de un plan adecuado para casos de contingencia en la crisis que se desarrolló en Timor Oriental y que era necesario disponer de una mayor preparación para montar una operación de emergencia en países o en territorios en los que el Programa no tenía oficinas y apenas presencia. Recomendó entre otras cosas que el PMA reforzase su capacidad a nivel regional para emprender evaluaciones y planificación para situaciones de contingencia¹⁸. Enriquecido por las lecciones extraídas de la crisis de Timor Oriental y otras importantes situaciones

¹⁸ Para más detalles véase WFP/EB.3/2001/6/5 de 3 de septiembre de 2001.

de emergencia, el PMA inició a partir de 2001 un esfuerzo por revisar y mejorar su capacidad de emprender sistemáticamente actividades de planificación de contingencia en la Oficina en el país y a nivel regional. Se elaboraron unas directrices de planificación para casos de contingencia y se inició una campaña interna de capacitación, que incluía formación profesional, asistencia técnica y estrategia.

B. Organismos especializados de las Naciones Unidas

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

26. Durante la crisis de Timor Oriental, la respuesta de emergencia corrió a cargo del Servicio de Operaciones Especiales de Socorro, pequeña dependencia de la Dirección de Operaciones de Campo del Departamento de Cooperación Técnica. En ese momento, el Servicio de Operaciones Especiales de Socorro estaba dotado de unos cuantos funcionarios de plantilla, de los que el Jefe y un funcionario superior de operaciones se ocupaban directamente de las operaciones en Timor Oriental. Si bien el grueso de las actividades de los servicios de operaciones especiales de socorro estuvieron financiadas con recursos extrapresupuestarios, también se reciben fondos a través del programa ordinario de la FAO. Sin embargo, no se pudieron adjudicar fondos del programa ordinario a Timor Oriental, por no ser Estado miembro de la Organización a la sazón, no asignándose ninguna financiación de emergencia para hacer frente a esa situación de crisis (el problema de financiación a través de fondos del programa ordinario lo tuvieron todas las organizaciones de las Naciones Unidas que intervinieron en Timor Oriental, pero su repercusión fue más fuerte en aquellas organizaciones que no disponían de fondos de emergencia). Las actividades de la FAO en situaciones de emergencia se desarrollan en la sede y en principio se apoyan en los servicios técnicos de la FAO en la Sede y en las oficinas regionales. En el caso de Timor Oriental, sin embargo, la falta de arreglos para situaciones de contingencia entre la Sede de la FAO y sus oficinas regionales hizo que se retrasara el apoyo de la FAO a la situación de emergencia y a las actividades desplegadas en Timor Oriental a la vez que se retrasó la formulación de una estrategia de salida o retirada.

27. La FAO respondió a la crisis de Timor Oriental con el envío en septiembre de 1999 del funcionario superior de operaciones de su Servicio de Operaciones Especiales de Socorro para colaborar con el equipo interinstitucional de respuesta a situaciones de emergencia y proceder a una evaluación previa de la situación en los sectores de la agricultura, la ganadería y la pesca y hacer un cálculo de las necesidades de rehabilitación más urgentes. Esto fue seguido en ese mismo mes por

el envío de un coordinador para situaciones de emergencia financiado en sus primeros momentos con cargo al mismo presupuesto del Servicio de Operaciones Especiales de Socorro. En respuesta al llamamiento interinstitucional unificado para Timor Oriental, la FAO obtuvo una financiación que le permitió al Servicio de Operaciones Especiales de Socorro mantener la presencia del coordinador de situaciones de emergencia, responsable de coordinar las intervenciones de socorro y rehabilitación de la FAO en el sector de la agricultura, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG. Asimismo presidió el Comité de Agricultura, compuesto de ONG y otros organismos de las Naciones Unidas dedicadas a cuestiones de seguridad alimentaria. En abril de 2000, como parte de otras respuestas al llamamiento interinstitucional unificado para Timor Oriental, la FAO recibió fondos para un proyecto de multiplicación de semillas (abril 2000 - marzo 2001) seguido de una segunda fase orientada hacia la reducción de pérdidas posteriores a la cosecha¹⁹.

28. Hasta marzo de 2001 no pudo la FAO consolidar su presencia en Timor Oriental a través de un asesor agrícola principal de su Oficina regional para Asia y el Pacífico. Como parte de sus actividades en Timor Oriental, el asesor técnico de la FAO representó a esta Organización en diversas reuniones; entabló contactos y colaboración con la UNTAET, dependiente de la Administración de Transición de Timor Oriental, con el PNUD y otros organismos interesados; coordinó los programas/proyectos a más largo plazo de rehabilitación y desarrollo de la FAO, y revisó la situación agropecuaria en general, con inclusión de las posibilidades y esferas de prioridad de asistencia técnica de la FAO.

29. Para mejorar la respuesta de la FAO a las situaciones de emergencia y reforzar su capacidad de salvar el desnivel entre el socorro en casos de emergencia y la rehabilitación, el Director General de la FAO presentó

¹⁹ En respuesta al llamamiento interinstitucional unificado para Timor Oriental (octubre de 1999 a junio de 2000), la FAO recibió los fondos siguientes: OSRO/ETM/001/SWE "Coordinación de intervenciones de urgencia en la agricultura de Timor Oriental" por un total de 284.575 dólares (enero de 2000 a diciembre de 2000), y OSRO/ETM/002/PJN Fase I "Multiplicación urgente de semillas de maíz y de arroz a nivel de comunidades rurales en Timor Oriental", por un total de 465.000 dólares (abril de 2000 a marzo de 2001). Una segunda fase de este proyecto ("Reducción de pérdidas posteriores a la cosecha") se financió con otros 346.331 dólares. Los fondos para esta segunda fase se recibieron en junio de 2001, fuera del plazo de aplicación del llamamiento interinstitucional unificado para Timor Oriental.

una propuesta en septiembre de 2001 al Comité de Finanzas de la FAO para convertir la Dirección de Operaciones Especiales de Socorro en una nueva Dirección de Operaciones de Urgencia y Recuperación. La propuesta, que no requería nuevos recursos con cargo al Programa Ordinario de la FAO, fue aprobada por el Comité de Finanzas y refrendada posteriormente por el Consejo de la FAO en noviembre de 2001²⁰. La Dirección de Operaciones de Urgencia y Recuperación consiste en dos servicios, los Servicios de Programas Especiales para Situaciones de Urgencia que se ocupan exclusivamente de los programas especiales, incluido el programa "Petróleo por alimentos" en el Iraq, y el Servicio de Operaciones de Urgencia que se ocupa de operaciones de urgencia, y una Dependencia de rehabilitación y políticas humanitarias, que se hace cargo del desarrollo de esas políticas²¹. Para resolver la cuestión de la movilización urgente de fondos mientras llega o no la respuesta del donante, los funcionarios de la FAO mencionaron que la Organización se dispone a crear un fondo de respuesta para casos emergencia y rehabilitación que garantice el rápido acceso a los fondos al inicio de las operaciones de urgencia y durante la fase de transición entre el socorro y la rehabilitación.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

30. El Departamento de Emergencias y Acción Humanitaria se ocupa de las respuestas de emergencia y en casos de crisis en la OMS. Ese Departamento se ha venido reestructurando, incluso durante la crisis de Timor Oriental, y aún no se dispone de un organigrama definitivo a la hora de redactar el presente informe. Sin embargo, un organigrama "ad hoc" reveló en 2001 que más del 80% de los 40 o más puestos del Departamento están financiados con recursos extrapresupuestarios. El Departamento depende también sobre todo de fondos extrapresupuestarios para sus operaciones, pero no existe ningún fondo rotatorio para respuestas de urgencia inmediata. Además, el reglamento financiero de la OMS no dispone de flexibilidad para desembolsos rápi-

²⁰ Véase FC 97/INF/3 y CL 141/4 de septiembre de 2001. Al presentar su propuesta, el Director General hizo constar que el Programa para Situaciones de Urgencia había llegado a ser el más importante de la FAO.

²¹ El presupuesto de la Dirección de Operaciones de Urgencia y Recuperación en 2001 fue de 3,7 millones de dólares (más o menos lo mismo que en 1998-1999) sólo 115.000 dólares de los cuales eran con cargo al Presupuesto Ordinario. Los proyectos de entrega o distribución en 2001 se cifraron en 124 millones de dólares dentro del programa de "Petróleo por alimentos" para el Iraq y en 54 millones de dólares en el caso de otras operaciones de urgencia.

dos de fondos, tan necesarios para responder a las necesidades operacionales prácticas en las situaciones de crisis. De aquí, por ejemplo, que el personal de la OMS en Timor Oriental haya tenido que hacer frente a enormes dificultades a fin de conseguir fondos necesarios con urgencia para el transporte por tierra, proporcionar alojamientos decorosos o incluso abonar la contribución de la OMS a la Casa de las Naciones Unidas en Dili. Además, no existe una clara delimitación de funciones y responsabilidades entre la Sede y las oficinas regionales para la gestión de las crisis y las respuestas que proceden. Ciertamente, en un estudio independiente de la respuesta de urgencia de la OMS en Timor Oriental se ha visto que, en el seno de la OMS, hay diferencias de criterio en torno a la respuesta y a las responsabilidades y esto va a repercutir en la coordinación, la comunicación y las relaciones tanto en el seno del organismo como con otros agentes importantes²².

31. Al margen del contexto institucional susodicho, la OMS pudo reaccionar con rapidez a la crisis de Timor Oriental debido sobre todo a un compromiso político al máximo nivel de la Organización. Un representante especial del Director General fue enviado rápidamente a Dili y se consignaron fondos con cargo al Fondo del Director General, a la Oficina Regional para Asia sudoriental (SEARO) en Nueva Delhi y a los ahorros en el Presupuesto Ordinario de la Sede. Se envió personal de la OMS de la Sede, de la SEARO y de la oficina de la OMS en Indonesia, que fue reforzado con profesionales con contratos a corto plazo.

32. Algunos funcionarios llegaron a Dili dos días después del despliegue de INTERFET y adoptaron diversas iniciativas consideradas decisivas, tales como: la creación de un sistema de vigilancia de enfermedades, la prestación de asesoramiento técnico en la lucha contra el paludismo y la tuberculosis, la coordinación de organismos de salud, con inclusión de la copresidencia con el UNICEF de reuniones de coordinación para actividades del sector de la salud, y participación en el llamamiento interinstitucional unificado de las Naciones Unidas²³. Además del envío por la Sede de la OMS de un funcionario superior de la Autoridad interina de la Salud/División de Servicios de Salud en la UNTAET, la oficina de la OMS en Dili siguió presidiendo en la fase posterior a la situación de urgencia varios grupos de coordinación técnica y copresidiendo un grupo de trabajo interinstitucional de la salud con sede en el país, a la vez que prestaba apoyo técnico a la Autoridad Central

de la Salud/División de Servicios de Salud, con inclusión de diversas misiones de asesoramiento y la aportación de apoyo al desarrollo de recursos humanos²⁴.

33. Según indica la evaluación de la OMS, hay pocas pruebas de que la OMS hubiese previsto los acontecimientos y adoptado los preparativos necesarios para una pronta presencia en Timor Oriental. Aunque la respuesta de la OMS a la crisis fue en general satisfactoria, su éxito dependió más de los compromisos individuales (incluido el personal de máximo nivel), de la flexibilidad y de la improvisación, que de la preparación de la Organización para hacer frente a los desastres, de su planificación estratégica y sus disposiciones logísticas.

34. Una buena práctica para la OMS en lo que se refiere a la coordinación sectorial en situaciones de emergencia al nivel de la Sede es sin embargo el Grupo de Acción medicosanitario entre organismos para Timor Oriental reunido en la Sede de la FAO durante octubre y noviembre de 1999, con la participación de representantes de organismos con sede en Ginebra interesados en la aplicación de medidas sanitarias²⁵. Durante este período, el Grupo de Acción se reunió en principio con carácter semanal. Sirvió de foro oficioso para intercambio de información y debates y contribuyó a orientar las prácticas recomendadas y medidas para hacer frente a los problemas técnicos y prácticos en los países²⁶.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

35. La OIT creó una dependencia de crisis, con un miembro de la plantilla ordinaria, en septiembre de 1999 (al declararse la crisis de Timor Oriental) como parte del "Programa InFocus sobre Respuestas a las Crisis y Reconstrucción" (IFP/CRISIS) en el Departamento de Recuperación y Reconstrucción (antes de la creación de esa dependencia, la OIT generalmente brindaba su cooperación técnica en situaciones de crisis en estrecha colaboración con el PNUD o donantes bilatera-

²² Véase "Review of WHO's Emergency Response in East timor" por Thomas van der Heijden and Kerry Thomas, mayo de 2001.

²³ Véase *ibid.* para más información al respecto.

²⁴ La OMS dotó, por ejemplo, becas para diez estudiantes de medicina a fin de que pudiesen concluir sus estudios.

²⁵ Además de la OMS, el Grupo de Acción incluía representantes del UNICEF, el ACNUR, el PMA, el FNUAP, la OIM, el CICR y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Asimismo participó en estas reuniones un representante de una ONG.

²⁶ Para más información, véase el informe del Grupo de Acción medicosanitario entre organismos sobre la crisis humanitaria en Timor Oriental (octubre y noviembre de 1999), OMS.

les). En octubre de 1999, y en el término de 48 horas, ese funcionario hubo de participar en la misión de evaluación de necesidades en Timor Oriental y formular los requisitos del llamamiento interinstitucional unificado de la OIT. Esa dependencia establece prioridades en cada caso de crisis, y en el caso de Timor Oriental, la generación de empleo, los servicios de empleo en situaciones de emergencia, la formación profesional a corto plazo y la rehabilitación de infraestructuras con empleo de mano de obra figuraban entre las prioridades enumeradas para hacer frente a las exigencias inmediatas de creación de puestos de trabajo.

36. La OIT tropezó con dificultades al movilizar fondos para sus actividades proyectadas en Timor Oriental y sólo pudo disponer de un especialista superior en formación profesional destinado a Timor Oriental en noviembre de 1999. El carácter limitado de esta capacidad y esta presencia entorpeció la posibilidad de la OIT de influir oportunamente en la adopción de políticas y creación de instituciones en el sector de la mano de obra y del empleo. Únicamente a comienzos de 2002 aprobó la UNTAET un especialista en empleo, enviado por la OIT. La situación mejoró también desde entonces con el lanzamiento de un proyecto "para la consolidación y la mejora de las relaciones laborales" en Timor Oriental (SIMPLAR), seguido del envío de personal de la OIT a Timor Oriental. Este personal, reforzado por especialistas y consultores de la OIT, también coadyuvó a la elaboración de un proyecto de código laboral y a la enseñanza de conocimientos especializados con destino al programa de empleabilidad en Timor Oriental.

37. Desde su creación, sin embargo, el IPC/CRISIS de la OIT ha reforzado su plantilla (siete funcionarios de la categoría profesional de su plantilla ordinaria para fines de 2001), habiendo realizado considerables esfuerzos y progresos. Esto se ha reflejado en la capacidad de movilizar 10 millones de dólares de los EE.UU. de financiación externa para sus operaciones en diciembre de 2001²⁷ y en la elaboración de una red de centros de coordinación con oficinas de la OIT en el país con objeto de intensificar la cooperación de la Sede sobre el terreno en lo referente a la gestión de las crisis y a las respuestas adecuadas, así como una estrategia de retirada gradual de su participación activa en un país en crisis al cabo de un año, dejando a la estructura correspondiente del país la responsabilidad principal de apoyar sus actividades en ese país.

²⁷ Véase "The First Two Years of Implementation (septiembre de 1999 a diciembre de 2001)" ILO InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction, Ginebra, enero de 2002.

38. Sin embargo, el programa sigue enfrentándose con una serie de dificultades, enumeradas en su mayoría en un informe preparado en enero de 2002²⁸. Entre esas dificultades está la necesidad de disponer inmediatamente de fondos para emprender programas a nivel nacional en situaciones de crisis. Si bien en el bienio de 2000-2001 se adjudicaron 500.000 dólares con cargo al programa ordinario con objeto de activar el "Fondo de Acción Rápida" del programa, esta suma se había gastado del todo a mediados de marzo de 2001, y el programa tuvo que funcionar sin fondos regulares durante nueve meses. El programa destacó también la necesidad de incorporar la conciencia de la crisis en los programas de actividades ordinarios de la OIT y de examinar las estructuras sobre el terreno para que pudiesen participar activamente en operaciones de urgencia, tales como la movilización de recursos IFP/CRISIS, así como la necesidad de la OIT de adoptar sistemas administrativos especiales de urgencia y procedimientos para aprobar medidas y recursos en la respuesta a las situaciones de emergencia.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

39. En marzo de 2001, el Director General de la UNESCO encomendó al Sector de Relaciones Exteriores y Cooperación, así como al Departamento de África, la tarea de coordinar las respuestas de la UNESCO a situaciones de crisis y de emergencia²⁹. Desde entonces, esto se ha venido haciendo habitualmente a través de grupos de acción intersectoriales dentro de la UNESCO (como actualmente se hace en el Afganistán y en el Oriente Medio) con inclusión de centros de coordinación que representan los diversos sectores de la UNESCO³⁰. Anteriormente, sin embargo, proliferaban las dependencias y centros de coordinación en la Sede y era pésima la división del trabajo y la delimitación de responsabilidades de la Sede por un lado y entre la Sede y las oficinas regionales sobre el terreno por otra, lo cual repercutía negativamente en las respuestas de la UNESCO a situaciones de crisis y de emergencia y estorbaba su participación activa en las actividades de rehabilitación y reconstrucción en las situaciones posteriores a los conflictos. Esto quedó especialmente de relieve en la respuesta de la UNESCO a la crisis de Timor Oriental.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Memorando interno de la UNESCO DG/Memo/01/04 de 7 de marzo de 2001.

³⁰ Los sectores son: educación; ciencias exactas y naturales; ciencias sociales y humanas; cultura, y comunicación e información.

40. Si bien la UNESCO consiguió enviar varias misiones técnicas en los primeros meses de la crisis, como por ejemplo una misión encargada de investigar las necesidades en cuestión de medios de difusión y comunicaciones en noviembre de 1999, seguida de otras misiones de consultores sobre la cultura, la educación o las comunicaciones, esas misiones carecían de coordinación por parte de la Sede. Los propuestos proyectos y actividades posibles enumerados por las misiones carecieron de seguimiento y apoyo por parte de la Sede y la mayoría de ellos no fueron llevados a cabo por la UNESCO³¹. La primera misión intersectorial de la UNESCO en Timor Oriental no se llevó a cabo hasta febrero de 2000 y estuvo encabezada por el Director de la UNESCO en Yakarta, cuya oficina recibió el mandato explícito de la Sede de coordinar las actividades y los sectores de la UNESCO en Timor Oriental poco tiempo antes de que llegara la misión. Paralelamente funcionaba en la Sede un Grupo de Acción de Timor Oriental. Yakarta lo mantenía informado pero nunca recibió ayuda ni orientación práctica. El mandato conferido a la UNESCO/Yakarta no contó con ningún apoyo financiero o administrativo de la Sede, cuyo Grupo de Acción no parecía estar consciente de la urgencia del caso. Además, las actividades y los proyectos del sector de comunicaciones seguían al margen de las responsabilidades de la Oficina de Yakarta y dependían del asesor regional de comunicaciones de la UNESCO para el Pacífico, apoyado directamente por el sector de comunicaciones de la Sede. Por otro lado, la UNESCO no llegó a movilizar recursos internos ni externos que permitieran su presencia sobre el terreno en Timor Oriental, y eso ha sido un grave inconveniente para sus actividades, incluso para la coordinación con los principales agentes sobre el terreno. La UNESCO prestó rápido apoyo a unos cuantos proyectos en Timor Oriental, entre ellos un proyecto de restauración cultural en Dili, sobre el cual se firmó un acuerdo con la UNTAET y con el Banco Mundial en 2001 (si bien la labor preparatoria ya había dado comienzo con una serie de misiones a

³¹ Por ejemplo, la Dependencia de asistencia educativa de urgencia del sector de educación de la UNESCO enumeró en diciembre de 1999 varios sectores en los que la UNESCO podría facilitar una asistencia concreta para cubrir necesidades urgentes de educación a corto plazo y otras necesidades a mediano y a más largo plazo. El sector de comunicaciones e información propuso otros proyectos tales como proyectos de legislación sobre medios de difusión, un proyecto de consorcio de prensa y algunos importantes proyectos de radio y televisión. Ninguno de estos proyectos fueron realizados por la UNESCO.

partir de enero de 2000)³², así como un proyecto comunitario de radiodifusión y un proyecto de periodismo profesional³³.

41. La respuesta de la UNESCO a la crisis de Timor Oriental y a las necesidades posteriores a la situación de urgencia fue insatisfactoria y acusó importantes deficiencias institucionales de la Organización. La decisión adoptada por el Director General en marzo de 2001 supone un progreso en el que la UNESCO debería perseverar. En este empeño, la UNESCO necesita aprovechar mejor las experiencias y las prácticas recomendadas del sistema de las Naciones Unidas y procurar una mayor integración de sus esfuerzos dentro del sistema.

Experiencia adquirida

42. El examen de las capacidades institucionales de respuesta a las crisis de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas revela que al declararse la crisis de Timor Oriental, sólo unos cuantos de los fondos de las Naciones Unidas (el ACNUR, el PMA y en cierta medida el UNICEF) estaban en condiciones institucionales de replicar eficazmente a las necesidades de una situación grave de emergencia humanitaria. El envío de personal, unido al empeño político de la Sede, contribuyó en algunos casos a subsanar estas deficiencias institucionales. El caso de Timor Oriental sirvió de recordatorio y punto de activación para que la mayoría de las organizaciones trataran de remediar estas deficiencias. Sin embargo, sus esfuerzos al respecto no aprovechan lo suficiente la información y la experiencia disponibles en el sistema sobre las prácticas recomendadas.

43. Esas prácticas recomendadas, como se ha indicado anteriormente, han de adaptarse al mandato y a la índole de las actividades de cada organización, pero ciertamente constituyen un caudal de ideas y de usos que podrían ser de gran utilidad para fijar las prioridades de cada organización en esta esfera. Lo que es más importante, los esfuerzos de las organizaciones en la reforma y el mejoramiento de sus medios institucionales de respuesta a situaciones de urgencia necesitan una coordinación y una integración que cubra y complete las necesidades generales del sistema, al mismo tiempo que evite la duplicación de esfuerzos y de recursos. En este

³² Proyecto financiado por el Banco Mundial por valor de 109.249 dólares para apoyar la restauración del "Uma Fukun", o Museo Nacional, Dili.

³³ Radio Lospalos y refuerzo de la Asociación de Periodistas de Timor Loro Sae. Ambos proyectos, cifrados en 115.000 dólares, estuvieron financiados bilateralmente.

contexto, cada organización ha de enumerar el tipo de actividades en que puede conseguir al máximo valor añadido en una situación de emergencia (por ejemplo, véase el párrafo 32 sobre la intervención de la OMS en Timor Oriental), y de aquí orientar sus esfuerzos hacia el mejoramiento de sus capacidades para situaciones de urgencia de manera que se consolide su responsabilidad, su coherencia y su credibilidad en las situaciones de crisis. El Comité Permanente entre Organismos (véase el párrafo 44 más adelante) está muy bien situado para vigilar este proceso y elaborar un manual sobre "Quién hace qué" en las Naciones Unidas en las situaciones de emergencia. Esto podría conseguirse mediante la creación de un grupo de trabajo entre organismos sobre disposiciones orgánicas³⁴. **(Recomendación 1)**

³⁴ El Comité Permanente entre Organismos tiene ya seis grupos de referencia sobre: Planificación en Casos de Contingencia, Derechos Humanos y Acción Humanitaria, Asistencia de Género y Humanitaria, Sanciones, Telecomunicaciones, Emergencia y Armas Pequeñas. Asimismo ha creado un subgrupo de trabajo sobre el llamamiento interinstitucional unificado y un Grupo de Acción entre Organismos sobre Capacitación. *Op. cit.*, nota 9, pág. 4.

II. COORDINACIÓN DE LA RESPUESTA Y LAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN TIMOR ORIENTAL

A. Coordinación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

A.1. La fase de emergencia

Funciones de coordinación de la OCAH

44. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) tiene el mandato de coordinar la asistencia del sistema de las Naciones Unidas en casos de crisis humanitaria y emergencias complejas. Cumple su función de coordinación principalmente a través del Comité Permanente entre Organismos³⁵, presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia³⁶. El Comité Permanente entre Organismos se ocupa de garantizar la adopción de decisiones entre organismos en respuesta a emergencias complejas mediante varias funciones y mecanismos, incluso: la supervisión/alerta temprana; la planificación en casos de contingencia, la evaluación de situaciones/necesidades entre organismos, el mecanismo de coordinación sobre el terreno y los llamamientos unificados³⁷. El examen de esas funciones y mecanismos en relación con la crisis de Timor Oriental revela que el Comité Permanente no se ocupó en forma apropiada y oportuna de las primeras tres funciones. No obstante, esto se compensó con el positivo papel general

³⁵ Los miembros del Comité Permanente entre Organismos son los jefes del PNUD, el UNICEF, el ACNUR, el PMA, la FAO, la OMS y la OCAH o sus representantes designados. Además tienen una invitación permanente la OIM, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el ACNUDH, el representante del Secretario General sobre las personas internamente desplazadas y el Banco Mundial. Asimismo tres grupos de importantes organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales tienen una invitación permanente para asistir.

³⁶ La resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991, constituye en general la base legislativa de las actividades y mecanismos humanitarios de las Naciones Unidas. El Comité Permanente entre Organismos y el Coordinador del Socorro de Emergencia fueron establecidos con arreglo a esa resolución, que también inició el proceso de llamamientos unificados de las Naciones Unidas y el Fondo Rotatorio Central para Emergencias.

³⁷ Para más detalles sobre esas actividades véase "OCAH, qué es... qué hace", en www.reliefweb.int/OCAH_ol.

que cumplió en su función de coordinación sobre el terreno.

Supervisión/alerta temprana, planificación en casos de contingencia, y evaluación de situaciones/necesidades entre organismos

45. Los primeros intentos de la OCAH para preparar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para una crisis humanitaria en Timor Oriental tuvieron poco éxito³⁸. Incluso después que la OCAH logró tener acceso a información más fidedigna y a una mejor evaluación de la situación sobre el terreno por conducto de su funcionario para casos humanitarios destacado como parte de la UNAMET en junio de 1999, en una reunión de emergencia entre organismos convocada por la OCAH en Nueva York no se formalizaron las estructuras de coordinación en el periodo posterior a la votación, pese a una recomendación en ese sentido realizada por el Representante Especial del Secretario General. Según un estudio de la OCAH³⁹, los organismos presentes en la reunión consideraron que no era necesario formalizar las actividades de coordinación, que la situación aún no había llegado al punto en que se necesitara un coordinador humanitario o un organismo rector, o que la reunión no era el foro apropiado para examinar la cuestión. Menos de un mes después, estalló la violencia en Timor Oriental sin que hubiera planes para casos de contingencia y sin que ni siquiera hubieran sido elaborados por la OCAH y sus asociados de las Naciones Unidas⁴⁰.

³⁸ Para más detalles, véase *OCAH and the Timor Crisis, 1999*, estudio independiente para la OCAH, por Chris Hurford y Margareta Wahlstrom, noviembre de 2001. Tras una visita a Indonesia realizada en abril por el funcionario de la oficina regional de Ginebra de la OCAH, el Coordinador del Socorro de Emergencia y altos funcionarios de la OCAH se reunieron en Nueva York con el Coordinador Residente en Yakarta y convinieron en la necesidad de establecer un plan de preparación para casos de contingencia para Timor Oriental con el grupo de las Naciones Unidas en Indonesia. El 22 de abril de 1999, una misión de evaluación entre organismos de las Naciones Unidas visitó Timor Oriental. De esas reuniones y misiones no surgieron medidas de preparación ni planes para casos de contingencia.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ El estudio independiente para "OCAH and the Timor Crisis, 1999" (véase la nota 38 *supra*) mencionó además que la misión conjunta de evaluación entre organismos,

Experiencia adquirida

46. La respuesta, o más bien la falta de respuesta, de las organizaciones de las Naciones Unidas a los llamamientos de la OCAH y sus intentos de formular la planificación para casos de contingencia para la situación en Timor Oriental parece estar relacionada con cuestiones sistémicas y no obedecer solamente a poco sentido común y medidas inadecuadas de los representantes de algunos organismos. Esta opinión se ve apoyada por las deficiencias institucionales de las organizaciones de las Naciones Unidas antes y durante la crisis de Timor Oriental, en particular en relación con la función de alerta temprana y la evaluación en casos de contingencia, según se revela en el capítulo I *supra*. Si bien las evaluaciones realizadas por separado por la OMS y el PMA planteaban explícitamente este punto (párrs. 25 y 33 *supra*), no está claro por qué la OCAH y las demás organizaciones de las Naciones Unidas no aprovecharon la presencia temprana del UNICEF y el ACNUR en Timor Oriental para llegar a un entendimiento común y a una evaluación de la situación sobre el terreno. La falta de una comunicación adecuada dentro de los organismos miembros del Comité Permanente y entre ellos parece haber contribuido a la deficiente respuesta de dicho Comité ante la crisis en Timor Oriental. No hay muchas pruebas de que el Comité Permanente haya proporcionado el foro previsto y muy necesario para el intercambio, en una etapa temprana, de información y evaluaciones entre sus miembros, con objeto de preparar planes importantes para casos de contingencia para grandes emergencias. De hecho, parecería que, incluso sobre el terreno, no hubo ningún intercambio de información o de evaluaciones de ese tipo durante el verano de 1999 entre el funcionario de la OCAH dentro de la UNAMET y el funcionario del ACNUR sobre el terreno.

47. Recientemente, el Secretario General destacó el hecho de que una respuesta más eficaz a los desastres naturales y las complejas emergencias humanitarias exige mejor planificación para casos de contingencia y preparación entre los miembros del Comité Permanente y que debe fortalecerse la integración para lograr una

convenida durante la reunión del Comité Permanente en Nueva York, visitó Timor Oriental a fines de agosto de 1999, y entregó su informe el 3 de septiembre de 1999, sólo un día después de que estallara la violencia masiva. Aun entonces, la misión no planificó para el peor de los casos pese a que reconoció que la situación se podría deteriorar hasta el punto en que se necesitaría una respuesta independientemente de la misión o de los organismos humanitarios. En cambio, en el informe de la misión se exhortó a que se estableciera coordinación y se realizaran evaluaciones ulteriores.

mejor planificación entre organismos⁴¹. El mejoramiento de la comunicación y del establecimiento de redes dentro de las organizaciones miembros del Comité Permanente y entre ellas es esencial para lograr este objetivo, incluso mediante la creación de centros de coordinación concretos dentro de cada organización con ese fin en particular. La OCAH debería asumir un papel más decisivo en la dirección de este proceso y en la formulación de tales planes. (**Recomendación 2**)

Mecanismo de coordinación sobre el terreno

48. Pese a las deficientes medidas interinstitucionales con respecto a la alerta temprana, la planificación para casos de contingencia y la evaluación de la situación, la intervención de la OCAH sobre el terreno y los mecanismos de coordinación que estableció durante la crisis de Timor Oriental en su mayor parte tuvieron éxito. En efecto, la intervención de la OCAH sobre el terreno durante la crisis de Timor Oriental fue aplaudida como un modelo de gran éxito por la mayor parte de los funcionarios de las organizaciones de las Naciones Unidas que participaron en la operación y que fueron entrevistados para la preparación del presente informe, incluido el Representante Especial del Secretario General para Timor Oriental. Por consiguiente, se consideró útil compilar y registrar las principales características de esta intervención en el presente informe, según las describen los funcionarios consultados y otras fuentes documentadas⁴².

49. Cabe señalar que esta intervención aprovechó dos factores que resultaron esenciales para su éxito: las cualidades y la experiencia de algunos funcionarios de la OCAH desplegados sobre el terreno, que aseguraron el papel de liderazgo de la Oficina en las actividades de coordinación y le merecieron el respeto de los demás protagonistas⁴³ y un "período de gracia" de preparación de casi una semana que aprovechó la OCAH en Darwin (Australia) antes del despliegue de la INTERFET y el

⁴¹ Véase la nota 1 *supra*.

⁴² Véase en particular el llamamiento interinstitucional de las Naciones Unidas para Timor Oriental (octubre de 1999 a junio de 2000), OCAH, octubre de 1999, y el estudio independiente para "OCAH and the Timor Crisis, 1999", nota 38 *supra*.

⁴³ Este elemento fue destacado por casi todos los funcionarios consultados durante la preparación del presente informe. En efecto, en un estudio independiente de la OCAH (nota 38 *supra*) se señala el hecho de que el éxito de la OCAH en Timor Oriental se basó notablemente en las cualidades de unos pocos funcionarios clave.

Coordinador Humanitario en Dili el 20 de septiembre de 1999. Este período, durante el cual algunas organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales se reunieron en Darwin, permitió la planificación inicial conjunta y la formulación de arreglos de coordinación oficiosos, que más tarde se consolidaron y formalizaron una vez que los organismos se trasladaron a Dili (planificación y arreglos que, en teoría, deberían haber tenido lugar a nivel de la sede dentro del Comité Permanente).

50. Por consiguiente, los grupos de trabajo, integrados por el personal disponible de los organismos de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales, se establecieron en Darwin para abordar las principales necesidades humanitarias en cada sector, así como varias cuestiones intersectoriales. Esos arreglos oficiosos fueron formalizados una vez que los organismos se encontraron en Dili con el establecimiento de siete grupos de trabajo sectoriales y cinco grupos de trabajo para cuestiones intersectoriales. El organismo de las Naciones Unidas con los conocimientos pertinentes presidió los grupos de trabajo, y se incluyeron disposiciones para copresidir dichos grupos para ciertos sectores entre los organismos de las Naciones Unidas y con las ONG internacionales. Los grupos de trabajo sectoriales incluyeron alimentos (PMA); y saneamiento (UNICEF, ACNUR y OXFAM); agricultura (FAO y CARE); y educación (UNICEF); e infraestructura (PNUD). Los cinco grupos de trabajo intersectoriales incluían la protección en Timor Occidental (ACNUR); logística central (PMA); coordinación (OCAH); gobernanza (PNUD), y rehabilitación (PNUD y OIM)⁴⁴. Con casi 40 organismos humanitarios que desempeñaban actividades en Timor Oriental en octubre de 1999⁴⁵, esos arreglos permitieron que el PMA, el ACNUR, el UNICEF y las ONG adoptaran medidas coordinadas para salvar vidas durante el primer mes de la operación⁴⁶.

51. Se realizaba una reunión diaria general además de reuniones sectoriales para examinar y compartir

⁴⁴ Véase la nota 38 *supra*.

⁴⁵ The United Nations Inter.-Agency Appeal for East Timor (octubre de 1999 a junio de 2000), OCAH, octubre de 1999.

⁴⁶ *Ibid.* Entre las medidas cabe citar la creación de campamentos protegidos; una distribución general de arroz; una distribución general de asistencia no alimentaria; la reapertura de hospitales e instalaciones de salud; la distribución de alimentos para las poblaciones en situación de riesgo; y reparaciones del sistema de agua corriente y de agua de pozo.

información específica de los distintos sectores. Además, la OCAH asumió la responsabilidad de establecer un centro de operaciones humanitarias de las Naciones Unidas. El Centro proporcionó espacio temporal para oficinas e instalaciones para los organismos humanitarios y para coordinar una red rudimentaria de telecomunicaciones (mejorada conjuntamente más adelante por el PMA y el ACNUR). Se establecieron oficinas centrales de coordinación de la OCAH en cuatro centros operacionales importantes (Dili, Darwin, Kupang y Yakarta), y se establecieron suboficinas de la OCAH en por lo menos ocho localidades en Timor Oriental (y dos en Timor Occidental)⁴⁷. Se difundió información operacional, comprendida la seguridad, a la comunidad humanitaria, incluso en las ubicaciones sobre el terreno. Por consiguiente, la operación humanitaria en Timor Oriental se basó en tres fundamentos: una estructura de coordinación unificada en los principales centros operacionales bajo la dirección del Coordinador Humanitario y facilitada por la OCAH; una red logística central (asignada al PMA); y un centro general de seguridad basado en las fuerzas de la INTERFET y con la orientación de las oficinas de seguridad de las Naciones Unidas, bajo la dirección de la UNAMET.

Experiencia adquirida

52. Pese a que los arreglos que se acaban de describir fueron encomiados como un modelo para complejas intervenciones de emergencia futuras, y en efecto permitieron que la OCAH emprendiera con éxito su función de coordinación de emergencia sobre el terreno garantizando la determinación de necesidades, la planificación intersectorial, el intercambio de información y la coordinación de los programas, podrían mejorarse más aún para hacerlos más sistemáticos. El primer punto se relaciona con las funciones de alerta temprana y planificación para casos de contingencia ya mencionados, habida cuenta de que no puede contarse con el "período de gracia" concedido a la OCAH en Darwin para la formulación de planes iniciales y los mecanismos oficiosos de coordinación en complejas operaciones futuras. Como se recomendó en el párrafo 47, la OCAH y el Comité Permanente entre Organismos tienen que asumir su responsabilidad respecto de este punto.

53. En segundo lugar, si bien la asignación inmediata de tareas a los organismos sobre el terreno en general tuvo éxito, éste se debió en gran medida a los conocimientos especializados y el liderazgo ejercido por el Coordinador Humanitario interino así como a la dedicación de los representantes de los organismos sobre el terreno más bien que a una dirección sistemática bien

⁴⁷ *Ibid.*

definida del trabajo durante complejas situaciones de emergencia o a un respaldo institucional efectivo y a las capacidades de las sedes de los organismos. En efecto, esa asignación inmediata de tareas resultó una sorpresa para las sedes de algunos organismos y creó cierta fricción, rápidamente contenida, entre algunas organizaciones. Así pues, por ejemplo, la asignación de la función central de coordinación logística al PMA, además de su función tradicional de coordinación alimentaria, impulsó a éste a establecer una operación especial para cumplir esa función y el programa pasó seis semanas para lograr la plena capacidad operacional en esta esfera⁴⁸. Además, debido a cuestiones relacionadas con la capacidad y la asignación de prioridades, el ACNUR también estableció su propia dependencia logística para coordinar las adquisiciones y el transporte de los bienes del ACNUR para Timor Oriental (y Occidental)⁴⁹. La asignación del sector de la vivienda también fue problemática y si bien se ocupó de ella con renuencia el ACNUR sobre el terreno, fue necesario hacer esfuerzos especiales, incluida la movilización de recursos, para cumplir una tarea en la que normalmente el ACNUR no participaría. Asimismo, dado que más de un organismo reclamaba el papel rector en algunos sectores (por ejemplo, tanto la OMS como el UNICEF reclamaron esa función en el sector de la salud), fue necesario establecer una copresidencia para evitar fricciones.

54. La experiencia en materia de asignación de tareas *in situ* confirma la necesidad de una división oficial del trabajo entre los organismos de las Naciones Unidas, división que ha de ser decidida en el seno del Comité Permanente. Además, dicho Comité debería trabajar para producir un modelo de mecanismos de coordinación entre sus miembros durante las emergencias, basado en el manual "Quién hace qué" ya recomendado. Esos arreglos anteriores dentro del Comité Permanente ayudarían a evitar y reducir al mínimo las fricciones o las sorpresas entre los organismos durante una situación de emergencia sobre el terreno y, como ya se mencionó, asegurarían una mayor previsibilidad y coherencia en las intervenciones de los distintos organismos. Ello también ahorraría a la OCAH tiempo y esfuerzos destinados a tratar de formalizar mecanismos y acuerdos de coordinación especiales para cada emergencia, como trató en vano de hacerlo en la crisis de Timor Oriental,

⁴⁸ Véase la nota 38 *supra*.

⁴⁹ En el documento "United Nations Inter-Agency and NGO Preliminary Assessment of Needs for Humanitarian Assistance for East Timorese", 28 de septiembre de 1999 se incluyeron necesidades de financiación en materia de logística tanto para el PMA como para el ACNUR.

permitiéndole así centrar sus energías y recursos en sus actividades y servicios de coordinación sobre el terreno. **(Recomendación 3)**

55. Finalmente, el hecho de que el éxito de la OCAH en Timor Oriental se deba en gran medida a unos pocos funcionarios clave subraya la necesidad de que la Oficina amplíe el grupo de personal capacitado y fiable, incluso en los niveles superiores⁵⁰. Debe darse mayor importancia a habilitar al personal con las capacidades y los servicios de coordinación que debe proporcionar la OCAH sobre el terreno. Tal vez se podría explorar la posibilidad de establecer una política de escalones múltiples para los recursos de personal, como la aplicada por el ACNUR (véase el párrafo 19 *supra*), incluso entre la OCAH y la Oficina de Gestión de Recursos Humanos para atender las necesidades de personal de la OCAH en gran escala o en emergencias complejas, utilizando al personal de reserva de las Naciones Unidas, incluidos a los niveles superiores. **(Recomendación 4)**

El proceso de llamamientos unificados

56. El proceso de llamamientos unificados ha sido objeto de muchos estudios desde su iniciación en diciembre de 1991 con arreglo a la resolución 46/182 de la Asamblea General. El último de tales estudios fue un estudio independiente preparado para la OCAH en abril de 2002 con objeto de examinar el proceso como un mecanismo de movilización de recursos y un instrumento de coordinación y planificación estratégica⁵¹. Las principales conclusiones de este estudio se reflejan en el informe del Secretario General sobre "fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas", de 14 de mayo de 2002⁵². El proceso de llamamiento para Timor Oriental fue examinado como parte de un estudio independiente para la UNTAET realizado en mayo

⁵⁰ El estudio independiente "OCAH and the Timor Crisis, 1999" (*op. cit.*, nota 38 *supra*) destacó el hecho de que el despliegue sobre el terreno de algunos de los administradores de mayor categoría de la OCAH demostró la falta de funcionarios experimentados sobre el terreno que podrían desplegarse permitiendo a la vez que el personal directivo superior permaneciera en la sede.

⁵¹ "An external review of the CAP" de Toby Porter, 18 de abril de 2002, encargado por la Dependencia de Evaluación y Estudios de la OCAH.

⁵² *Op. cit.*, nota 1 *supra*.

de 2000⁵³, y se hizo referencia a él, aunque brevemente, en otro estudio para la OCAH en noviembre de 2001⁵⁴. Por consiguiente, este informe sólo ha de destacar y subrayar unos pocos puntos con respecto al proceso de llamamientos unificados en la medida en que se relaciona con la experiencia de Timor Oriental y en que incide en la coordinación y eficacia interinstitucional.

El proceso de llamamientos unificados como mecanismo de coordinación y planificación

57. EL Secretario General subrayó recientemente que el proceso de llamamientos unificados constituye un instrumento de coordinación fundamental para la asistencia humanitaria⁵⁵. La experiencia de Timor Oriental apoya en gran medida esa declaración, en particular en relación con el valor de dichos llamamientos como mecanismo de coordinación para las organizaciones de las Naciones Unidas. Esta importante función de coordinación se vincula estrechamente con el proceso aplicado para la preparación del llamamiento unificado. El llamamiento relativo a la crisis de Timor Oriental se dividió en tres subsecciones de programas y operaciones (el llamamiento se dividió en dos secciones, una para Timor Oriental y otra para Timor Occidental). Al comienzo de cada subsección aparecía una estrategia para el sector. Esas estrategias se redactaron en los grupos de trabajo sectoriales en Dili y representaron la opinión colectiva de todos los organismos que trabajaban en el sector. Los organismos que trabajaban en Timor Oriental colaboraban estrechamente para elaborar una estrategia de programa coherente, plenamente integrada que abarcara las necesidades de emergencia y de reconstrucción inicial de las personas desplazadas y de los repatriados. Si bien los proyectos se presentaron por sector, se hizo referencia en todo el documento a relaciones recíprocas entre los programas, y se procuró vincular las intervenciones en un sector con intervenciones en sectores complementarios⁵⁶.

⁵³ "External Review of Humanitarian Response to the East Timor Crisis: September de 1999-May 2000", Bugnion et. al., en nombre de la UNTAET/HAER, 24 de mayo de 2000. En el informe del Secretario General A/55/418, de fecha 26 de septiembre de 2000, se incluyó una breve referencia al estudio y su conclusión general sobre "Asistencia para la prestación de socorro humanitario y la rehabilitación y desarrollo de Timor Oriental".

⁵⁴ *Op. cit.* nota 38 *supra*.

⁵⁵ *Op. cit.*, nota 1 *supra*.

⁵⁶ Véase *op. cit.*, nota 45 *supra*.

Experiencia adquirida

58. El estudio independiente de la UNTAET realizado en mayo de 2000 confirmó que el llamamiento unificado como proceso promovía la colaboración interinstitucional en Timor Oriental⁵⁷. El llamamiento unificado también permitía una mayor participación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que no son miembros del Comité Permanente (así como otras partes, tales como las ONG), ayudando así a incorporar organizaciones tales como la OIT en las actividades de coordinación. Por consiguiente, un proceso bien administrado para la preparación de los llamamientos unificados puede indudablemente mejorar la coordinación y promover una mejor colaboración entre las organizaciones de las Naciones Unidas en una etapa temprana de las operaciones, y podría preparar el camino para la coordinación continua en la fase posterior a la emergencia (véase el párrafo 65 *infra*). Ello requeriría sin embargo, que las organizaciones de las Naciones Unidas utilizaran más los llamamientos unificados como instrumento de planificación o programación, dado que el examen del llamamiento unificado para Timor Oriental reveló que sólo unas pocas organizaciones lo hacen⁵⁸. Esto merece destacarse y lograrse como parte de las actividades generales en curso dentro del Comité Permanente para fortalecer el proceso de llamamientos unificados como instrumento para la planificación y la coordinación estratégicas⁵⁹. **(Recomendación 5)**

Fiscalización de las lagunas sectoriales y apoyo a la transición del socorro al desarrollo

59. Otra cuestión relacionada con el examen del proceso de llamamientos unificados en Timor Oriental es la falta de seguimiento por la OCAH de las respuestas al llamamiento unificado y, por consiguiente, su limitada influencia para corregir las lagunas sectoriales derivadas de los desequilibrios en la financiación de proyectos incluidos en el llamamiento unificado, especialmente los proyectos encaminados a apoyar la transi-

⁵⁷ *Op. cit.*, nota 53 *supra*.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ En abril de 2002, el Comité Permanente entre Organismos consideró 19 medidas para fortalecer el proceso de llamamientos unificados, ocho de las cuales se proponen para fortalecer dicho proceso como instrumento para la planificación estratégica y la coordinación. Para la lista de medidas, véase la nota 47 *supra*, anexo 1 (6). También se hace una breve referencia a este examen del Comité Permanente entre Organismos en el informe del Secretario General A/57/77-E/2002/63 (nota 1 *supra*) párr. 74.

ción del socorro al desarrollo. Se ha determinado que esta cuestión es una de las deficiencias del llamamiento unificado en general, incluso más recientemente en el informe del Secretario General sobre el "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas"⁶⁰.

60. En el caso de Timor Oriental, la cuestión fue subrayada en especial en los estudios independientes para la UNTAET y la OCAH, y se destacó en muchas de las entrevistas realizadas en la preparación de este informe⁶¹. Esto es fácil de entender dado el desequilibrio en la financiación para algunos sectores mediante el llamamiento unificado de Timor Oriental, según se refleja en la respuesta de los donantes a las necesidades de financiación de las diversas organizaciones incluidas en el llamamiento unificado. Si bien algunas organizaciones atendían todas o la mayor parte de sus necesidades de financiación por conducto del llamamiento unificado (por ejemplo, el UNICEF recibió el 100% de lo que necesitaba, el ACNUDH y el PMA recibieron cada uno casi el 84% de lo que necesitaban), otras organizaciones recibieron poco o nada (la OIT el 0% y el PNUD alrededor del 1% de sus necesidades de financiación), y unas pocas organizaciones recibieron sólo una parte de lo que necesitaban (casi el 55% para la OMS y el 26% para la FAO)⁶².

Experiencia adquirida

61. En un informe reciente del Secretario General se indica que ciertos sectores tradicionalmente han contado con buen apoyo de los llamamientos unificados, mientras que otros por lo general no cuentan con financiación suficiente. Se sugiere que los donantes parecen preferir utilizar los llamamientos unificados para la ayuda alimentaria y utilizar a otros socios ajenos a las Naciones Unidas para apoyar a otros sectores, particularmente la agricultura, la salud, el agua y el sanea-

⁶⁰ Nota 1 *supra*.

⁶¹ Véanse las notas 53 y 38 *supra*, respectivamente. El estudio realizado en nombre de la UNTAET en mayo de 2000 indicó que la supervisión estratégica del llamamiento unificado que justificaría la flexibilidad, como la reasignación de fondos entre los sectores de manera de superar las deficiencias de un enfoque sectorial, no se había realizado.

⁶² Cifras de la Financial Tracking Database for Complex Emergencies, the 1999 UN Inter-Agency Appeal for East Timor (table 1: Summary of Requirements and Contributions - By Appealing Organization as of 22 January 2001). Véase la nota 45 *supra*.

miento⁶³. Sin embargo, el hecho de que la ayuda alimentaria constituyera únicamente el 17% de la financiación total recibida en respuesta al llamamiento unificado para Timor Oriental (casi 21,3 millones de dólares de los 125,6 millones de dólares recibidos)⁶⁴, y que muchos de los sectores que "tradicionalmente" no han contado con financiación suficiente fueran en realidad financiados por conducto de algunas organizaciones de las Naciones Unidas (a saber el UNICEF y la OMS), sugiere que hay otras razones subyacentes que orientan las decisiones de financiación de los donantes.

62. Una de las principales razones parece estar relacionada con la calidad y el grado de prioridad y pertinencia de los proyectos presentados por conducto del llamamiento unificado por las organizaciones de las Naciones Unidas⁶⁵, y la credibilidad en situaciones de emergencia de las organizaciones asociadas con los proyectos presentados. Este punto parece ser apoyado por el hecho de que las organizaciones de las Naciones Unidas, que a través de los años habían recibido respuestas constantemente limitadas a sus solicitudes de financiación mediante el llamamiento unificado (FAO, PNUD y OMS)⁶⁶ son en realidad las organizaciones que cuentan con los arreglos institucionales y la capacidad de respuesta en situaciones de emergencia más deficientes (incluida su capacidad para establecer estrategias de retirada y vínculos dentro de sus propias organizaciones

⁶³ Véase la nota 1 *supra*, párr. 68.

⁶⁴ Véase la nota 62 *supra*, cuadro II.

⁶⁵ El examen externo de los llamamientos unificados (véase la nota 51 *supra*) indica que los donantes todavía mencionan la calidad deficiente de algunos de los proyectos resumidos en el llamamiento unificado cuando se les pide que expliquen sus decisiones en materia de financiación. Además, los donantes destacaron la falta de suficientes detalles relacionados con el costo de los proyectos como una de las deficiencias en el llamamiento unificado para Timor Oriental (véase la nota 53 *supra*).

⁶⁶ Entre 1994 y 2001, organizaciones como la FAO, el PNUD y la OMS recibieron, respectivamente, el 21, el 23 y el 26% de sus solicitudes globales con arreglo al llamamiento unificado durante este período. Por otra parte, organizaciones como el ACNUR, el PMA y el UNICEF recibieron, respectivamente, el 88, el 85 y el 59% de sus solicitudes globales con arreglo al llamamiento unificado, durante el mismo período. Véase la nota 51 *supra*, anexo 9: en el gráfico figuran las necesidades y los ingresos con arreglo al llamamiento unificado correspondientes a los siete organismos principales de las Naciones Unidas (1994-2001).

entre el socorro y el desarrollo), según lo revela el examen efectuado en el capítulo I del presente informe, lo que, a su vez, evidentemente incide en forma negativa en su credibilidad y la calidad de sus proyectos presentados por conducto del llamamiento unificado. Por cierto, un examen de los proyectos que no recibieron financiación por conducto del llamamiento unificado para Timor Oriental avala las decisiones de financiación de los donantes ya que algunos de esos proyectos no parecen adecuados para adaptarse a las urgentes necesidades y actividades humanitarias o apoyarlas, y recaen mejor dentro de la competencia y el mandato de otros organismos, o simplemente carecen de realismo en una situación de crisis⁶⁷.

63. La falta de financiación de emergencia que permitiría a estas organizaciones establecer una presencia inmediata e iniciar sobre el terreno algunos de los proyectos de emergencia dentro de su competencia y en los que puedan demostrar un valor agregado (que se incluiría más tarde en el llamamiento unificado) contribuye al problema de la credibilidad a que hacen frente esas organizaciones y les hace más difícil movilizar recursos más tarde para sus proyectos con arreglo al llamamiento unificado. No constituye una sorpresa que las organizaciones de las Naciones Unidas con el más alto nivel de respuesta a sus necesidades de financiación con arreglo al llamamiento unificado, especialmente el ACNUR y el PMA (y el UNICEF en menor grado), sean las mismas organizaciones que menos dependen del llamamiento unificado como instrumento de recaudación de fondos. Además, el UNICEF (junto con el ACNUR y el PMA en menor grado) utiliza constantemente el Fondo Rotatorio Central de Emergencia, lo que le permite apoyar su presencia temprana sobre el terreno e iniciar algunos de los proyectos en una situación de emergencia, ayudando así a promover su credibilidad entre los protagonistas y los donantes humanitarios. (El Fondo Rotatorio, sin

⁶⁷ Como ejemplo de algunos de los proyectos presentados por las organizaciones de las Naciones Unidas que no recibieron financiación a través del llamamiento unificado para Timor Oriental cabe mencionar los proyectos de la FAO para la distribución de semillas de hortalizas (la mayor parte de las necesidades de distribución de alimentos y semillas ya habían sido atendidas por conducto del PMA y las ONG), o para el apoyo al retorno y reasentamiento de familias agricultoras desplazadas y la asistencia de emergencia al sector de pesquerías artesanales. Asimismo, un proyecto de la OMS de tratamiento integrado de las enfermedades infantiles, un proyecto del PNUD en apoyo de la gobernanza y el establecimiento de capacidad sectorial, y un proyecto de la OIT de educación y capacitación profesional amplias para los habitantes de Timor Oriental. Véanse la nota 45 y la nota 62 *supra*, cuadro III.

embargo, con sus 50 millones de dólares de capacidad de financiación, sólo puede financiar una parte de las necesidades de emergencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.)⁶⁸

64. Pese a que algunas de las medidas esbozadas en el informe del Secretario General sobre "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas"⁶⁹, incluido el sistema de seguimiento financiero iniciado en 2001⁷⁰, podrían indudablemente ayudar en la supervisión de los llamamientos unificados, el análisis anterior sugiere que la adopción de medidas genuinas para subsanar las lagunas sectoriales dentro de los llamamientos unificados indudablemente se beneficiaría con el fortalecimiento y la reforma de las capacidades institucionales de respuesta de emergencia en los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas recomendados anteriormente (párr. 43). Los Estados Miembros deben apoyar esas actividades, incluso mediante la inversión en fondos rotatorios de emergencia de las distintas organizaciones, que son necesarios para asegurar una respuesta temprana y creíble de las organizaciones de las Naciones Unidas durante situaciones de emergencia. **(Recomendación 6)**

A.2. La fase posterior a la emergencia⁷¹

65. Entre los representantes de los organismos, los fondos y los programas entrevistados sobre el terreno

⁶⁸ El Fondo Rotatorio Central de Emergencia es un mecanismo de flujo de efectivo establecido de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General de diciembre de 1991 con objeto de permitir una respuesta inmediata a una emergencia. El Fondo Rotatorio requiere que los organismos que pidan préstamos reembolsen la cantidad prestada dentro de un período determinado, que no ha de exceder de un año. Desde 1992, el Fondo Rotatorio ha sido utilizado 51 veces, con un total de 127,7 millones de dólares desembolsados. Los desembolsos al UNICEF, el ACNUR y el PMA representan el 80% de este total. Véase la nota 37 *supra*.

⁶⁹ Véase la nota 1 *supra*.

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 75.

⁷¹ Como se mencionó en el párrafo 5 de la introducción, el informe se centra en el examen de los procesos y mecanismos del sistema de las Naciones Unidas aplicados en diferentes fases en el caso de Timor Oriental y que inciden en la coordinación y la eficacia de sus organizaciones. Por consiguiente, en el informe no se abordan los aspectos sustantivos o programáticos de esa coordinación.

para el presente informe hubo consenso general en el sentido de que la coordinación entre ellos era ejemplar. La mayoría destacó que esto se había visto facilitado por el adecuado nivel de coordinación establecido originalmente por la OCAH durante la fase de emergencia, y consolidado por otros factores, incluido el liderazgo ejercido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas, así como por las amplias dificultades y problemas a que todos hacían frente desde el principio y que los obligó a buscar apoyo mutuo.

66. La coordinación en Dili se formalizó con mucha rapidez cuando se estableció un grupo normal del país poco después de la reanudación de las operaciones de las Naciones Unidas por conducto de la UNTAET en diciembre de 1999. Se celebraron reuniones semanales para los jefes de organismos (a los que también asistió el representante del Banco Mundial), y se crearon grupos temáticos. El Coordinador Residente fue el principal punto de contacto y comunicación entre los organismos y el Representante Especial del Secretario General, si bien todos ellos tenían acceso directo a éste en caso necesario. El Coordinador Residente también habló en nombre de los organismos en las conferencias de donantes. Además, obtuvo desde el principio el acuerdo de todas las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en Timor Oriental en el sentido de que todas las propuestas de proyectos se someterían primero a un examen previo por conducto de la UNTAET.

67. En el principio la cooperación y coordinación se centraron especialmente en cuestiones prácticas. Todas las organizaciones, con la excepción del ACNUR, se alojaron en un único edificio, la "United Nations Agency House", lo que también proporcionó mayor cohesión y facilitó la cooperación entre ellas. Si bien no se estableció ningún acuerdo oficial para el uso de los servicios comunes, el PNUD proporcionó algunos servicios a varios organismos, sobre la base de la facturación a los usuarios. Por consiguiente, se establecieron disposiciones, por ejemplo, para compartir los servicios de limpieza, tecnología de la información y seguridad. Además, varias organizaciones con pocos miembros sobre el terreno, tales como la OIT, la FAO y el FNUAP, utilizaron los servicios administrativos proporcionados por el PNUD.

68. Más tarde, la cooperación se amplió a las cuestiones de política y la preparación de la evaluación común para el país, que ayudó a unificar el criterio de los organismos respecto de cuestiones sustantivas. El proceso de evaluación común para el país (ECP) fue iniciado en mayo de 2000 y el documento se publicó en noviembre de 2000⁷². Su mandato fue establecido y apo-

⁷² El grupo de las Naciones Unidas para el país que participó en el proceso de ECP incluía al PNUD, el

yado por la UNTAET. La ECP debía servir de insumo inmediato para el diálogo sobre el desarrollo en Timor Oriental y como primer paso esencial en un proceso continuo, más bien que como un producto amplio basado en un proceso prolongado y exhaustivo. Utilizó notablemente los datos del análisis contenido en el informe publicado por la misión conjunta de evaluación coordinada por el Banco Mundial⁷³. La ECP también condujo, en una segunda fase, a la publicación, a principios de 2002, del primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para Timor Oriental⁷⁴. Habida cuenta de las circunstancias en materia de desarrollo de Timor Oriental, se prevé un examen oficial anual del MANUD.

Experiencia adquirida

69. La evaluación realizada por los representantes de las organizaciones de las Naciones Unidas en Timor Oriental acerca de la coordinación entre organismos en la fase posterior a la emergencia en Timor Oriental y del uso temprano de los mecanismos de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para lograr esa coordinación plantea algunos puntos que cabe destacar en relación con la coordinación y la eficacia de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas. Entre ellos se encuentra la gestión de la transición del socorro al desarrollo.

UNICEF, el PAM, el FNUAP, el ACNUR, la UNOPS, la OMS, la FAO y la OIT. Si bien no fue posible realizar consultas con las autoridades locales en la misma forma que en otros países, se procuró solicitar contribuciones de los líderes de Timor Oriental. Para más detalles, véase Common Country Assessment for East Timor "Building Blocks for a Nation", Timor Oriental, noviembre de 2000.

⁷³ La misión común de evaluación, coordinada por el Banco Mundial, fue apoyada en una reunión de donantes, organismos de las Naciones Unidas y representantes de Timor Oriental el 29 de septiembre de 1999. Se desplegó el 29 de octubre de 1999 para determinar las iniciativas prioritarias de reconstrucción a corto plazo y proporcionó estimaciones de las necesidades de financiación externa. El informe de la misión común de evaluación fue publicado en noviembre, sólo unas semanas después de la iniciación del llamamiento unificado de las Naciones Unidas para Timor Oriental el 27 de octubre de 1999.

⁷⁴ El MANUD/Timor Oriental abarca, sin embargo, el período comprendido entre 2003 y 2005. Tomó enero de 2003 como fecha de iniciación para asegurar la sincronización con el Plan Nacional de Desarrollo en Timor Oriental. Para más detalle, véase Timor Oriental: MANUD (2003-2005).

Es indudable, como lo confirmó la experiencia de Timor Oriental, que una coordinación firme y bien administrada durante la fase de emergencia prepara el camino y facilita una mejor coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas en la fase de transición. Sin embargo, la experiencia de Timor Oriental también subrayó la falta de un marco de las Naciones Unidas para administrar la transición inmediata de la fase de emergencia humanitaria a una fase de desarrollo más sostenido. Esta laguna entre el socorro y el desarrollo, en el caso de Timor Oriental, fue subsanada en cierta medida mediante la coordinación de la financiación del Banco Mundial para la rehabilitación y la recuperación, en consulta con la UNTAET y mediante varias conferencias de donantes⁷⁵. Sin embargo, como se indica más abajo (párrs. 100 a 103), las organizaciones de las Naciones Unidas aprovecharon poco esta circunstancia, y sus actividades sufrieron durante ese período.

70. Pese al reconocido y encomiable liderazgo en la preparación de la ECP, la limitada capacidad del PNUD no le permitió asumir un papel de liderazgo similar en la gestión o el suministro de un marco para que las organizaciones de las Naciones Unidas organizaran y desarrollaran sus servicios y actividades en la fase inmediatamente posterior a la emergencia. Ello tuvo repercusiones negativas sobre la eficacia y las contribuciones de muchas de las organizaciones de las Naciones Unidas durante el período de transición del socorro al desarrollo. Parecería útil pues que el PNUD aumentara sus actividades en esta esfera particular, reforzando a la vez su capacidad interna para respuestas de emergencia. En este contexto, sería necesario explorar los arreglos y mecanismos conjuntos entre el PNUD y la OCAH que permitieran una transición sin tropiezos del socorro al desarrollo, asegurando a la vez un papel de liderazgo para el sistema de las Naciones Unidas durante esta fase y hasta que se activen plenamente otros mecanismos de desarrollo (ECP y MANUD). **(Recomendación 7)**

71. Cabe subrayar aquí que esos arreglos o mecanismos deben elaborarse principalmente para la fase de planificación y coordinación y no con fines de recaudación de fondos, dado que la financiación en este caso, incluso para las actividades de las organizaciones de las Naciones Unidas, podría seguir proporcionándose por conducto de otros mecanismos, sin olvidar las actividades de movilización de recursos de cada organización (que dependerán, entre otras cosas, de la capacidad y credibilidad de esas organizaciones), o fondos fiducia-

⁷⁵ Desde mediados de diciembre de 1999 hasta la independencia de Timor Oriental el 20 de mayo de 2002 se realizaron seis conferencias de donantes, la última de las cuales se celebró en Dili inmediatamente antes de la declaración de independencia.

rios de donantes, o simplemente en forma bilateral por conducto del gobierno interesado⁷⁶.

72. Otra cuestión relacionada con la gestión del período de transición es la capacidad de los mecanismos actuales de coordinación del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas para tener en cuenta y reflejar las repercusiones de una crisis en un país o una región. Incluso en un caso tan difícil como el de Timor Oriental, habida cuenta del nivel de destrucción, el colapso y la falta de estructuras de buen gobierno, y la falta de datos básicos fidedignos, el grupo de las Naciones Unidas para el país consiguió iniciar un proceso de ECP que analizaba y comparaba las situaciones antes y después de la crisis. Más tarde, el MANUD para Timor Oriental incluyó una cláusula oficial relativa al examen anual. Ello demuestra que los procesos de ECP y MANUD en general pueden y deben ser más flexibles y dinámicos con objeto de reflejar lo antes posible las repercusiones de las crisis en sus evaluaciones y de alentar a las organizaciones de las Naciones Unidas a ajustar sus programas y actividades de desarrollo en el país en consecuencia. Ello ayudaría a acortar la fase de transición en un país o una región y racionalizaría la utilización de la ECP para los países que están en el proceso de transición del socorro al desarrollo, habida cuenta de la deficiente respuesta a esas ECP en general, como se destacó en un informe reciente del Secretario General⁷⁷. **(Recomendación 8)**

73. La continua y eficaz coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas en Timor Oriental,

⁷⁶ En 1996, el PNUD propuso la creación de un llamamiento unificado ampliado entre organismos, "como mecanismo de financiación intermedio que podría incluir el socorro y las necesidades iniciales de desarrollo". La propuesta fue rechazada más tarde. Véase *op. cit.*, nota 51, anexo 2.

⁷⁷ Véase *op. cit.*, nota 1 *supra*, párrs. 69 y 84 r). Los llamamientos unificados para los países que están en la transición de la etapa del socorro a la del desarrollo son los que han recibido menos fondos debido, sobre todo, a la "compartimentación" de las distintas fuentes de financiación. La mayoría de los donantes aún mantienen claras distinciones institucionales entre la financiación para el "socorro" y la financiación para el "desarrollo". El Secretario General también hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que alentaran a las Naciones Unidas a que fortalecieran sus instrumentos de planificación, como la evaluación común para los países, el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo y el proceso de llamamientos unificados, a fin de reflejar mejor la gestión del riesgo de desastre.

pese a la falta de un marco para regular la transición, destacó una vez más la importancia del liderazgo y la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas continuara invirtiendo en la preparación y capacitación de funcionarios de nivel superior que pudieran hacerse cargo de las graves responsabilidades de coordinación en todo el sistema.

74. Finalmente, si bien la coordinación entre organismos sobre el terreno parecía satisfactoria, no lo parecía tanto a nivel de la Sede. En Nueva York se estableció un grupo de tareas entre organismos, presidido por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en el cual participaron representantes del Departamento de Asuntos Políticos, el PNUD y el Banco Mundial. No obstante, otras organizaciones de las Naciones Unidas no tenían un medio claro de participación en este grupo de tareas como no fuera por conducto del PNUD. Por consiguiente, el Administrador del PNUD actuó prácticamente como portavoz de todos los organismos y programas en Nueva York, incluso cuando se dirigía al consejo de Seguridad. Algunos funcionarios expresaron la opinión de que ese grupo de tareas estaba apartado de los acontecimientos ocurridos sobre el terreno, y gran parte de sus esfuerzos se dirigieron a preparar los informes del Secretario General que debían presentarse al Consejo de Seguridad en vez de proporcionar una orientación normativa coordinada sobre el terreno. No obstante, en principio, la mayoría de los funcionarios consideró que las deficiencias relacionadas con la coordinación a nivel de la Sede podían mejorarse en el futuro mediante el mecanismo del equipo de tareas integrado para las misiones, recomendado por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase el párrafo 80 *infra*).

B. Cooperación y coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y la UNTAET

75. El Consejo de Seguridad, al establecer la UNTAET, reconoció que, para organizar y desempeñar sus funciones con arreglo a su mandato, la UNTAET necesitaría basarse en la experiencia y capacidad de los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. El Consejo también alentó a los Estados Miembros y a los organismos y las organizaciones internacionales a que proporcionarían personal, equipo y otros recursos a la UNTAET de conformidad con lo solicitado por el Secretario General, incluso para crear las instituciones básicas y fomentar la capacidad, y destacó la necesidad de que esas actividades se coordinaran de la manera más eficaz posible.

76. Si bien en general se manifestó satisfacción con respecto al carácter de la cooperación y coordinación entre organismos en Timor Oriental, la evaluación de la

cooperación y la relación con la UNTAET variaba entre las organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente en las esferas destacadas por el Consejo de Seguridad. En general, las organizaciones que calificaban su interacción y cooperación con la UNTAET como bastante buena, incluidas el ACNUR, el UNICEF, el PNUD y la OMS, tenían relaciones armoniosas, con un mejor acceso a los funcionarios de alto nivel y superiores en la UNTAET. Esas relaciones y ese acceso, sin embargo, se atribuían a los antecedentes personales y la experiencia del Representante Especial del Secretario General y a su comprensión del sistema de las Naciones Unidas (ACNUR y PNUD), o al hecho de que algunos funcionarios superiores y de alto nivel seleccionados para prestar servicios en la UNTAET habían recibido adscripciones de sus organizaciones matrices (el UNICEF y la OMS). No obstante, otras organizaciones no contaron con esos factores desde el comienzo y consideraban que sus relaciones y su cooperación con la UNTAET eran difíciles y carecían de consultas (FAO y OIT).

77. Sin embargo, en todos los casos, la cooperación y la interacción entre la UNTAET y las organizaciones de las Naciones Unidas se resentía a causa de una planificación y de procesos de dotación de personal deficientes de la UNTAET. Si bien algunas organizaciones lograron superar esto sobre el terreno gracias a diversos factores, incluidos personales, otras no pudieron superar las deficiencias sistémicas características de esos procesos.

Planificación de la UNTAET

78. Los funcionarios entrevistados coincidieron en señalar que la planificación de la UNTAET comenzó muy tarde con relación a los hechos sobre el terreno y que no se habían previsto verdaderos planes de contingencia para la misión. Resultó obvio que el proceso de transición del Departamento de Asuntos Políticos, que era el principal encargado de la operación de la UNTAET, al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que asumió la función principal de la UNTAET, no fue fácil. El Equipo de Tareas creado posteriormente con ese fin carecía de precisión y actuó de forma algo precipitada con el objeto de producir resultados. Aparte de la OCAH en la Sede, el proceso de planificación al parecer excluyó a otras organizaciones de las Naciones Unidas e incluso a algunos departamentos pertinentes internos de la Sede.

79. Por ejemplo, si bien la División de Política Social y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) participó, a nivel de trabajo en la planificación y organización de los sectores sociales, la División de Administración Pública del Departamento no intervino en el proceso de planificación a pesar de

que el mandato de la UNTAET se focalizaba principalmente en la gobernanza. La experiencia y los conocimientos especializados de algunas organizaciones que ya se encontraban en Timor Oriental y desplegaban actividades en el ámbito humanitario y de las emergencias, como el ACNUR, no se tuvieron en cuenta durante el proceso de planificación, en particular para el componente humanitario de la UNTAET, ya que en un primer momento no se invitó a sus representantes en Nueva York a participar en el Equipo de Tareas (la transición de la OCAH a la UNTAET/asistencia humanitaria y rehabilitación de emergencia más tarde resultó ser problemática y confusa, en parte debido a deficiencias de planificación y especialmente porque no se celebraron consultas con los colaboradores humanitarios durante el proceso, y también por falta de experiencia y conocimientos en el componente humanitario de la UNTAET)⁷⁸.

Experiencia adquirida

80. El Secretario General subrayó hace poco la necesidad de definir más claramente la política existente en relación con los departamentos principales, política que versa sobre la relación entre el Departamento de Asuntos Públicos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En este contexto, se confirmó que este último será el principal encargado de la planificación y gestión de todas las operaciones de paz y seguridad sobre el terreno, incluidas aquellas en las que la mayoría del personal es civil⁷⁹. Algunos funcionarios de la Sede también dijeron que la operación de la UNTAET se desarrolló antes de que se publicara el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁸⁰ y que la mayoría de las deficiencias de planificación mencionadas más atrás debían examinarse en el contexto del mecanismo del Equipo de Tareas Integrado para las Misiones recomendado por el Grupo⁸¹. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz señaló recientemente que la misión de las Naciones Unidas en el Afganistán, la primera operación creada desde que se publicó el informe del Grupo,

se había concebido de manera diferente gracias a la plena aplicación del concepto de un equipo de tareas integrado para las misiones, y que también se había intentado una verdadera integración al reunir todas las actividades de socorro, rehabilitación y reconstrucción de las Naciones Unidas en un mismo componente dentro de la misión⁸².

81. En vista de estos hechos y sobre la base del examen interno que habría realizado el Departamento de Asuntos Políticos, los Inspectores estiman que sería muy útil que la Dependencia de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz examinara la misión en el Afganistán, haciendo hincapié en particular en los nuevos procesos y mecanismos aplicados en la misión⁸³, para determinar, entre otras cosas, en qué medida se integraron desde un primer momento los insumos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas así como de otros departamentos de la Secretaría de las Naciones Unidas para la conceptualización y planificación de la misión mediante estos nuevos procesos y mecanismos. **(Recomendación N° 9)**

La dotación de personal de la UNTAET

82. Los funcionarios entrevistados para este informe se mostraron generalmente de acuerdo en que el proceso de contratación de personal para la UNTAET fue en gran medida ineficiente y mal administrado. Debido a que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no estaba preparado para ocuparse de una contratación tan vasta de personal civil con formación y experiencia técnicas, las necesidades de personal no siempre se determinaron de manera adecuada, las plantillas se planificaron mal y el proceso de fijación de prioridades, selección y administración en su totalidad no se manejó satisfactoriamente. Por otra parte, el Departamento carecía de conocimientos sobre la dinámica y las necesidades de las operaciones (etapas humanitaria y de desarrollo y la transición de una a otra). Esto llevó, en particular durante la crítica primera etapa de las opera-

⁷⁸ Para mayores detalles sobre la etapa de transición de la OCAH a la UNTAET/asistencia humanitaria y rehabilitación de emergencia, véase *op. cit.*, nota 38 *supra*, cap. 4.

⁷⁹ Véase el informe de Secretario General (A/57/387 de 9 de septiembre de 2002) sobre "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", párr. 126.

⁸⁰ A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 217.

⁸² Declaración del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ante la Cuarta Comisión (Comisión Política Especial y de Descolonización) de la Asamblea General durante el quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea, 18 de octubre de 2002.

⁸³ El Secretario General Adjunto también resaltó en su declaración ante la Cuarta Comisión que la asignación de países encargados a tareas como la reestructuración del ejército y la policía, la reforma judicial y la lucha contra la droga, era otra novedad de la misión en el Afganistán.

ciones de la UNTAET, a contar con un caudal de personas de formación general cuyos antecedentes, capacidad y competencias rara vez estaban a la altura de las tareas que debían desempeñar, lo que, a su vez, representó un obstáculo para que la UNTAET cumpliera su mandato de forma adecuada, en particular en el componente de gobernanza y administración pública (aunque el pilar humanitario también sufrió las consecuencias, como se mencionó en el párrafo 79).

83. Así pues, en un informe del Auditor Residente sobre las operaciones de la UNTAET entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001 se pusieron de manifiesto deficiencias de gestión en la planificación y ejecución de los proyectos de infraestructura, proyectos de efecto rápido y programas de información pública. Se reconoció que la planificación inadecuada y el hecho de que no se había contratado al personal con los conocimientos necesarios eran las principales razones por las que los proyectos de reparación de infraestructuras habían sido ineficaces y se habían ejecutado con retraso⁸⁴. Si bien la autorización otorgada a la UNTAET en noviembre de 2000 con el fin de que contratara personal para la administración de transición mejoró la situación respecto de las demoras en la contratación, la Misión no contaba con la dotación de personal calificado necesaria (en particular funcionarios competentes de contratación de personal) para hacer el mejor uso posible de esta delegación de facultades y siguió contratando personal de calidad cuestionable⁸⁵.

84. La mala gestión del proceso de contratación para la UNTAET no sólo impidió que ésta ejerciera eficazmente su mandato sino que tuvo repercusiones sobre la relación y colaboración entre la UNTAET y los organismos de las Naciones Unidas y, por ende, en la capacidad de estos últimos de hacer un aporte efectivo a las actividades de fomento de las instituciones y la capacidad en Timor Oriental, como lo había pedido el Consejo de Seguridad.

⁸⁴ Auditoría de la OSSI N° AP2001/73: Informe del Auditor Residente sobre la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, 21 de febrero de 2002.

⁸⁵ En el informe del Auditor Residente (véase la nota 84) también se señaló que, dado que no había un marco general para los puestos y el control de los antecedentes de los candidatos, no se podía considerar que las decisiones de la Misión sobre la contratación de personal y el grado asignado a cada persona fueran fundamentadas y no había ninguna garantía de que se hubiera contratado a las personas más aptas para los puestos.

85. En general, la Sede de las Naciones Unidas pidió a los organismos especializados que nombraran a dos expertos superiores como posibles candidatos para trabajar con la UNTAET. La OMS, la OIT y la FAO respondieron a esa petición, pero posteriormente nunca se las invitó a participar en la selección final y contratación de sus candidatos, ni se las consultó o informó al respecto.

86. Según los funcionarios de la FAO, parece ser que la UNTAET no contrató a ninguno de sus candidatos. Una misión enviada por el Servicio de Operaciones Especiales de Socorro de la FAO (FAO/TCOR) a Timor Oriental en mayo de 2000 observó que se había abandonado la modalidad aplicada desde el comienzo de la crisis de mantener consultas estrechas entre los organismos de las Naciones Unidas y otros interesados y que, por el contrario, se adoptaban soluciones aparentemente menos coordinadas bajo la administración de la UNTAET. El Departamento de Agricultura de la UNTAET contaba con unos 30 funcionarios internacionales del cuadro orgánico (y se seguía contratando personal) seleccionados por la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz), según parece de una lista de candidatos propuestos por los Estados Miembros, sin un plan general ni las directrices necesarias para crear un ministerio técnico. Aunque la FAO había ofrecido su apoyo al Departamento de Agricultura de la UNTAET, no se aprovechó este ofrecimiento, con excepción de la adscripción de un experto en pesca de la Sede (1° de mayo a 31 de agosto de 2000). A raíz de esta situación, la FAO piensa que tuvo muy poca influencia sobre la estructura institucional o las políticas establecidas por la UNTAET en el sector de la agricultura en Timor Oriental, ya que su presencia y nivel de actividades fueron en general reducidos y se limitaron a las operaciones de socorro del sector agrícola sobre el terreno.

87. En el sector del trabajo y el empleo, el candidato contratado por la UNTAET era un experto jubilado de la OIT. La OIT califica de frustrante el hecho de haber tenido una influencia tan limitada sobre las políticas y actividades de fomento de las instituciones y la capacidad de la UNTAET en el ámbito del trabajo y el empleo en Timor Oriental. Por ejemplo, según los funcionarios de la OIT, la organización sólo participó en la preparación del Código de Trabajo de Timor Oriental (misiones de la Sede y las oficinas regionales; asesoramiento técnico a las dependencias de la UNTAET) durante los primeros meses y la OIT obtuvo una copia del Código a través de la Secretaría de Trabajo de Timor Oriental poco antes de que la UNTAET lo promulgase el 1° de mayo de 2002. Los funcionarios de la OIT afirmaron que la Organización también habría podido aportar su experiencia y asesoramiento para la solución de los problemas relacionados con los salarios no sostenibles

aplicados por la UNTAET, en particular sugiriendo desde un comienzo niveles salariales más adaptados a la economía laboral real de Timor Oriental y la región. Aunque las consultas posteriormente mejoraron al ponerse en marcha otro proyecto (véase el párrafo 37), los funcionarios de la OIT aún sienten que el criterio general de la UNTAET fue de no consultar a terceros.

88. Por el contrario, la evaluación de la OMS de su relación y colaboración con la UNTAET fue bastante positiva, probablemente porque el experto en salud contratado por la UNTAET era un experto superior adscrito por la OMS que pudo aprovechar la experiencia de su organización. Además, este experto también era responsable, en el marco de sus nuevas funciones, de la gestión de los proyectos de la UNTAET en el sector de la salud financiados por el Banco Mundial. La OMS estaba así en condiciones ideales de aprovechar más tarde al Banco como institución de financiación y las relaciones armoniosas entre el representante de la OMS en Dili y el experto de la OMS adscrito a la UNTAET (aunque esta financiación representó una pequeña proporción de las actividades generales de la OMS en Timor Oriental).

89. Cabe destacar, sin embargo, que en todos los casos, y aunque actuaban como ministros de hecho en sus respectivos sectores, los expertos superiores especializados contratados por la UNTAET, ya sea en los sectores de la agricultura, el trabajo o la salud, tenían una autoridad limitada sobre la selección del personal de sus respectivos departamentos en la UNTAET -tarea que quedó principalmente en manos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz- obstaculizando aún más las posibilidades de que esos expertos aprovecharan la experiencia de los respectivos organismos de las Naciones Unidas, en particular durante la primera etapa de las operaciones⁸⁶.

Experiencia adquirida

90. Los problemas y dificultades de la contratación de personal civil para las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y en particular las deficiencias del

⁸⁶ Por el contrario, habría que destacar a esta altura que para la contratación del experto superior en derechos humanos de la UNTAET, el trámite se basó en una recomendación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), mientras que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se ocupó exclusivamente de la parte administrativa. Una vez elegido (a pesar de la demora debida a la limitada capacidad también del ACNUDH de actuar en la emergencia), el experto superior participó personalmente en la contratación de su equipo.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en este sentido, se examinaron a fondo y se reconocieron debidamente en muchos informes de supervisión y de la Secretaría, que en algunos casos datan del comienzo de la década de 1990⁸⁷. Sin embargo, sólo hace poco, tras la publicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁸⁸ tanto la Secretaría como los Estados Miembros comenzaron a tomar las medidas adecuadas para solucionar esos problemas y dificultades, tal como se describe en diversos informes del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁸⁹. Entre estas nuevas medidas, una sumamente pertinente es la elaboración de una estrategia global de dotación de personal civil, recomendada por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Otras medidas consisten en modificar el Proyecto Galaxy para atender a toda la gama de necesidades de contratación para el mantenimiento de la paz y la elaboración de perfiles de misiones y descripciones genéricas de los puestos⁹⁰.

91. La estrategia de dotación de personal propuesta, que está elaborando un equipo interdepartamental de la Secretaría de las Naciones Unidas, consta de cinco elementos clave⁹¹. Uno de ellos es la necesidad de ampliar las fuentes de contratación, en particular mediante acuerdos con entidades y organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros. Entre las tareas asignadas al equipo interdepartamental se cuenta aclarar las funciones y las responsabilidades de los departamentos, organismos, fondos y programas para ayudar en la gestión del nuevo sistema, así como para preparar y selec-

⁸⁷ Por ejemplo, véase el informe de la DCI A/48/421, de 19 de octubre de 1993 (JIU/REP/93/6) titulado "Dotación de personal de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y misiones conexas (componente civil)" y más recientemente el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (*op. cit.*, véase nota 80, párr. 127) y el informe de la OSSI, A/56/202, de 20 de julio de 2001.

⁸⁸ Véase la nota 80 *supra*.

⁸⁹ Véanse los informes del Secretario General A/55/502, de 20 de octubre de 2000 (párrs. 103 a 111), A/55/977 de 1º de junio de 2001 (párrs. 154 a 164) y A/56/732 de 21 de diciembre de 2001 (párr. 35).

⁹⁰ Véase el informe del Secretario General A/56/732 de 21 de diciembre de 2001, párr. 35.

⁹¹ A/55/977, párr. 157.

cionar al personal propio para su envío a operaciones de mantenimiento de la paz con breve plazo de preaviso⁹². En agosto de 2001, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz llevó a cabo un examen de las bases de datos sobre candidatos del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como parte de las actividades para elaborar un compendio de las posibles fuentes existentes de contratación y crear los instrumentos necesarios para fortalecer la capacidad de reserva. Se han concertado nuevos procedimientos con el ACNUDH para simplificar y acortar el proceso de selección de los funcionarios de derechos humanos adscritos a misiones sobre el terreno⁹³.

92. Los Inspectores ven con agrado las medidas adoptadas hasta el momento para corregir las deficiencias que desde hace tanto tiempo se observan en la contratación del personal civil y que se pusieron ampliamente de manifiesto durante la operación de la UNTAET. En particular, se felicitan de la actual preparación de la estrategia sobre dotación y el énfasis que se hace en ampliar las fuentes de contratación para el personal civil. No obstante, hasta el presente han tenido pocas pruebas de una participación real y activa de los organismos de las Naciones Unidas en dicho proceso.

93. En el caso de Timor Oriental, los organismos, fondos y programas que lograron aportar sus conocimientos y experiencia a la UNTAET tuvieron muchas más posibilidades de contribuir activamente a las actividades de fomento de las instituciones y la capacidad en el país. Si bien el proceso de contratación para la UN-

TAET no permitió utilizar de forma sistemática los conocimientos especializados de los organismos, el examen que se realiza en el Capítulo I del presente informe sugiere además que la capacidad limitada de los organismos también puede haber afectado sus posibilidades de movilizar con la debida rapidez a los expertos superiores necesarios, lo que tuvo consecuencias negativas sobre sus actividades en Timor Oriental.

94. En vista de esta experiencia, los Inspectores subrayan la necesidad de celebrar consultas con los organismos de las Naciones Unidas y asegurar que participen en la preparación de la estrategia de dotación de personal, como fuente importante y valiosa de personal civil especializado y como parte de las tareas prescritas por el Secretario General al grupo interdepartamental responsable de preparar la estrategia. La Secretaría de las Naciones Unidas debe estar mejor informada de los diferentes ámbitos de experiencia y conocimientos que podrían aportar los organismos, y la capacidad real de éstos de movilizar sus recursos para hacer frente a las necesidades de despliegue de efectivos para las operaciones de paz. Al mismo tiempo, los organismos de las Naciones Unidas deben estar mejor informados de las expectativas y exigencias de la Secretaría de las Naciones Unidas al respecto y examinar sus propias capacidades y disposiciones para hacerles frente en la medida de lo posible. El grupo interdepartamental y las organizaciones deben adoptar disposiciones concertadas para garantizar que los insumos de estas últimas se incorporen en forma adecuada en el actual proceso de elaboración de la estrategia de dotación de personal. **(Recomendación N° 10)**

⁹² A/55/502, párr. 105, apartado g).

⁹³ A/56/732, párr. 35.

III. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN APLICADOS EN TIMOR ORIENTAL: LA EXPERIENCIA DEL FONDO FIDUCIARIO PARA TIMOR ORIENTAL

95. Como se mencionó más atrás, en octubre de 1999 se hizo un llamamiento interinstitucional unificado para Timor Oriental con necesidades totales de 179.660.556 dólares de los EE.UU. para el período comprendido entre octubre de 1999 y junio de 2000. A pesar de la respuesta reducida a las necesidades de fondos de algunas organizaciones y que el pago de algunas contribuciones estuvo por debajo de lo esperado⁹⁴, la respuesta general al llamamiento consolidado para Timor Oriental, que cubrió un 70% de las necesidades, es más favorable que las obtenidas por otros llamamientos a lo largo de los años y en 1999 en particular⁹⁵.

96. Poco después de lanzarse el llamamiento interinstitucional consolidado para Timor Oriental, se publicó el informe de la misión común de evaluación coordinada por el Banco Mundial (véase el párrafo 68 y la nota 73), que se presentó a una conferencia de donantes en diciembre de 1999. En la conferencia se decidió crear dos fondos fiduciarios para gestionar el grueso de los fondos donados para Timor Oriental. El Fondo Consolidado para Timor Oriental y el Fondo Fiduciario para Timor Oriental fueron lanzados a comienzos de 2000⁹⁶. Los gastos efectuados con cargo a ambos fondos, junto con los gastos de la UNTAET, representaron casi un 73% de todos los gastos internacionales y gubernamentales en Timor Oriental en el período 2000-2001 y un 67% de todos los gastos en 2001-2002⁹⁷.

97. El Fondo Consolidado para Timor Oriental, administrado por la Administración de Transición, fue

creado para sufragar los gastos ordinarios de las funciones centrales del Gobierno, incluidos los sueldos de los funcionarios públicos, bienes y servicios e inversiones de capital como la renovación de instalaciones esenciales de la administración y proyectos urgentes de reparación de infraestructura. De los casi 51 millones de dólares gastados por conducto del Fondo Consolidado en el período 2000-2001, un 27% correspondió a sueldos, un 31% a bienes y servicios y un 42% a gastos de capital⁹⁸. En 2000-2001, un 56% de los ingresos del Fondo Consolidado fueron financiados por contribuciones de donantes (canalizadas principalmente por un fondo fiduciario administrado por la Sede de las Naciones Unidas, el Fondo Fiduciario para la UNTAET), y el 44% restante fue financiado por los impuestos y otros ingresos⁹⁹.

98. Si bien una planificación deficiente y la falta de conocimientos especializados caracterizaron muchos de los proyectos financiados por el Fondo Consolidado para Timor Oriental, la situación era parte de un problema mayor y más complejo relacionado con la capacidad y las posibilidades de la Sede de las Naciones Unidas y la Misión en el terreno de movilizar y contratar el personal civil con los conocimientos técnicos necesarios, como se señaló más atrás. De hecho, aunque la evaluación de la relación y cooperación de la UNTAET con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas varió, se observa que, en vista del alto nivel de gasto con cargo al Fondo Consolidado en algunos sectores, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en general podrían haber sacado más provecho de un recurso sistemático a sus expertos y de una mayor capacidad de atender a las necesidades de la UNTAET. Por ejemplo, en el período 2000-2001, los gastos con cargo al Fondo Consolidado llegaron a casi 10 millones de dólares en el sector de la educación, 3 millones en el de la salud y 1,4 millones en proyectos de vivienda y desarrollo comunitario¹⁰⁰. Es de esperar que las medidas y recomendaciones contenidas en el presente informe sobre cómo mejorar el proceso de contratación de personal civil para las operaciones de paz y favorecer la capacidad de los organismos, fondos y programas de reaccionar ante las emergencias promoverá una colaboración más sistemática y sólida entre la

⁹⁴ Para mayores detalles sobre los problemas de desembolso, en particular a las ONG, véase *op. cit.*, notas 38 y 53.

⁹⁵ Para mayores datos financieros sobre los llamamientos interinstitucionales consolidados de 1992 a 2001, véase *op. cit.*, nota 51, anexo 9.

⁹⁶ En el informe no se trata de las cuotas para la UNTAET. Éstas se examinan en forma pormenorizada en los informes correspondientes del Secretario General y la CCAAP.

⁹⁷ Presupuesto de Timor Oriental (todas las fuentes de ingresos combinadas) para 2001-2002 (actualización de mitad del ejercicio) preparado por el Ministerio de Finanzas de la Administración Pública de Timor Oriental. La porción restante fue cubierta por gastos bilaterales y multilaterales. La estimación de los gastos de la UNTAET no incluyó los pagos extranacionales.

⁹⁸ Naciones Unidas, Administración de Transición de Timor Oriental, informe financiero y cuentas anuales (2000-2001).

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*

Sede de las Naciones Unidas y los organismos, fondos y programas en las operaciones de paz complejas del futuro.

Fondo Fiduciario para Timor Oriental

99. El Fondo Fiduciario para Timor Oriental fue establecido por la Junta de Gobernadores del Banco Mundial tras la reunión de donantes de diciembre de 1999. En él se prevén donaciones para las actividades de reconstrucción económica y desarrollo en Timor Oriental preparadas y supervisadas por el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD). En un acuerdo celebrado entre ambas instituciones se dispuso que el BAsD administraría los proyectos del Fondo Fiduciario en los sectores vial, portuario, de abastecimiento de agua y saneamiento, telecomunicaciones, energía y microfinanzas; el Banco Mundial, por su parte, sería responsable de los proyectos del Fondo en los sectores de la salud, la educación, la agricultura, el desarrollo del sector privado y el fomento de la capacidad económica. Para fines de 2001, el Fondo Fiduciario había financiado programas en seis sectores (desarrollo comunitario, salud, educación, agricultura, infraestructura y abastecimiento de agua y saneamiento) y cinco proyectos de menor envergadura (encuesta de recursos humanos, empleo en Dili, pequeñas empresas, microfinanzas y fomento de la capacidad económica)¹⁰¹. Al 30 de abril de 2002, las donaciones al Fondo Fiduciario ascendían a 164,6 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 149 millones estaban comprometidos¹⁰².

El Fondo Fiduciario para Timor Oriental y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas

100. Aunque se reconocen las importantes contribuciones realizadas por conducto del Fondo Fiduciario para Timor Oriental para la reconstrucción y el desarrollo del país, los Inspectores observaron un amplio descontento entre los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas con respecto a ese mecanismo de financiación, y en particular el hecho de que hubiera sido administrado por el Banco Mundial. La experiencia con el Fondo Fiduciario en Timor Oriental es digna de un examen más a fondo en el presente informe en vista de la desilusión que expresaron a los Inspectores los organismos, fondos y programas, ya que casi todos ellos fueron excluidos de toda financiación canalizada

¹⁰¹ Fondo Fiduciario para Timor Oriental, Informe del Síndico, Reunión del Consejo de Donantes del Fondo Fiduciario para Timor Oriental, Oslo, 13 de diciembre de 2001.

¹⁰² Fondo Fiduciario para Timor Oriental, Actualización N° 17, Banco Mundial, 30 de abril de 2002.

por el Fondo Fiduciario y, por ende, se vieron impedidos de hacer un aporte más eficaz a las actividades de reconstrucción y desarrollo de Timor Oriental. Por otra parte, el hecho de que dicho Fondo Fiduciario atrajera la mayor parte de las contribuciones de los donantes para las actividades de rehabilitación y desarrollo dificultó aún más la movilización de recursos por los organismos fuera de esta vía de financiación principal, al tiempo que quedaron excluidos de ella.

101. En general se señaló que el Banco Mundial no trató de aprovechar la experiencia y los conocimientos de los organismos de las Naciones Unidas para ejecutar los proyectos financiados a través del Fondo Fiduciario, sino que prefirió contratar los servicios de técnicos ajenos al sistema, pagando las tarifas del propio Banco, incluso aunque en ciertos casos los organismos participaron en el proceso de formulación de algunos de esos proyectos. También disuadieron a los organismos de las Naciones Unidas los procedimientos engorrosos y los requisitos burocráticos muy densos de parte del Banco, incluso en cuestión de seguimiento y elaboración de informes, y las medidas de ejecución poco satisfactorias impuestas por éste. Algunos se quejaron de que, debido a la forma en que estaban redactadas, las directrices del Fondo Fiduciario dificultaban la obtención de fondos por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para sus proyectos.

102. Por ejemplo, el ACNUR, a pesar de los numerosos intentos de su representante, no logró en ningún momento obtener financiación con cargo al Fondo Fiduciario para sostener su programa de rehabilitación de viviendas. El representante del Banco Mundial sobre el terreno respondió que el programa no se ajustaba a los criterios establecidos para las actividades financiadas con cargo al Fondo Fiduciario. El organismo también ofreció, sin éxito alguno, sus conocimientos especializados sobre la reintegración de los desplazados para la formulación del Proyecto de Participación de la Comunidad financiado por el Fondo (21,5 millones de dólares de los EE.UU. en un período de dos años y medio, 7 millones en la donación inicial y 8,5 millones en el segundo acuerdo de donación)¹⁰³. El UNICEF dependió por completo de su propia movilización para financiar sus proyectos a pesar de que en su mayoría trataban de la educación y del abastecimiento de agua y el saneamiento, ámbitos en los que el Fondo Fiduciario financió numerosos proyectos más. De hecho, algunos de estos proyectos financiados por el Fondo Fiduciario, como el Programa de Emergencia para Equipamiento Escolar (ESRP) (un acuerdo de donación de 13,9 millones de dólares)¹⁰⁴ debió ejecutarse en estrecha coopera-

¹⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁴ *Ibíd.*

ción con el UNICEF, que administró programas de reconstrucción de techos de escuelas primarias en Timor Oriental. El PNUD participó en la ejecución del Proyecto de Generación de Empleo Comunitario de Dili, por valor de 499.000 dólares de los EE.UU. (finalizado en diciembre de 2000). Sin embargo, la experiencia del PNUD con los procedimientos del Banco y sus disposiciones de ejecución del proyecto fue tan negativa que decidió no participar en ningún otro proyecto financiado por el Banco Mundial en Timor Oriental.

103. La FAO envió una misión sobre el terreno a Timor Oriental en mayo de 2000, principalmente por invitación del equipo del Banco Mundial a cargo del Programa de Rehabilitación Agrícola para Timor Oriental, con el fin de preparar una propuesta técnica para la ejecución del componente de "Restauración de Activos Productivos Prioritarios" del Programa antes mencionado. Empero, al prepararse y presentarse el informe, el Banco Mundial y el Departamento de Agricultura de la UNTAET no solicitaron la asistencia técnica de la FAO para la ejecución del componente, contrariamente a lo que la FAO había entendido, sino que se limitaron a pedir el envío de dos consultores sobre el terreno. Por consiguiente, la FAO se separó de la operación, pero brindó a la UNTAET y al Banco Mundial una propuesta completa de asistencia técnica y de planificación del componente (el costo total del Programa de Rehabilitación Agrícola asciende a 20,7 millones de dólares en donaciones durante tres años)¹⁰⁵. La OIT expresó su desilusión ante el escaso interés y atención prestados a la creación de empleo en los proyectos financiados por el Fondo Fiduciario para Timor Oriental a pesar de los múltiples llamamientos realizados en ese sentido, en particular al BASD en su Proyecto de Rehabilitación de Emergencia de las Infraestructuras, por valor de 29,8 millones de dólares (financiado en forma de donaciones del Fondo Fiduciario). Según funcionarios de la OIT, sólo un 15% de los gastos de inversión del proyecto se destinaron a la creación de empleo y los criterios convencionales adoptados para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura tuvieron escasas repercusiones sobre el empleo de la población local, a pesar de las ingentes sumas invertidas en este sector. Por último, la OMS debió contar con sus propios recursos y actividades de movilización para financiar sus proyectos, ya que ninguno de los proyectos que presentó en 2000-2001 fue financiado por el Fondo Fiduciario, y sólo uno de los proyectos de 2002-2003, cuyo costo total era de 541.000 dólares, recibió una contribución de 84.000 dólares del Fondo. Esta contribución es al parecer muy limitada, dado que las actividades de la OMS durante este período se estimaron en 4,2 millones de

dólares¹⁰⁶ y en comparación con los 25,3 millones de donaciones del Fondo Fiduciario a su Programa de Rehabilitación y Desarrollo del Sector de la Salud¹⁰⁷.

La respuesta del Banco Mundial

104. Los funcionarios del Banco Mundial sobre el terreno y en la Sede expresaron opiniones diferentes sobre la participación de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, o más bien su falta de participación, en los proyectos financiados con cargo al Fondo Fiduciario. El representante del Banco Mundial sobre el terreno dijo que los organismos de las Naciones Unidas respondían con demasiada lentitud a las ofertas de proyectos o incluían gastos generales demasiado altos. Funcionarios de la Sede del Banco Mundial sugirieron que era evidente que el Banco Mundial por una parte y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas por otra carecían de conocimientos sobre los procedimientos y las limitaciones de la otra parte, en particular en lo atinente a la ejecución de los proyectos. Atribuyeron las "relaciones tensas" entre ambas partes en Timor Oriental a este hecho y dijeron que el equipo del Banco Mundial en el Afganistán al parecer se enfrentaba a veces con los mismos problemas, ya que preguntaba a la Sede sobre la experiencia del equipo de Timor Oriental sobre ese punto en particular.

105. En cuanto al proceso que llevó a designar al Banco Mundial como síndico del Fondo Fiduciario, un funcionario superior dijo que el Banco intentó desde un comienzo hacer participar al PNUD en la creación y el funcionamiento del Fondo, pero que el Programa reaccionó lentamente y se mostró renuente, al parecer por cuestiones relacionadas con su capacidad así como por una vacilación política debida a consideraciones regionales (factores en gran medida confirmados por el presente examen). El funcionario añadió que se podrían haber buscado soluciones viables a esa altura para asegurar una participación del PNUD en el proceso de distribución de donaciones del Fondo Fiduciario, por ejemplo, una fórmula en la que el Banco Mundial se habría ocupado de los aspectos técnicos del Fondo (es decir cobrar y supervisar los pagos de las donaciones), canalizando los fondos, aunque más no fuera parcialmente, por el PNUD para financiar actividades concretas de rehabilitación y desarrollo.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Documentos presentados por la OMS, Oficina de Timor Oriental, en Dili, durante la Reunión de Donantes sobre Timor Oriental, Oslo, diciembre de 2001, sobre la contribución de la OMS al desarrollo del sector de la salud en Timor Oriental, trabajo finalizado en 2000-2001 y planes futuros para 2002-2003.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, nota 102 *supra*.

Experiencia adquirida

106. Las opiniones de funcionarios del Banco Mundial y de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que se consignaron más atrás, reflejan una importante "brecha conceptual" entre ambas partes respecto del papel, el funcionamiento y la capacidad de cada una. Dicha brecha, en el caso de Timor Oriental, impidió que se realizaran las expectativas de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y privó al Banco de los conocimientos especializados de las Naciones Unidas que podrían haber facilitado el uso óptimo de los recursos del Fondo Fiduciario para Timor Oriental y las repercusiones de los proyectos financiados por él, en particular mediante una mejor integración en las actividades del sistema de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

107. Si bien parte de esta brecha conceptual podría tener sus raíces en factores culturales e históricos relacionados con el papel, el funcionamiento y la capacidad de ambas partes -a cuya solución habrá que dedicar más tiempo en el marco del diálogo general en curso entre las instituciones de las Naciones Unidas y las de Bretton Woods-, la experiencia de Timor Oriental subraya la necesidad de promover una relación de trabajo más eficaz e integrada en el terreno entre ambas partes. No obstante, dichas actividades deben comenzar a nivel de las sedes, aplicando un proceso destinado a promover un mejor conocimiento recíproco de los procedimientos, limitaciones y capacidades de cada uno respecto de la ejecución de proyectos. El PNUD podría desempeñar un papel importante en este ámbito. Por ejemplo, podría organizar seminarios técnicos para expertos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y del Banco Mundial con el fin de abordar estas cuestiones y buscar medios para aumentar las oportunidades de participación de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en la ejecución de proyectos financiados por el Banco Mundial en el terreno, aprovechando las experiencias satisfactorias del trabajo conjunto entre ambos¹⁰⁸. **(Recomendación N° 11)**

108. El PNUD también debería entablar conversaciones con el Banco Mundial para elaborar acuerdos de trabajo viables que se aplicarían en caso de situaciones de emergencia en las que el Banco decidiera intervenir, ya sea mediante una fórmula similar a la del Fondo Fiduciario para Timor Oriental o por otros fondos fiduciarios importantes, con el fin de asegurar la participación del PNUD en la canalización de los fondos destinados a actividades de rehabilitación y desarrollo concretas, en particular en sectores en que convendría utilizar la experiencia y los conocimientos técnicos de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. **(Recomendación N° 12)**

¹⁰⁸ Por ejemplo, la FAO resaltó su ejecución de algunas operaciones financiadas por el Banco Mundial para el socorro del sector agrícola en Rwanda en 1994 y un proyecto en gran escala de tres años de duración (18 millones de dólares) para operaciones de socorro en Kosovo, como ejemplos de una cooperación satisfactoria con el Banco.