



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/45/649
23 de octubre de 1990
ESPAÑOL
ORIGINAL: ARABE/CHINO/ESPAÑOL/
FRANCES/INGLES/RUSO

Cuadragésimo quinto período de sesiones
Temas 12, 77, 107 y 123 del programa

INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

CUESTIONES RELATIVAS A LA INFORMACION

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS

DEPENDENCIA COMUN DE INSPECCION

Coordinación de las actividades relacionadas con la alerta
temprana sobre posibles corrientes de refugiados

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado "Coordinación de las actividades relacionadas con la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados" (JIU/REP/90/2).

Anexo

Ginebra, julio de 1990

**COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES
RELACIONADAS CON LA ALERTA TEMPRANA
SOBRE POSIBLES CORRIENTES DE REFUGIADOS**

Preparado por
Ivan S. Kojić
y
Boris P. Prokofiev

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 11	5
II. MARCO NORMATIVO PARA UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA COORDINADO	12 - 34	8
A. El concepto de alerta temprana	12 - 21	8
B. Desarrollo de la alerta temprana relativa a corrientes de refugiados en los principales órganos de las Naciones Unidas	22 - 34	10
III. PARTICIPACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN LAS ACTIVIDADES PERTINENTES PARA LA ALERTA TEMPRANA SOBRE POSIBLES CORRIENTES DE REFUGIADOS -BASES PARA LA COORDINACION	35 - 72	15
A. Naciones Unidas	36 - 61	15
B. Organismos especializados	62 - 72	24
IV. METODOS Y TECNICAS PARA LA SUPERVISION DE LA ALERTA TEMPRANA	73 - 95	29
A. Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (OIRI)	74 - 78	29
B. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	79 - 84	31
C. Universidad de las Naciones Unidas (UNU): un Sistema Mundial de Alerta Temprana para personas desplazadas (SMAT) como proyecto de la UNU	85 - 89	33

INDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. (cont.)	D. Organización Meteorológica Mundial (OMM): Programa de Vigilancia Meteorológica Mundial (VMM)	90 - 92	34
	E. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Sistema Internacional de Alarma contra los Tsunamis (SIAT)	93 - 95	36
V.	COOPERACION Y COORDINACION	96 - 118	38
	A. Cooperación interdepartamental	98 - 103	38
	B. Coordinación interinstitucional	104 - 115	40
	C. Cooperación sobre el terreno	116 - 118	44
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	119 - 129	46
	A. Conclusiones principales	119 - 128	46
	B. Recomendaciones	129	49

RESUMEN EJECUTIVO

Han pasado cerca de diez años desde que la Asamblea General reconoció la importancia de la alerta temprana. No obstante, los desplazamientos masivos de personas han ido en aumento y se han convertido en grave motivo de preocupación para la comunidad internacional. Ha llegado el momento de que el sistema de las Naciones Unidas adopte medidas coordinadas para incrementar su capacidad de anticipación frente a tales acontecimientos.

Los desplazamientos masivos de personas obedecen a factores múltiples y complejos y la alerta temprana sobre los mismos exige un planteamiento intersectorial y multidisciplinario. El presente informe se centra en la coordinación de las actividades que pueden contribuir a la creación de un eficaz sistema de alerta temprana para posibles corrientes de refugiados. En él se pone de manifiesto que las posibilidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera son inmensas, habida cuenta de su amplia representación en todo el mundo y de su involucración, directa o indirecta, en varias de las causas profundas de las corrientes de refugiados. Numerosas organizaciones han puesto ya a punto diversas técnicas y métodos destinados a vigilar determinados factores comprendidos en sus mandatos. No obstante, las actividades relacionadas con la alerta temprana no están bien coordinadas, habida cuenta de la fragmentación y descentralización de la labor del sistema de las Naciones Unidas. En el informe se sostiene la necesidad de establecer un sistema eficaz de alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados mediante una buena coordinación a escala de todo el sistema.

Tras pasar revista a los aspectos pertinentes de la cuestión, los autores concluyen que es necesario introducir la alerta temprana como parte habitual de la labor del sistema de las Naciones Unidas de manera coordinada. Con este fin, el informe ofrece recomendaciones concretas, precisas y aplicables tanto en el plano interno como en el interinstitucional. Las más importantes se refieren a la designación, dentro del sistema de las Naciones Unidas de un mecanismo de coordinación central que se encarque de mantener en observación las corrientes de refugiados y al establecimiento de un mecanismo de consulta. De aplicarse, tales recomendaciones acrecentarían considerablemente la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en materia de alerta temprana mediante la utilización de infraestructura y recursos ya existentes. A las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se les brindan excelentes oportunidades de actuar de manera conjunta para alcanzar esta noble meta. Los autores consideran que la adopción de tales medidas crearía las condiciones necesarias para que el sistema de las Naciones Unidas haga frente a los acontecimientos de manera más eficaz y eficiente antes de que ocurra lo peor, con lo que se salvarían vidas humanas y se reducirían los daños. Tienen el convencimiento de que esto se ajusta al espíritu que se manifiesta en la Carta de las Naciones Unidas.

★

★ ★

I. INTRODUCCION

1. La Dependencia Común de Inspección (DCI) incluyó en su programa de trabajo para 1989-1990 la realización de un estudio relativo a la coordinación de las actividades relacionadas con la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados, basándose en una propuesta en tal sentido efectuada por las Naciones Unidas.

Antecedentes

2. Los desplazamiento masivos de población, ya se trate de refugiados o de personas desplazadas, se han convertido en una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional. El número de refugiados y personas desplazadas osciló entre los 14 y más de 15 millones en cada una de tales categorías en 1989. Una vez que los acontecimientos se producen, numerosos órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas adoptan medidas para proporcionar asistencia y apoyo en la solución de los problemas a que hacen frente las personas interesadas. Sin embargo, el número cada vez mayor de refugiados y personas desplazadas sugiere que tales esfuerzos han sido útiles pero no suficientes. Dicha asistencia y apoyo, que son muy complejos y costosos, habrían sido más eficaces aún si la información se hubiese conocido de antemano, con lo que las situaciones de desastre se habrían evitado y los daños se habrían reducido al mínimo. La alerta temprana todavía no es parte habitual de la labor del sistema de las Naciones Unidas, en el que incluso el concepto mismo de alerta temprana no es muy conocido. Por consiguiente, es necesario incrementar y volver a resaltar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para prever las corrientes masivas de refugiados.

3. Tales desplazamientos en masa de población se deben a factores múltiples y complejos, ya sean provocados por el hombre o naturales, que van desde las guerras y los conflictos armados, las invasiones y las agresiones, las violaciones de los derechos humanos, las expulsiones forzosas, los factores económicos y sociales y los desastres naturales hasta la degradación del medio ambiente. Esto indica que la alerta temprana ha de enfocarse de manera intersectorial y multidisciplinaria.

4. La alerta temprana es indispensable para que el sistema de las Naciones Unidas pueda hacer frente a los desplazamientos masivos de personas. La alerta temprana, si se establece sobre bases firmes, es un sólido instrumento de gestión para la adopción de medidas de preparación, mediante el cual el conocimiento anticipado de los posibles desplazamientos masivos de personas prepararía mejor a las entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas para adoptar las medidas apropiadas y actuar de manera efectiva y eficaz, así como para la adopción de medidas de prevención.

5. En el presente informe el término de "refugiados" se aplica a los desplazamientos masivos de población en gran escala, ya se produzcan en el plano externo o interno 1/, en los que las personas abandonan involuntariamente sus hogares por razones de cualquier tipo.

Enfoques

6. Este informe se centra en la coordinación del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados. El problema fundamental de la alerta temprana en las cuestiones relacionadas con los refugiados no es la falta de información. El problema consiste más bien en cómo manejar la información de que ya se dispone a fin de incorporarla al proceso de adopción de decisiones. Dado que la labor de las Naciones Unidas está descentralizada y fragmentada, las actividades de éstas que podrían contribuir a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados son objeto de esfuerzos especiales y puntuales carentes de la coordinación adecuada. Partiendo de esta perspectiva, los Inspectores establecieron una anatomía a fin de estudiar la manera en que podría mejorarse la coordinación en lo que respecta a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados. Por lo tanto, todos los capítulos se dedican a estudiar medidas para una mejor coordinación destinada a desarrollar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en lo tocante a la alerta temprana.

Objetivos

7. Los objetivos principales de este estudio son: analizar la participación efectiva y posible de diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas en las actividades que pueden contribuir a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados; estudiar el grado de cooperación actual de tales entidades en esta esfera de actividad; examinar métodos y prácticas para la transmisión, elaboración y evaluación de la información de que se dispone a fin de dar la alerta temprana con mir a explorar las posibilidades de una mejor coordinación, y recomendar medidas prácticas para aumentar la capacidad de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a las corrientes de refugiados.

Alcance

8. Ateniéndose al mandato de la CDI, los Inspectores estudiaron el tema desde el punto de vista de la gestión. Por consiguiente, el alcance de este estudio se limita a los aspectos administrativo y de gestión. Las esferas objeto de investigación son: organización del trabajo; cooperación (coordinación interna, arreglos interinstitucionales, etc.); transmisión de la información; manejo de los datos pertinentes; métodos de elaboración de la información, y empleo de nuevas tecnologías. Por consiguiente, este informe se ocupa de la información que ya está disponible, sin abordar ya sea la etapa de la reunión de información o la del proceso de adopción de decisiones.

Oportunidad

9. La presentación de este informe a la Asamblea General coincide con la presentación del informe del Secretario General al cuadragésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de acuerdo con lo dispuesto en la resolución 44/164 de ésta, concerniente al fortalecimiento del papel que el Secretario General podría desempeñar en la realización de actividades de alerta temprana, en particular en la esfera humanitaria. Además, este estudio se elabora al inicio del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987 en su resolución 42/169 2/.

Metodología

10. Los Inspectores celebraron reuniones de intercambio de pareceres con los funcionarios interesados de entidades de las Naciones Unidas y organismos especializados. Se reunieron y analizaron documentos y materiales pertinentes. Se envió un cuestionario a las oficinas situadas fuera de las sedes respectivas con el fin de analizar el nivel de cooperación sobre el terreno. Partiendo de esta información, se enviaron misiones consultivas a algunas de tales oficinas. La información así obtenida se analizó y evaluó de nuevo para extraer las correspondientes conclusiones. Antes de dar por acabado el informe, se envió el proyecto de éste a todas las organizaciones interesadas para que efectuaran observaciones y verificaran su contenido.

Agradecimiento

11. Los Inspectores desean manifestar su gratitud a los funcionarios con los que se reunieron y que les proporcionaron información útil. Están también muy agradecidos a las oficinas y organizaciones por la forma en que contribuyeron a la eficacia del cuestionario proporcionando observaciones e información interesantes.

II. MARCO NORMATIVO PARA UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA COORDINADO

A. El concepto de alerta temprana

12. Se denomina alerta temprana a la acción de avisar de algo antes de que suceda. Como su nombre indica, la alerta temprana consiste en la función de alertar, y no se limita a la labor de hacer pronósticos o previsiones. En tanto que instrumento de gestión (véase el párr. 4), puede utilizarse durante el proceso de planificación cuyo resultado es preparar la adopción de medidas por parte de las entidades interesadas antes de que se desencadenen los acontecimientos, evitando así la adopción de medidas post facto. Se debe aportar información para fines de alerta temprana independientemente de que los acontecimientos puedan preverse o no, dado que la previsibilidad sólo puede constataarse cuando la operación de alerta temprana se ha llevado a término. Tampoco debe ponerse en duda la inevitabilidad de los acontecimientos, dado que tal atribución corresponde al mandato de los encargados de la adopción de decisiones, quienes decidirán sobre las actuaciones u omisiones según la situación. Una información o un hecho, que pueden tener valor en tanto que información temprana pero que deben diferenciarse de la alerta temprana, pueden no siempre resultar suficientes en tanto que aportación inmediata y directa a la alerta temprana. En principio, las alertas tempranas que señalan la presencia de grandes riesgos deben lanzarse sólo como resultado del análisis y evaluación de un determinado volumen de información disponible. En vez de hacer hincapié en los efectos, la información pertinente debe referirse a aspectos generales y concretos de la situación, en particular poniendo de relieve las causas profundas subyacentes 3/. Las causas profundas deben analizarse a la luz de factores (denominados indicadores) que puedan servir de indicios para la alerta temprana. La recepción de material en bruto no analizado no conduce directamente al lanzamiento de una alerta temprana. Sólo cuando los datos se hayan sistematizado, clasificado y organizado para su recuperación y análisis se convertirán en los rudimentos de la alerta temprana 4/. Cabe plantear la pregunta de "cuán temprana" debe ser la información. Esa antelación puede oscilar entre las perspectivas a corto y a largo plazo. Lo esencial es que la información pertinente se proporcione con suficiente antelación.

13. Entre las diversas facetas del concepto de alerta temprana hay una que se orienta a la elaboración de planes de contingencia para las corrientes de refugiados. Esta faceta se refiere a la utilización de información a fin de suscitar respuestas activas de las organizaciones que requieren un sistema de respuesta temprana eficaz. Otra faceta consiste en evitar víctimas y daños 5/, tarea que sólo puede realizarse de manera eficiente y eficaz si se emprende antes de que los acontecimientos se desencadenen.

14. Los elementos básicos de la alerta temprana según se entiende ésta en el presente estudio son: i) información pertinente y públicamente disponible; ii) transmisión de la información; iii) elaboración, análisis y evaluación de la información; y iv) manejo de los datos.

i) Información pertinente y públicamente disponible

15. Cualesquiera indicios de situaciones en curso que pudieran conducir a desplazamientos masivos de población constituyen información pertinente para la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados. La información

puede revestir diversas formas: datos en bruto o analizados, un acontecimiento determinado, antecedentes históricos, información que contiene indicios de alerta temprana, y así sucesivamente. Antes de transmitir la información a la sede, los funcionarios deben consultar a sus colegas o a otras oficinas radicadas en el mismo país o región o incluso a su sede respectiva a fin de comprobar la pertinencia e importancia de dicha información. Deben hacer una evaluación y glosa preliminar de la información. El personal debe estar debidamente informado, capacitado y consciente de la importancia de la alerta temprana, que debe formar parte de su labor. La oficina central debe proporcionarles criterios de la evaluación, indicadores concretos, el tipo y los formatos de la información que se requiere, etc.

ii) Transmisión de la información

16. La información pertinente debe transmitirse a la oficina central y/o adecuada lo antes posible. La transmisión rápida de la información se puede asegurar recurriendo a las nuevas tecnologías y a una red de comunicaciones amplia y de buena calidad. Esto resulta más importante aún en los casos de emergencia. La frecuencia de la transmisión podría decidirse según el tipo de información que se precise (así, podría ser diaria, semanal, mensual, trimestral, etc.). En el caso de que la información transmitida resultara incompleta o imprecisa, el receptor de la información deberá pedir a los remitentes que la aclaren y completen mediante datos adicionales. En este proceso, las oficinas involucradas deben consultar a otras oficinas antes de retransmitir la información en cuestión. Además, es preciso adoptar disposiciones especiales para las emergencias (véase el párr. 112).

iii) Elaboración, análisis y evaluación de la información

17. Una vez recibida la información, la oficina central debe proceder en primer lugar a su elaboración. Esto exige seleccionar y clasificar la información relativa a cada uno de los indicadores elaborados por la oficina central a fin de filtrar la información recibida. La información seleccionada y clasificada se debe codificar y valorar (cuantitativa o cualitativamente) de acuerdo con los criterios establecidos. Según los métodos que se elijan, la información ya elaborada podría presentarse en forma de diagramas, cuadros, mapas o de manera descriptiva.

18. La información elaborada se debe analizar y evaluar para incorporarla al procedimiento de vigilancia constituido por información directamente aplicable a las situaciones posibles. Sólo una vez efectuada esta evaluación podrán lanzarse las alertas para detectar situaciones susceptibles de producir refugiados mediante la identificación de la vulnerabilidad a los distintos factores y altos riesgos de posibles desplazamientos de personas. El análisis y evaluación de la información elaborada exigirán examinar todos los datos pertinentes (entre ellos la información histórica, de actualidad y prospectiva), los cuales deberán evaluarse dentro del contexto concreto, teniendo en cuenta que la interrelación de indicadores varía ampliamente de un país a otro o entre regiones distintas. Sobre todo, esta función debe confiarse tan sólo a quienes estén capacitados técnicamente para realizar esta labor y sin apoyarse demasiado en las computadoras, a las que únicamente deberá recurrirse para que presten apoyo.

19. Antes de dar por concluidos el análisis y la evaluación de la información elaborada, pueden adoptarse medidas provisionales para obtener elementos complementarios u omitidos pidiéndolos a los remitentes de la información. Además de pedirles esta información adicional por los medios de comunicación habituales, cabe contemplar la realización de misiones rápidas a las oficinas exteriores con este mismo propósito.

20. El resultado final de la alerta temprana debe incluir las diversas variantes susceptibles de presentarse a fin de demostrar lo grave que podría llegar a ser la situación. Tales hipótesis pueden ir acompañadas de posibles recomendaciones a los encargados de adoptar decisiones sobre las medidas que habrán de adoptarse (buenos oficios, contactos con los gobiernos, envío de misiones de investigación, diplomacia discreta, preparación de asistencia y otras). También debe considerarse la cuestión de a qué oficinas y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se recurrirá para que adopten medidas. De hecho, tales oficinas y organizaciones deben ser consultadas en esta fase de evaluación.

iv) Manejo de los datos

21. La presentación de la información evaluada a los encargados de adoptar decisiones, acompañada de la información elaborada y pertinente, requerirá que las oficinas competentes determinen y manejen los datos adecuados. Los encargados de adoptar decisiones necesitarán inevitablemente tales datos, que deberán poder consultarse en todo momento. A medida que la situación evolucione, tales datos deberán actualizarse, almacenarse y transmitirse. La creación y manejo de los datos y bases de datos pertinentes, en particular mediante el recurso a nuevas tecnologías, debe recibir muy alta prioridad si se quiere desarrollar e incrementar de manera efectiva y eficaz la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la alerta temprana.

B. Desarrollo de la alerta temprana relativa a corrientes de refugiados en los principales órganos de las Naciones Unidas

22. En años recientes, las autoridades máximas y los órganos principales de las Naciones Unidas han prestado gran atención al desempeño por éstas de un papel preventivo y directo en las situaciones críticas incipientes.

1. El Secretario General

23. Desde el comienzo de su mandato, el Secretario General se ha mostrado muy interesado en desarrollar la capacidad de las Naciones Unidas en materia de alerta temprana. Consciente de que ésta no se incluyó como parte habitual de la labor de las Naciones Unidas y de que ello constituía una laguna en las actividades de las Naciones Unidas dedicadas en particular a la diplomacia preventiva, el Secretario General ha señalado constantemente la importancia de las actividades de alerta temprana, dado que la prevención es una de las funciones más importantes de las Naciones Unidas. En su segunda memoria anual, el Secretario General informó en 1983 que había tomado medidas en la Secretaría para que se le advirtiera lo antes posible de la existencia de problemas incipientes que afectasen a la paz y la seguridad internacionales q/. En su memoria de 1988 Z/ mencionó que "una responsabilidad primordial de las Naciones Unidas es la de resolver

/...

conflictos; no obstante, evitarlos es igualmente necesario para mantener la paz". En su memoria más reciente, el Secretario General aludió a la necesidad de que la Secretaría vigile las situaciones potencialmente conflictivas desde un punto de vista claramente imparcial y utilizando la tecnología moderna al servicio de la paz g/.

24. En lo que respecta a acciones emprendidas, el Secretario General, consciente de la resolución 39/117 de la Asamblea General de 1984 relativa a los derechos humanos y éxodos en masa, designó el Centro de Derechos Humanos como punto de coordinación dentro de la Secretaría encargado de seguir de cerca y complementar los contactos con los órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados y otras organizaciones internacionales en lo tocante a las situaciones incipientes de desplazamientos masivos de población. El Centro tomó las disposiciones necesarias para desempeñar esta función con carácter experimental durante un período de 18 meses que concluyó el 31 de diciembre de 1986.

25. Como acción que respondía a las resoluciones de la Asamblea sobre los derechos humanos y los éxodos en masa y sobre la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados, el Secretario General creó la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (OIRI) en marzo de 1987 con el mandato de, entre otras cosas, advertir oportunamente sobre las situaciones nuevas que requieran la atención del Secretario General y seguir de cerca los factores relacionados con las posibles corrientes de refugiados y emergencias comparables. Con la creación de esta Oficina, tocó a su fin el papel de centro de coordinación desempeñado hasta entonces por el Centro de Derechos Humanos. El Secretario General ha seguido informando sobre el desarrollo de las actividades de alerta temprana en las Naciones Unidas. Muy recientemente, el Secretario General envió una carta a los jefes ejecutivos de las organizaciones y entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas pidiéndoles su cooperación para desarrollar actividades de este tipo.

2. La Asamblea General

26. Desde 1980 la Asamblea General ha incluido siempre en su programa la cuestión de los desplazamientos masivos de refugiados. En 1980 la Asamblea General aprobó la resolución 35/196, titulada "Exodos masivos", en la que expresaba su "profunda preocupación por el hecho de que se sigan produciendo éxodos y desplazamientos en gran escala de población, y por las dificultades y problemas resultantes para las personas y Estados afectados" y pidió a la Comisión de Derechos Humanos que "examine el informe que le presentará el Secretario General en su próximo período de sesiones, y que, sobre la base de ese informe, haga recomendaciones respecto de la adopción de medidas ulteriores". En 1981 la Asamblea General estableció un Grupo de Expertos Gubernamentales sobre cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados (en lo sucesivo denominado el Grupo) mediante su resolución 36/148, el cual fue ampliado en 1982 por la resolución 37/121.

27. En lo tocante a los millones de víctimas de las salidas masivas de refugiados y de los desplazamientos de población, la Asamblea General indicó en su resolución 37/186 que era consciente de su "doble responsabilidad, en virtud de la Carta, de proporcionar protección y asistencia internacionales apropiadas a las víctimas y de eliminar o atenuar las causas fundamentales de

ese fenómeno". En 1983, de conformidad con el párrafo 5 de su resolución 37/186, la Asamblea General examinó un informe del Secretario General 2/ sobre los derechos humanos y los éxodos masivos, que contenía fundamentalmente las observaciones y comentarios formulados por los gobiernos, los departamentos y órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las organizaciones no gubernamentales en relación con las recomendaciones hechas en el estudio del Relator Especial (véase párr. 32). A la luz del informe del Relator Especial, la Asamblea General, en su resolución 38/103, consideró conveniente que el Secretario General "utilice al máximo los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas para analizar prontamente la información sobre las situaciones que puedan causar éxodos en masa". Además pidió al Secretario General que siguiera de cerca los acontecimientos relacionados con esta cuestión.

28. Encomiando al Grupo por la labor realizada, la Asamblea General, en su resolución 41/70, hizo suyas en 1986 las conclusiones y recomendaciones que figuraban en el informe (véanse los párrs. 33 y 34). En particular, en relación con los párrafos 70 y 71 del informe, la Asamblea General pidió al Secretario General que adoptara las medidas necesarias para cumplir las funciones y responsabilidades descritas en ellos. Además, pidió al Secretario General que presentara el informe a la atención de los Estados Miembros, y, teniendo en cuenta el párrafo 72 del informe, a la de todos los órganos, organizaciones y programas pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. En su resolución 42/144, la Asamblea General pidió en 1987 al Secretario General que le presentase en su cuadragésimo tercer período de sesiones un informe sobre lo que hubiera ocurrido en relación con las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo. En 1988, en su resolución 43/154, la Asamblea General instó al Secretario General a que "utilice los recursos disponibles para consolidar y fortalecer el sistema a fin de llevar a cabo actividades de alerta temprana en la esfera humanitaria, entre otras formas, mediante la pronta computadorización de la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información y el fortalecimiento de la coordinación entre los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas" y pidió al Secretario General que le presentara "en su cuadragésimo cuarto período de sesiones un informe sobre el fortalecimiento del papel que podría desempeñar el Secretario General en las actividades de alerta temprana, especialmente en la esfera humanitaria, así como sobre cualquier nuevo hecho relacionado con las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo".

29. En 1989 la Asamblea General pidió al Secretario General, en su resolución 44/164, que siguiera desarrollando el papel de la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información como centro de coordinación para el funcionamiento de un sistema eficaz de alerta temprana y el fortalecimiento de la coordinación de la recopilación y el análisis de información entre los organismos de las Naciones Unidas a fin de evitar nuevas corrientes masivas de refugiados y personas desplazadas. Además, volvió a instar, entre otras cosas, la pronta computadorización de la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información y el fortalecimiento de la coordinación entre los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas y pidió al Secretario General que le presentara en su cuadragésimo quinto período de sesiones un informe sobre la cuestión.

3. Consejo Económico y Social

30. De acuerdo con su mandato, el Consejo Económico y Social ha seguido de cerca el desarrollo de las condiciones económicas y sociales. Recientemente se ha desarrollado el concepto de "alerta temprana" en relación con el concepto de seguridad económica internacional 10/. Reconociendo la importancia de las previsiones macroeconómicas a corto plazo y de las proyecciones a largo plazo del desarrollo socioeconómico mundial y también que la detección temprana de las perturbaciones macroeconómicas constituye un importante elemento para evitar sus posibles efectos adversos en los planos nacional e internacional, el Consejo Económico y Social aprobó en 1989 la resolución 1989/85, relativa a la función de las Naciones Unidas en la detección temprana, el análisis y la vigilancia de la evolución económica mundial 11/.

4. Comisión de Derechos Humanos

31. Los desplazamientos masivos de población y los éxodos en masa preocupan profundamente a la Comisión de Derechos Humanos desde 1979. En su resolución 30 (XXXVI), la Comisión pidió al Secretario General que, en los casos en que uno de esos éxodos en gran escala se convierta en objeto de preocupación y solidaridad internacionales, "examine la posibilidad de entablar contactos directos con los gobiernos apropiados, con el fin de evaluar la posible relación entre la situación y el pleno disfrute de los derechos humanos y de formular recomendaciones concretas para mejorar esas situaciones", y le pidió también que, cuando esté justificado, "presente a la Comisión o a la Asamblea General, según proceda, en su próximo periodo de sesiones, un resumen de sus conclusiones y recomendaciones encaminadas a ayudar a los gobiernos a restablecer el pleno disfrute de los derechos humanos".

32. A petición de la Comisión, el Relator Especial preparó un estudio sobre los derechos humanos y los éxodos masivos que fue presentado a la Comisión en su 37º periodo de sesiones en 1982 y posteriormente a la Asamblea General en su trigésimo octavo periodo de sesiones en 1983. En el estudio se analizaba en profundidad el fenómeno en aumento de los éxodos masivos y se formulaban diversas recomendaciones, entre ellas "la introducción de un sistema de alerta anticipada sobre la base de la información imparcial y de datos sobre situaciones de éxodo masivo en potencia, con objeto de informar inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas y a los órganos intergubernamentales competentes para la adopción de las medidas procedentes en el momento oportuno". Aunque el informe del Relator Especial fue muy elogiado por la Comisión y la Asamblea General, la aplicación de sus recomendaciones no se ha llevado a cabo plenamente. La Comisión sigue examinando la cuestión de los desplazamientos masivos de refugiados en términos más generales. En la resolución 1990/52, aprobada en su 46º periodo de sesiones, la Comisión pidió al Secretario General que siguiera desarrollando el papel de la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información en la alerta temprana y que ésta actuara como centro de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas para adoptar las políticas adecuadas.

5. Grupo de Expertos Gubernamentales sobre la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados

33. La alerta temprana ha recibido una prioridad tan alta por parte de los Estados Miembros que éstos establecieron el Grupo (véase el párr. 26) para que examinara la cuestión e informara al respecto a la Asamblea General. Se pidió concretamente al Grupo que, "a la luz de los pertinentes instrumentos, normas y principios internacionales vigentes, realice lo antes posible, con objeto de mejorar la cooperación internacional para evitar nuevas corrientes masivas de refugiados, un examen amplio del programa en todos sus aspectos, con miras a formular recomendaciones sobre medios adecuados de cooperación internacional en esta esfera, prestando la debida consideración al principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos". En el informe final del Grupo (A/41/324) se formulaban diversas recomendaciones a los Estados Miembros, a los órganos competentes de las Naciones Unidas y al Secretario General. A los órganos principales de las Naciones Unidas, el Grupo les exhortaba a que utilizaran más plenamente sus atribuciones respectivas en virtud de la Carta en la prevención de corrientes masivas de refugiados. También recomendaba que los organismos pertinentes de asistencia económica y otros órganos de las Naciones Unidas consideraran, en consulta con los Estados directamente interesados, la posibilidad de prestar un mayor apoyo a los proyectos que pudieran ayudar a evitar nuevas corrientes masivas de refugiados causadas por la repercusión de factores sociales y económicos o por causas naturales.

34. El Grupo recomendaba al Secretario General la realización de tareas como: i) prestar atención constante a la cuestión de las corrientes de refugiados; ii) velar por que exista en la Secretaría información oportuna y más completa; iii) mejorar la coordinación dentro de la Secretaría para analizar la información; iv) poner la información necesaria a disposición de los órganos competentes de las Naciones Unidas en consulta con los Estados directamente interesados; y v) considerar la adopción de las medidas necesarias. A este respecto, se pedía al Secretario General que actuase ajustándose a los recursos de que disponía la Secretaría. Por consiguiente, los Estados Miembros han dado la máxima importancia a la creación, funcionamiento y desarrollo de un sistema de vigilancia mundial dotado de componentes de alerta temprana en diversos sectores, que tenga debidamente en cuenta la necesidad de la cooperación internacional y de la coordinación, entre otros, de los órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas.

III. PARTICIPACION DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN
LAS ACTIVIDADES PERTINENTES PARA LA ALERTA TEMPRANA
SOBRE POSIBLES CORRIENTES DE REFUGIADOS
-BASES PARA LA COORDINACION

35. Numerosas entidades de las Naciones Unidas llevan a cabo actividades pertinentes para la alerta temprana en materia de refugiados que abarcan desde la investigación, las operaciones, la asistencia técnica y la capacitación hasta la vigilancia. Su grado de participación varía de acuerdo con el mandato respectivo.

A. Naciones Unidas

1. Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (OIRI)

36. En lo que respecta a la función de vigilancia de posibles corrientes de refugiados, la OIRI constituye la Oficina única y central de las Naciones Unidas establecida para consolidar los datos de dominio público y determinar la presencia de amenazas a la paz en una etapa temprana 12/. El mandato de la Oficina en lo que respecta a las corrientes de refugiados y emergencias similares se define de la manera siguiente 13/: i) alertar tempranamente sobre el desarrollo de situaciones que requieran la atención del Secretario General; ii) vigilar los factores relacionados con posibles corrientes de refugiados y otras emergencias comparables; y iii) realizar investigaciones y evaluaciones especiales para atender las necesidades inmediatas del Secretario General.

37. El establecimiento de la OIRI fue por un lado parte del proceso de racionalización y actualización del sector político de las Naciones Unidas, que respondía a la recomendación del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel (en lo sucesivo Grupo de los 18) relativa a la duplicación de tareas en los sectores políticos 14/. Por otro lado, fue una manifestación concreta de la voluntad del Secretario General de organizar la Secretaría de modo tal que ésta le garantizase la presentación, tan pronto como se dispusiera de ella, de la información que le permitiese reaccionar frente a las amenazas para la paz o frente a las situaciones de emergencia humanitaria, además de proporcionarle análisis y recomendaciones que le ayudasen en el cumplimiento de sus funciones. En este proceso, la OIRI puede funcionar como catalizador para hacer avanzar la capacidad de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas.

38. La OIRI ha estado poniendo a punto un sistema integrado de alerta temprana para que, entre otras cosas, prevenga oportunamente sobre posibles corrientes de refugiados, así como un sistema computadorizado para todo el proceso de vigilancia (es decir, el análisis, almacenamiento y transmisión de la información). La Oficina procedió a celebrar consultas con otros departamentos y organismos del sistema de las Naciones Unidas, instituciones de investigación de todo el mundo y organizaciones no gubernamentales. No obstante, sus esfuerzos podrían haber sido aún más eficaces y dinámicos, si bien tales esfuerzos pueden haberse visto obstaculizados por factores como las restricciones administrativas, la no participación de la Oficina en actividades operacionales, la resistencia burocrática, los límites del mandato de la Oficina y otros. Habida cuenta de que es el organismo central de

vigilancia de los factores que conducen a las corrientes de refugiados, la OIRI debe desempeñar sus funciones de manera más persistente y dinámica. De hecho, la Oficina no ha dado alta prioridad a su función de vigilar las corrientes de refugiados y no ha establecido, por ejemplo, un procedimiento que asegure que se dispone de información, al contrario de lo ocurrido en el caso del Centro de Derechos Humanos, que estableció este tipo de procedimiento concreto en 1985 (véase el párr. 45).

39. Desde un punto de vista administrativo, la OIRI hace frente a restricciones abrumadoras. Puesto que se creó coincidiendo con la reciente crisis financiera y dentro de los recursos disponibles de las Naciones Unidas, la Oficina no recibió recursos financieros, de personal y logísticos suficientes. En particular, en lo que respecta a la función relativa a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados, es la Dependencia de Planificación y de Coordinación y Desarrollo de las Investigaciones (tres funcionarios del cuadro orgánico y tres de servicios generales) la que se ha ocupado de la puesta a punto de los indicadores pertinentes para fines de alerta temprana. Dado que es una Oficina nueva, su personal está muy interesado y entusiasmado con su trabajo, pero la Dependencia cuenta con una plantilla muy reducida en comparación con las tareas que tiene encomendadas, y la labor relacionada con la alerta temprana constituye sólo una parte de sus funciones. Además, el puesto de Director (D.2), al que corresponde la función de supervisión y coordinación de la alerta temprana, sólo se cubrió en marzo de 1990 (y la persona designada aún no había podido hacerse cargo de sus funciones en mayo de 1990). Los aspectos administrativos de la OIRI deben analizarse atentamente si se quiere que su capacidad de alerta temprana tenga verdaderamente alta prioridad.

2. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

40. Según su Estatuto, la Oficina del Alto Comisionado tiene la función de proporcionar protección a los refugiados y buscar soluciones permanentes para los problemas de éstos. Entre las actividades que el Alto Comisionado está autorizado a llevar a cabo con el fin de desempeñar tales funciones figura la promoción de medidas destinadas a facilitar la repatriación voluntaria o la integración de los refugiados en las nuevas comunidades, así como mejorar el bienestar de los refugiados y reducir el número de ellos que requieren protección. En años recientes la Oficina ha ido adquiriendo cada vez mayor conciencia de la importancia que tiene la alerta temprana para la realización de su labor en favor de los refugiados ^{15/}. El Programa de capacitación en gestión de emergencia de la Oficina del Alto Comisionado, que viene aplicándose desde 1985, ha incluido sistemáticamente un sector dedicado a la alerta temprana para la respuesta de emergencia. Además, a fin de asegurar respuestas cuidadosamente planeadas en las primeras etapas posteriores al desencadenamiento de una corriente de refugiados, la Oficina del Alto Comisionado está trabajando en la institucionalización de un Sistema de alerta en las situaciones de emergencia con refugiados. En efecto, este sistema es un método de recopilación y análisis de información que requiere evaluar las situaciones en curso comparándolas con una lista convenida de indicadores, a fin de prevenir anticipadamente a la Oficina del Alto Comisionado sobre el posible alcance e índole de las situaciones de emergencia con refugiados y sobre las necesidades que de ellas se derivarán.

41. En lo que se refiere a la alerta temprana con fines preventivos, la prevención no se contempla oficialmente en el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado. No obstante, la citada Oficina ha considerado hasta cierto punto el papel que podría -y de hecho debería- desempeñar de acuerdo con su carácter humanitario y la responsabilidad primordial que tiene para con las personas que se hallan fuera de sus países de origen y que necesitan protección internacional. El propio Alto Comisionado, en un discurso pronunciado en el 46° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en 1990, subrayó la necesidad de dar una respuesta amplia a los problemas sumamente variados que los refugiados tienen en la actualidad, aprovechando para ello las capacidades del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. El Alto Comisionado se refirió concretamente a la importancia de atacar las causas profundas en el marco de la actuación preventiva. Recientemente la Oficina del Alto Comisionado estableció un Grupo de Trabajo interno encargado de servir de centro de coordinación para el estudio de las cuestiones relacionadas con la alerta temprana. El Comité Ejecutivo intergubernamental de la Oficina del Alto Comisionado está interesado asimismo en examinar los aspectos más amplios de la protección y de las soluciones a los problemas de los refugiados y ha pedido que se establezca un Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la protección y las soluciones para que examine estas cuestiones detenidamente, inclusive los aspectos de la prevención y la alerta temprana. Por último, es importante señalar que el Centro de Documentación sobre los Refugiados de la Oficina del Alto Comisionado es depositario de informaciones muy útiles relativas a los problemas de los refugiados, mantiene una base de datos computadorizada sobre la literatura relativa a los refugiados y está coordinando un proyecto experimental de creación de una red de documentación internacional sobre los refugiados. Además, la Oficina del Alto Comisionado está elaborando bases de datos sobre legislación nacional y antecedentes jurídicos relativos a los refugiados. En resumen, puesto que se trata de una organización que se ocupa directamente de los problemas de los refugiados, aunque se interese primordialmente en las situaciones que se producen a raíz de los éxodos y no en las causas de éstos, la cooperación de la Oficina del Alto Comisionado en las actividades de alerta temprana en todo el sistema sería muy importante.

3. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO)

42. Aunque la UNDRO no se ocupa directamente de los problemas de los refugiados per se, las múltiples causas de las corrientes de refugiados a menudo van unidas a desastres -ya sean naturales o causados por el hombre- en los que la UNDRO sí que desempeña un papel en lo tocante a: i) preparación para los desastres; ii) operaciones de socorro a raíz de desastres en caso necesario; y iii) prevención. La UNDRO lleva a cabo importantes actividades operacionales y también algunas de investigación, como a continuación se indica.

43. En primer lugar, la preparación para las situaciones de desastre consiste en acciones destinadas a reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y los daños, así como en organizar y facilitar de manera oportuna y eficaz servicios de rescate, socorro y rehabilitación en casos de desastre. La clave de toda acción eficaz de rescate y socorro de emergencia reside en la planificación y en la preparación previas, si bien la responsabilidad primordial en lo tocante

a establecer los mecanismos administrativos y operacionales necesarios y a adoptar medidas preventivas recae sobre los gobiernos. En segundo lugar, una vez que el desastre se ha producido, se debe dar prioridad absoluta a la adopción rápida y eficaz de medidas para una acción de socorro ante el desastre. A petición del gobierno interesado, la UNDRO emprende las acciones necesarias para lanzar un llamamiento internacional en solicitud de asistencia. La UNDRO puede ser abordada directamente por la misión del gobierno interesado en Ginebra o en Nueva York. También cabe informar al representante residente del PNUD, por cuyo conducto la UNDRO será informada inmediatamente por télex, teléfono o telegrama, antes incluso de que se sepa si el Estado víctima del desastre solicitará o no ayuda de socorro internacional. Basándose en la información recibida sobre el desastre, la UNDRO redacta inmediatamente informes sobre la situación, que incluyen una valoración general del desastre y de la ayuda de socorro que probablemente se necesitará recibir del extranjero, informes que son enviados a los gobiernos, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y otros. En tercer lugar, la prevención de desastres implica adoptar medidas destinadas a evitar que fenómenos naturales provoquen desastres u otras emergencias o vayan seguidos de ellos. Este tipo de prevención tiene que ver con la formulación y aplicación de programas y políticas de largo alcance destinados a prevenir o evitar el desencadenamiento de desastres. La UNDRO fomenta el estudio, la prevención, el control y el pronóstico de los desastres naturales y sirve de centro de coordinación y clasificación de la información científica y tecnológica en esta esfera. Estas actividades de la UNDRO sugieren que una mayor participación de la Oficina en la alerta temprana y sus posibles contribuciones a ésta tendrían una importancia vital.

44. La UNDRO tiene estrechas relaciones con la Secretaría del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (véase la resolución 44/236 de la Asamblea General). Además, la utilización que hace de los computadores en su lucha contra los desastres es digna de mención. En particular, la Red de Emergencia de las Naciones Unidas (UNIENET) conecta electrónicamente a los miembros de la comunidad de instituciones que luchan contra los desastres en todo el mundo para proporcionarles de manera instantánea información de antecedentes y sobre las operaciones relacionadas con los desastres y permite que dichas instituciones se pongan en contacto directo unas con otras.

4. Centro de Derechos Humanos

45. Habida cuenta que la violación de los derechos humanos es una de las causas principales de las corrientes de refugiados y que el Centro posee una voluminosa información sobre la situación de los derechos humanos en cada país, el papel que puede desempeñar en la alerta temprana sobre corrientes de refugiados tiene una importancia decisiva. El Centro de Derechos Humanos actúa como secretaria para diferentes reuniones sobre derechos humanos que presentan sus informes al Consejo Económico y Social, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, así como otros comités creados en virtud de instrumentos jurídicos internacionales. A raíz de su designación como centro de coordinación dentro de la Secretaría en 1985, el Centro estableció los procedimientos consiguientes para conseguir la información disponible y para

analizar y evaluar la información recibida. En 1985 la Subcomisión lanzó la primera alerta temprana en su resolución 21 16/, que señaló a la atención de la Comisión un problema "que muy bien podría originar un éxodo en masa, especialmente de miembros de la comunidad ahmadí"; no obstante, la Comisión no adoptó medida alguna en relación con esta alerta. Aunque la Comisión todavía no ha intentado prevenir a la comunidad internacional sobre éxodos inminentes, sí ha empezado a estudiar los vínculos existentes entre las causas concretas de que haya refugiados y las violaciones de los derechos humanos 17/. El Centro está muy bien situado para seguir de cerca y vigilar las alertas tempranas sobre posibles corrientes de refugiados, particularmente ocupándose de las causas profundas concretas que provocan situaciones de refugiados. Como se señaló en el párrafo 25, a raíz del establecimiento de la OIRI, a la que se asignaron especialmente responsabilidades que incluían, entre otras, dar la alerta temprana en casos de emergencia de origen político y también humanitario, se dio por concluida la función de coordinación del Centro. Esto no impide, no obstante, que el Centro desempeñe un papel predominante en materia de alerta temprana, para lo cual es necesario proceder a reestructurar la información de que dispone y convertirla en datos utilizables.

46. Uno de los progresos realizados es que el Centro estableció un grupo de trabajo sobre computadorización encargado de iniciar un estudio sobre la computadorización de la labor de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados en lo que respecta a la presentación de informes con miras a aumentar la eficacia y facilitar el cumplimiento por los Estados Partes de sus obligaciones en materia de presentación de informes y el examen de éstos por los órganos creados en virtud de tratados. Para computadorizar la información sobre la aplicación de los tratados, el Centro tendría que identificar y analizar país por país las situaciones existentes en lo tocante a diversos tipos de derechos humanos. Debe fomentarse la obtención de este tipo de información tan amplia y diversificada, que proporcionaría una buena base para vigilar las situaciones susceptibles de provocar refugiados.

5. Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (ODCEI)

47. El mandato de esta Oficina incluye prestar asistencia en la identificación y localización de nuevos problemas que exijan la atención de la comunidad internacional y/o la adopción de medidas por parte de ésta. Así, la ODCEI ha servido y servirá de centro de coordinación para asegurar una respuesta eficaz por parte del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los desastres y otras situaciones de emergencia. La ODCEI organizará reuniones interinstitucionales entre ciertas entidades del sistema de las Naciones Unidas para que se encuentren con el Secretario General y, cuando sea necesario, ayuden a éste en la realización de las tareas correspondientes. Se prevé que tales medidas proporcionen un centro de coordinación en la Sede de las Naciones Unidas que asegure que se mantiene informado al Secretario General de la marcha de los acontecimientos y que éste puede adoptar las disposiciones especiales que sean necesarias para asegurar una respuesta eficaz por parte del sistema de las Naciones Unidas. Los coordinadores residentes que mantienen informada a esta Oficina constituyen una base sólida para establecer una mayor cooperación sobre el terreno entre las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

6. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

48. La participación del PNUD en situaciones de corrientes de refugiados se limita a los casos en que se buscan soluciones permanentes para los refugiados y cuando se requiere asistencia para el desarrollo. No obstante, el papel que el PNUD desempeña a escala de país es importante por cuanto sus representantes llevan a cabo funciones de coordinación al proporcionar asistencia no sólo a los gobiernos interesados sino también a otros organismos. La cooperación entre la UNDRO y el PNUD ha sido muy apreciada. Debe mencionarse el hecho de que, en los países en que no hay representantes del ACNUR, los representantes residentes del PNUD se ocupan de los problemas de refugiados.

49. En fecha reciente, los representantes residentes han recibido orientaciones impartidas por la sede para que detecten la información relativa a las personas desplazadas dentro del propio país. Como consecuencia de estas directrices se creó un grupo de trabajo interno sobre refugiados, repatriados y personas desplazadas. Con estas nuevas directrices respaldadas por la infraestructura del PNUD ya existente, el Programa contribuirá sin duda en gran medida a dar la alerta temprana sobre personas desplazadas (tanto dentro como fuera del país) y sobre otras emergencias. Es importante que el Consejo de Administración incluyera en su programa para el 37º período de sesiones un tema sobre refugiados y personas desplazadas 18/. Además, el PNUD ha puesto a punto una base de datos sobre asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en África, que se instalará en Nueva York, Ginebra (sede de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) y oficinas exteriores.

7. Departamento de Información Pública

50. La tarea principal del Departamento de Información Pública es fomentar la comprensión de la labor y los propósitos de las Naciones Unidas entre los pueblos del mundo. Dentro de este marco de referencia, los centros de información de las Naciones Unidas (existentes en 56 países) proceden a la difusión de información sobre las Naciones Unidas, la producción de materiales y documentos sobre las Naciones Unidas y el envío de información a la Sede sobre los países en que actúan. Por consiguiente, los centros de información de las Naciones Unidas han recibido directrices concretas directamente de la OIRI sobre la transmisión de información de actualidad y fiable relativa a la evolución política, económica, social y humanitaria en sus zonas respectivas. Según esas directrices, las informaciones deben basarse en documentos oficiales y declaraciones hechas a través de los medios de comunicación y resumir escrupulosamente, entre otras cosas, los acontecimientos y funciones susceptibles de provocar el desplazamiento de partes de la población y corrientes de refugiados. Además, el Departamento de Información Pública ha adoptado medidas para incrementar la capacidad de los centros de información de las Naciones Unidas en lo tocante a las comunicaciones, lo que sería asimismo muy útil para desarrollar un sistema de alerta temprana sobre corrientes de refugiados.

8. Comisiones económicas regionales

51. Aunque no se ocupan directamente de cuestiones relativas a los refugiados, las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas asumen un papel de dirección y responsabilidad en lo que respecta a la cooperación y coordinación regionales en materia de actividades económicas y sociales. El amplio campo que abarcan en lo tocante a factores económicos y sociales y su alcance regional pueden representar una contribución muy útil a la alerta temprana al proporcionar asistencia de diverso tipo, como asesoramiento técnico, utilización de su infraestructura, desarrollo de programas y organización de reuniones interinstitucionales.

9. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI)

52. Dentro de sus actividades de investigación sobre asuntos sociales y económicos, el DAESI participa hasta cierto punto en toda esta cuestión al publicar informes y estudios sobre funciones de alerta temprana desde perspectivas tanto a corto como a largo plazo. En particular, el Estudio Económico Mundial publicado por el DAESI ha venido ocupándose de factores e indicadores que permiten la realización de pronósticos económicos y sociales. Respondiendo a la resolución 1988/75 del Consejo Económico y Social 19/, el Estudio Económico Mundial 1989 incluye en un anexo un estudio titulado "Pronta identificación, análisis y vigilancia de los acontecimientos económicos mundiales" que informa sobre los mecanismos y medios existentes en el sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo esa labor.

10. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

53. Dentro de sus operaciones de emergencia, el UNICEF orienta su asistencia a los niños y mujeres víctimas de desastres naturales, los cuales pueden verse exacerbados por las situaciones imperantes (tales como conflictos armados) provocando grandes desplazamientos de población tanto dentro del país como más allá de sus confines. La importancia de este tipo de actividad realizada de manera flexible y descentralizada ha sido vivamente subrayada por la Junta Ejecutiva. En cada país el UNICEF trabaja en estrecha cooperación con los coordinadores residentes, otros órganos de las Naciones Unidas, organismos especializados, organizaciones no gubernamentales y gobiernos. El UNICEF nunca actúa de manera aislada en un terreno que exige una estrecha coordinación con otras organizaciones, y que hace necesario el establecimiento de acuerdos de colaboración bilaterales o interinstitucionales a escala de todo el país entre el UNICEF, el PMA, el ACNUR y la OMS entre otros. Al verse enfrentado reiteradamente a la necesidad de elaborar y aplicar estrategias a largo plazo en lo tocante a preparación tanto interna como conjuntamente con las contrapartes del país en cuestión, el UNICEF ha desarrollado actividades como la planificación para la programación previa a los desastres, misiones de evaluación, actividades de capacitación interinstitucionales y otras.

54. En lo tocante a sistemas de alerta temprana para cuestiones de alimentación y nutrición, existe el Programa de vigilancia en materia de alimentos y nutrición que llevan a cabo conjuntamente el UNICEF, la OMS y la FAO. Los objetivos de este Programa son i) analizar la información existente sobre las tendencias de un número limitado de indicadores concretos

sobre alimentos y nutrición en los planos nacional y subnacional, y ii) fomentar la pronta utilización de esta información para conseguir el apoyo nacional e internacional. El objetivo del Programa a largo plazo es fortalecer la capacidad institucional de entre 40 y 60 países en desarrollo para producir, analizar y utilizar datos para la alerta temprana, así como fomentar el reconocimiento y utilización de esta información en los planos nacional y regional mediante la insistencia en que las consideraciones relativas a la nutrición de las personas son esenciales para el desarrollo adecuado de políticas y programas 20/.

11. Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria (DCPE)

55. La Dependencia de Programas Especiales de Emergencia del DCPE desempeña un papel fundamental en alertar a la comunidad internacional sobre las situaciones de crisis que se plantean en África. Varias entidades del sistema de las Naciones Unidas (como la UNDRO, el ACNUR, el PMA y otros) adoptan medidas para informar a la citada Dependencia sobre la aparición de situaciones de emergencia en África. Aunque no tiene por misión sintetizar la información que establece las causas que conducen a las corrientes de refugiados, los conocimientos que esta Dependencia posee sobre las situaciones que van apareciendo en África la pondrían en muy buenas condiciones para aportar conocimientos técnicos en la etapa de análisis y evaluación de la alerta temprana.

12. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

56. Según los términos de su mandato, el PNUMA no se ocupa directamente de cuestiones relacionadas con los refugiados. Ahora bien, la degradación del medio ambiente es una de las causas de las corrientes de refugiados.

57. Es muy importante que el PNUMA tenga un programa denominado Earthwatch que constituye la primera de las tres esferas operacionales recomendadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972. Tales esferas son: i) evaluación del medio ambiente; ii) gestión del medio ambiente; y iii) medidas de apoyo. Esta esfera de evaluación denominada Earthwatch se concibió como un sistema mundial coordinado constituido por las instalaciones y servicios nacionales encargado de estudiar la interacción entre el hombre y el medio ambiente, dar la alerta temprana sobre los riesgos ambientales y comprobar cuál es la situación de determinados recursos naturales. Integran esta esfera la evaluación y el análisis, la investigación, la vigilancia y la información.

58. Para llevar a cabo el programa Earthwatch se estableció como instrumento el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente (SIMUVIMA), que permite vigilar de manera constante el medio ambiente en todo el mundo. El SIMUVIMA representa una serie de bancos de datos en los que se procede sistemáticamente a recoger, reunir y almacenar electrónicamente la información. El SIMUVIMA cuenta con el apoyo del Banco de Datos sobre Recursos Mundiales (GRID). Aunque el presupuesto asignado por el PNUMA al SIMUVIMA es muy modesto, éste viene realizando programas conjuntos con entidades como la FAO, la UNESCO, la OMS y la OMM. La aportación que el PNUMA podría hacer a la alerta temprana por conducto del SIMUVIMA y del GRID sería, sin duda, sumamente importante 21/.

13. Universidad de las Naciones Unidas (UNU)

59. Aunque la UNU no puede participar directamente en las operaciones cotidianas de alerta temprana, podría desempeñar un papel esencial creando un mecanismo de alerta mundial para la perspectiva a largo plazo. Esto ayudaría a los interesados a reconocer los posibles problemas y alertaría anticipadamente sobre la necesidad de introducir cambios en las políticas y adoptar medidas preventivas. La segunda perspectiva a mediano plazo de la UNU correspondiente al período 1990-1995 (MTP II) presenta una mayor concentración de los esfuerzos en este aspecto. Según el marco previsto para el programa y el presupuesto correspondientes al bienio 1990-1991, la función de alerta mundial comenzará a ser operativa.

60. Aunque se trata de un concepto implícito, la función de alerta mundial de la UNU puede muy bien derivarse de su mandato. Según su Carta, la Universidad de las Naciones Unidas es "una comunidad internacional de científicos dedicada a la investigación, a la formación postuniversitaria y a la difusión de los conocimientos con miras a alcanzar los propósitos y aplicar los principios de la Carta de las Naciones Unidas" (art. I, párr. 1). Es más, se establece asimismo que la UNU "consagrará su labor a la investigación de los apremiantes problemas mundiales de supervivencia, desarrollo y bienestar humanos de que se ocupan las Naciones Unidas y sus organismos, prestando debida atención a las ciencias sociales y humanas, así como a las ciencias naturales puras y aplicadas". (art. I, párr. 2). La existencia autónoma de la UNU y de su plantel de científicos académicos con el mandato de investigar los "apremiantes problemas mundiales de supervivencia, desarrollo y bienestar humanos" constituye la parte esencial de su función mundial. En una época en que el mundo es cada vez más interdependiente, esa función adquirirá gran importancia en años venideros. La Universidad de las Naciones Unidas es una institución perfectamente cualificada para ocuparse de los problemas de la alerta temprana desde perspectivas a largo plazo y de alcance mundial.

61. Sin involucrarse en actividades operaciones, las acciones llevadas a cabo por la UNU se han orientado a las esferas académica y de investigación. La Universidad no presta asistencia técnica alguna a ningún país concreto. No obstante, se ha reconocido que su papel consiste en hacer aportaciones intelectuales a los encargados de adoptar decisiones en las organizaciones de las Naciones Unidas o en los gobiernos, contribuyendo así a la solución de problemas reales. La UNU ha producido muchos estudios interesantes en este sentido. En la práctica, la Universidad ha venido cooperando estrechamente con algunas organizaciones (UNICEF, UNESCO, OMS y otras) en la puesta a punto de técnicas y procedimientos de evaluación, especialmente en lo tocante a los alimentos y la nutrición y la asistencia primaria de la salud. Sus diversos estudios relativos a la solución de controversias, el multilateralismo, la investigación económica mundial, así como otros programas suyos relativos a las dimensiones humanas de los cambios mundiales, el desarrollo sostenible en los trópicos húmedos, la ecología de las montañas y el desarrollo sostenible, y los recursos naturales en general, serían muy útiles a la comunidad internacional. Aunque los resultados de las investigaciones efectuadas por la UNU no se han divulgado mucho, dentro de la función de alerta mundial que la Universidad desempeñará en años venideros, es cada vez más necesario que la comunidad internacional conozca y utilice los resultados de tales investigaciones que guardan relación con el futuro de la humanidad en este mundo cada vez más interdependiente. Por consiguiente, la UNU podrá hacer una contribución valiosa al desarrollo de la capacidad de alerta temprana.

/...

B. Organismos especializados

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

62. La participación de la FAO en la vigilancia de las situaciones de refugiados y en la atención de sus necesidades se produce en gran medida por los cauces del Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura (SMIA). Este Sistema se estableció en 1974 como respuesta a la crisis mundial de alimentos de comienzos del decenio de 1970 y a la recomendación de la Conferencia Mundial de la Alimentación (resolución XVI) de 1974, que la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya en su vigésimo noveno período de sesiones en 1974 (resolución 3348 (XXIX)). A través de este Sistema, la FAO ataca algunas de las causas profundas del fenómeno de los refugiados mediante sus actividades ordinarias.

63. El SMIA tiene dos funciones principales: i) vigilar constantemente las condiciones de la oferta/demanda de alimentos a escala mundial para ayudar a los gobiernos a adoptar medidas oportunas y adecuadas ante situaciones que cambian con rapidez; y ii) determinar los países y regiones en que son inminentes graves escaseces de alimentos y un empeoramiento de las condiciones de nutrición y realizar una evaluación anticipada de las necesidades que suscitará la posible situación de emergencia alimentaria. Las actividades del SMIA no sólo sirven de ayuda a los gobiernos interesados sino que, además, contribuyen a que los donantes adopten decisiones sobre los suministros de ayuda alimentaria de emergencia. En la medida en que la escasez de alimentos repercute en el desplazamiento de personas, el Sistema tiene un importante papel que desempeñar en lo tocante a aportar información sobre situaciones de refugiados y las necesidades urgentes de éstos. El SMIA tiene concertados acuerdos de cooperación con varios organismos de las Naciones Unidas y organismos internacionales y nacionales, así como con más de 50 organizaciones no gubernamentales que comparten su información con el Sistema. En lo que respecta a la vigilancia de los indicadores socioeconómicos, la cooperación con las organizaciones no gubernamentales ha resultado especialmente útil ya fuera para dar la alerta temprana sobre dificultades inminentes en el abastecimiento alimentario o bien para detectar las poblaciones más gravemente afectadas, incluidos los refugiados. Una aportación importante al Sistema consiste en la información proporcionada por conducto de los representantes de la FAO mediante un cuestionario informativo mensual relativo a la situación de los cultivos y los alimentos, el cual se distribuye a más de 100 gobiernos. Los funcionarios de la FAO destacados sobre el terreno informan con regularidad de la situación alimentaria en los países interesados. El SMIA produce varios informes sistemáticos de distribución mensual, trimestral, anual y con carácter especial cuando es necesario, entre ellos Food Outlook, Foodcrops and Shortages, Food Supply Situation and Crop Prospects in Sub-Saharan Africa, Food Outlook Statistical Supplement, Assessment of Cereal Production in Western Africa y Special Alerts. La capacidad de análisis del SMIA ha mejorado considerablemente gracias a la información obtenida mediante técnicas de telepercepción (véanse los pormenores en los párrs. 79 a 84).

64. En su respuesta a la carta que le dirigiera el Secretario General el 29 de mayo de 1989, la FAO expuso sus opiniones sobre su posible participación en la alerta temprana en la esfera humanitaria por conducto del SMIA. Explicó las posibilidades del SMIA para alertar tempranamente sobre posibles corrientes de refugiados derivadas de causas naturales mediante el seguimiento por la FAO de la sequía, la situación de la oferta y la demanda de alimentos y de los indicadores de futuras hambrunas, y de los posibles desplazamientos de población cuando los enfrentamientos civiles o los desórdenes internos provocan la desorganización de las actividades agrícolas o interrupciones en las líneas de abastecimiento de alimentos vitales. La FAO indicó que podía proporcionar información al respecto a la OIRI 22/. Estas propuestas podrían incorporarse de manera concreta en el desarrollo futuro del sistema de alerta temprana que llevará a cabo la OIRI.

2. Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)

65. A pesar de su carácter específico, la participación del OIEA en la alerta temprana es fundamental. No puede pasarse por alto el hecho de que los accidentes nucleares, cuya detección recae en la esfera de actividad del OIEA, podrían influir en el desplazamiento de personas. En lo que respecta a la aplicación de la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares (equivalente a la alerta temprana) y la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, se ha asignado al OIEA un papel de importancia decisiva. Estas dos Convenciones proporcionan a los Estados y organizaciones internacionales un marco internacional para la adopción rápida de medidas destinadas a informar a todos los Estados de los que cabe suponer que se verán afectados por un accidente nuclear y para hacer los arreglos pertinentes con miras al suministro de asistencia cuando ésta sea necesaria. La Secretaría del OIEA ha sido designada por los participantes en las Convenciones como centro de coordinación para la notificación de accidentes nucleares y para recibir ofertas de ayuda u organizar la llegada de ésta. El OIEA ha dado todos los pasos necesarios para cumplir las obligaciones que le asignan las dos Convenciones citadas. Varios Estados Miembros se han servido ya de tales arreglos. El OIEA colabora actualmente con el Sistema Mundial de Telecomunicación (SMT) de la OMM (véanse los párrs. 90 a 92), encargado de la transmisión rápida de grandes cantidades de datos meteorológicos y radiológicos, y actúa como sistema de alerta temprana para desastres, incluidos accidentes nucleares.

3. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

66. La OIT no participa directamente en actividades de alerta temprana. A petición de organizaciones principales (como la UNDRP y el ACNUR), la OIT desarrolla algunas labores en esta esfera de actividad, como rehabilitación, formación profesional y creación de empleo, que corresponden más bien a la acción posterior a los desastres que a las actividades de socorro durante éstos. No obstante, habida cuenta de que su labor consiste en parte en hacer aplicar las normas laborales internacionales, la OIT dispone de un enorme caudal de información sobre la situación de la fuerza de trabajo y el empleo en los distintos países, que constituyen otro elemento que repercute en los desplazamientos de población.

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

67. La UNESCO cuenta con importantes actividades relacionadas con los refugiados dentro de un mandato que incluye la educación, la cultura, las necesidades sociales, la información, las comunicaciones, la investigación, la formación profesional y la ciencia. En particular, las actividades de la UNESCO relacionadas con la educación de los refugiados se llevan a cabo mediante la cooperación interinstitucional, si bien en ellas se abordan los problemas de refugiados sólo después que se han planteado. La participación de la UNESCO en las cuestiones de derechos humanos es comparable a la del Centro de Derechos Humanos, el ACNUR y la OIT. Además, la UNESCO ha puesto a punto un centro de bases de datos sobre ciencias sociales que representa un capital muy valioso para su contribución a la alerta temprana. Es más, dentro de su mandato relativo a la ciencia, ya ha elaborado varios programas relacionados con la alerta temprana en cooperación con el PNUMA, la UNU, la FAO, la OMS y otros. Es importante que haya creado concretamente un sistema de alerta temprana para el seguimiento de los tsunamis (para más detalles véanse los párrs. 93 a 95). Por consiguiente, dentro del gran alcance de su mandato, respaldado por una amplia red distribuida sobre el terreno, la UNESCO tiene un gran papel que desempeñar en la alerta temprana sobre corrientes de refugiados.

5. Programa Mundial de Alimentos (PMA)

68. Las actividades del PMA incluyen la asistencia a refugiados, repatriados y personas internamente desplazadas en su mandato de prestar ayuda alimentaria. Este Programa cuenta con amplias actividades concernientes a las operaciones de socorro en casos de desastre en las que las funciones de alerta temprana del PMA han resultado eficaces al aportar información sobre situaciones de emergencia potenciales por conducto de su red de oficinas de campo (80 oficinas locales que abarcan 90 países). La participación sistemática del PMA en el SMIA de la FAO ha sido muy apreciada. Además de sus funciones de ayudar a los gobiernos mediante proyectos de desarrollo de la ayuda alimentaria, las oficinas de campo del PMA tienen instrucciones permanentes de comunicar al Director Ejecutivo todas aquellas situaciones susceptibles de producir peticiones de ayuda de emergencia al PMA, independientemente de cuál sea su razón. Tales instrucciones forman parte del Manual de ayuda alimentaria en las emergencias utilizado por el PMA, que contiene capítulos dedicados concretamente a la alerta temprana y a la preparación para situaciones de emergencia. Uno de sus objetivos de política general es a) reducir los efectos de los desastres mediante la adopción de medidas adecuadas de alerta temprana, prevención y preparación en las zonas propicias a los desastres. Con tal fin, el PMA en colaboración con el PNUD, la UNDRR, la FAO y otros organismos debe fomentar y, cuando sea posible, proporcionar apoyo y asistencia para el establecimiento de sistemas adecuados de alerta temprana y de preparación a escala nacional y local. En la práctica se da prioridad a los proyectos de desarrollo que contribuyen a reducir i) los riesgos de desastres y ii) la vulnerabilidad de las comunidades a las consecuencias de los riesgos de desastres conocidos y a la inseguridad alimentaria en general. Para facilitar el seguimiento de la entrega de alimentos y otras disposiciones logísticas conexas relacionadas con la gestión de la ayuda alimentaria, el PMA ha puesto a punto el Sistema internacional de

información sobre ayuda alimentaria (INTERFAIS), que es una base de datos muy amplia para la ayuda alimentaria. Sus télex de emergencia semanales también pueden tener un valor interesante para la alerta temprana.

6. Organización Mundial de la Salud (OMS)

69. Aunque el principal objetivo de la labor de la OMS es ayudar a los países en sus esfuerzos sostenidos por mejorar sus sistemas sanitarios, los reiterados reveses experimentados en esos esfuerzos nacionales a causa de situaciones de emergencia a corto plazo no pueden pasarse por alto. Entre estas últimas figuran desastres como inundaciones, terremotos y ciclones, así como las sequías con sus consecuencias a largo plazo especialmente graves para la salud y la economía de gran número de países y personas. Los desastres tecnológicos son cada vez más frecuentes y afectan a grandes contingentes de población en todo el mundo. Aunque resulta difícil pronosticar el momento y el lugar en que se producirán situaciones de emergencia y desastres, es posible establecer sistemas de alerta y adoptar medidas anticipadas a fin de reducir los efectos negativos para la salud de los desastres. La responsabilidad fundamental en materia de adopción de medidas administrativas y de preparación para casos de emergencia incumbe a los gobiernos nacionales; no obstante, en los desastres en gran escala una ayuda internacional adecuada y oportuna puede paliar considerablemente la situación. La importancia de las medidas preventivas y de preparación, así como la necesidad de contar con un sistema de respuesta integrado que vincule las medidas de emergencia con el desarrollo a largo plazo, se han reconocido en las resoluciones de la OMS. El presupuesto por programas de la OMS incluye un programa sobre medidas de gestión y preparación para las situaciones de emergencia que tiene un doble objetivo: mejorar la preparación nacional e internacional frente a las emergencias y desastres y la capacidad para hacerles frente, y facilitar la prestación pronta, adecuada y eficaz de socorro sanitario. El Consejo Ejecutivo dio realce a esta esfera de actividades y propuso aumentar las asignaciones presupuestarias a este programa en el período 1990-1991. Las actividades del mismo incluyen, entre otras, el fomento de la preparación para las situaciones de emergencia y el fortalecimiento de la capacidad de gestión nacional mediante la formación profesional y el aumento de la capacidad técnica en los países; la agilización de la capacidad de la propia Organización para reaccionar ante las situaciones de emergencia a todos los niveles, incluidos los sistemas de información y comunicaciones, de modo que la capacidad técnica de la Organización pueda utilizarse de manera coordinada y en el marco de sus programas de emergencia. Además, la OMS ha preparado un Sistema de información consolidado para la lucha contra la hambruna (CISFAM) y bases de datos de un Sistema de información para hacer frente a las emergencias (EMIS).

7. Organización Meteorológica Mundial (OMM)

70. La OMM no participa directamente en las actividades relacionadas con desplazamientos masivos de refugiados. No obstante, dentro del Programa de Vigilancia Meteorológica Mundial (VMM), la OMM creó un Sistema Mundial de Telecomunicación (SMT) que supervisa la información meteorológica mediante su red de satélites de comunicaciones. Habida cuenta de que la situación meteorológica es uno de los factores principales que pueden influir en los desplazamientos masivos de personas y de que su Sistema Mundial es muy

avanzado, la contribución de la OMM a las actividades de alerta temprana sería sumamente útil. En particular, dicho Sistema lo utilizan los Estados miembros de la OMM (más de 160), incluidos los países que no están suficientemente equipados para manejar por sí mismos el Sistema, a los que la OMM ha proporcionado equipo y expertos dentro de sus actividades de cooperación técnica. En consecuencia, la infraestructura de la OMM en esta esfera es muy sólida (véanse los pormenores en los párrs. 90 a 92).

71. El origen de la Vigilancia Meteorológica Mundial se remonta a las propuestas formuladas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1961 en su resolución 1721 (XVI) relativa a la cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, en la que pidió a la OMM que emprendiera un estudio a fondo de medidas destinadas a:

- i) fomentar la ciencia y la tecnología atmosféricas a fin de obtener un conocimiento más completo de las fuerzas físicas elementales que determinan el clima y la posibilidad de modificar las condiciones atmosféricas en gran escala; y
- ii) desarrollar los medios actuales de pronóstico meteorológico y ayudar a los Estados miembros a aprovecharlos de manera efectiva por medio de centros meteorológicos regionales.

En consecuencia, la OMM preparó y presentó al siguiente período de sesiones de la Asamblea General un informe inicial en el que se analizaban las grandes líneas de una "vigilancia meteorológica mundial" en la que se combinarían los satélites y las observaciones habituales, una red de centros meteorológicos regionales y mundiales, y un sistema de telecomunicaciones. En su nueva resolución 1802 (XVII), la Asamblea General, en 1962, instó a la OMM a "dar forma más detallada a su plan sobre un programa ampliado de fortalecimiento de los servicios e investigaciones meteorológicos, dando especial importancia al empleo de satélites meteorológicos...". Esta recomendación fue tomada en cuenta por el Cuarto Congreso de la OMM, celebrado en abril de 1963. La OMM consideró la idea de una Vigilancia Meteorológica Mundial como un progreso muy alentador que los meteorólogos necesitaban desde hacía mucho tiempo y decidió realizar estudios adicionales. Esta decisión del Cuarto Congreso dio lugar a que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara una tercera resolución, la 1963 (XVIII) de 1963, en la que aprobaba los esfuerzos para crear, bajo los auspicios de la OMM, una Vigilancia Meteorológica Mundial que entrañaría la utilización de los datos proporcionados por los satélites y por las observaciones meteorológicas clásicas e instó a todos los países a que apoyaran tales esfuerzos. El mucho tiempo invertido y los grandes esfuerzos desplegados durante el período de cuatro años subsiguiente (1963-1967) condujeron a la formulación del Plan de Vigilancia Meteorológica Mundial, que se aprobó en el Quinto Congreso de la OMM, celebrado en abril de 1967.

72. En el marco del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, debe prestarse especial atención a los sistemas de alerta temprana (véase el párr. 9). La OMM está muy interesada en subrayar la importancia creciente de su infraestructura relacionada con la VMM, que es capaz de prevenir con antelación sobre los peligros naturales de sucesos meteorológicos que podrían repercutir en los desplazamientos masivos de personas.

IV. METODOS Y TECNICAS PARA LA SUPERVISION DE LA ALERTA TEMPRANA

73. En este capítulo se examina la manera en que se han utilizado diversos métodos y la forma en que éstos podrían ser desarrollados por la oficina central de las Naciones Unidas con el fin de vigilar las corrientes de refugiados. Con miras a aplicar tales métodos en el proceso central de supervisión de la alerta temprana, se tomará en cuenta la diversidad de los métodos de vigilancia empleados por diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas dentro de su mandato respectivo, ya se trate de métodos a corto o a largo plazo y tanto si conducen a acciones concretas como si no.

A. Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (OIRI)

74. La OIRI utiliza actualmente métodos consistentes en: i) preparar por anticipado monografías de países, de acuerdo con una amplia variedad de indicadores que incluirán a la larga a todos los países del mundo; y ii) seguir los acontecimientos en curso contrastándolos con esta serie de datos de referencia. En una perspectiva a largo plazo, y en tanto que oficina central encargada del seguimiento de los conflictos internacionales y de los asuntos humanitarios, la OIRI decidió emplear un método consistente en la aplicación del análisis cuantitativo de modelos, en el que los riesgos políticos y humanitarios se miden cuantitativamente mediante una computadora a la luz de los citados indicadores. La OIRI tiene prevista la creación de un sistema integral computadorizado para la alerta temprana cuyo cometido será la recepción, procesamiento y almacenamiento de información. Una vez terminado, este sistema constituiría un sistema de datos eficaz y exhaustivo para la supervisión de la alerta temprana; no obstante, da la impresión de que se trata de un proyecto ambicioso y que llevará mucho tiempo. Los inspectores consideran que la exactitud de este enfoque basado en la cuantificación es un proceso de importancia decisiva porque, si la medición no es exacta, los encargados de formular políticas correrán el riesgo de juzgar erróneamente la situación. Este proceso exigirá varias etapas preparatorias: identificar las fuentes de información, crear cauces para la comunicación, establecer indicadores y establecer métodos para el procesamiento de la información tales como clasificación, cuantificación y evaluación cualitativa de ésta.

75. Como parte de la puesta a punto del sistema integral para la alerta temprana, la Oficina ha formulado ya gran número de indicadores en materia de paz y seguridad internacionales, muchos de los cuales son comunes a los que se utilizan para las corrientes de refugiados. La OIRI se ocupa fundamentalmente de los conflictos internacionales y de las situaciones internas de los países que puedan tener consecuencias interestatales. Una parte importante de la labor de la OIRI se ha orientado por consiguiente a la preparación de notas, exposiciones informativas, análisis, monografías temáticas y otros. La cuestión de las corrientes de refugiados, aunque tiene mucha relación con lo anterior, ha sido una parte pequeña de estas preocupaciones, por lo que los esfuerzos a ella dedicados se han mantenido en un nivel mínimo. Tales esfuerzos se vieron asimismo obstaculizados por las restricciones que soporta la Oficina en materia de plantilla y recursos (véase el párr. 39), a pesar de que los Estados Miembros hayan dado muy alta prioridad a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados. Desde su establecimiento en 1987, la OIRI ha realizado importantes esfuerzos para cumplir su objetivo, pero todavía se halla en una etapa preparatoria conceptual. Habida cuenta de la importancia

de las tareas encomendadas a la OIRI, esta Oficina necesita disponer de los medios y arreglos adecuados para poder desarrollar efectivamente su capacidad en materia de alerta temprana.

76. En lo que respecta a la utilización de nuevas tecnologías, la Asamblea General instó explícitamente en sus recientes resoluciones 43/154 y 44/164 la pronta computadorización de la OIRI. Disponer del equipo de computación adecuado 23/ sería un requisito previo para que la OIRI proporcione acceso rápido, fácil y rentable a una amplia gama de datos y cree un sistema de alerta temprana que siga las situaciones existentes y su evolución. La OIRI no ha establecido conexiones con instalaciones de computadoras externas, a excepción de las redes NEXIS 24/ y UNINET de la UNDRO. Hay mucho margen para establecer conexiones con bases de datos ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas y otras fuentes, muchas de las cuales se citan en este informe. No obstante, para que asuma funciones de alerta temprana, es deseable que la OIRI amplíe y modernice su utilización de computadoras mediante la adición de unidades distribuidoras, terminales e impresoras, o bien adquiriendo una minicomputadora. Encontrar un programa lógico aplicable a las funciones de alerta temprana ha sido extraordinariamente difícil, y la OIRI contrató los servicios de un consultor para que le diseñara un programa propio. No obstante, aún se tardará varios años en poner en funcionamiento la totalidad del sistema.

77. En vista del número creciente de conflictos y corrientes de refugiados que constituyen ya una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el papel de la OIRI en la alerta temprana resulta cada vez más importante. Para que pueda hacer frente a las necesidades es preciso volver a plantearse la cuestión de las tecnologías de que dispone. Para ayudar al Secretario General, la OIRI ha tenido que utilizar hasta la fecha métodos de análisis tradicionales que no bastan y que exigen mayor elaboración, en particular la elaboración de criterios analíticos para mantener en observación factores complicados que pueden provocar corrientes de refugiados. Por otra parte, la conclusión del sistema de alerta temprana previsto está aún muy lejos. A fin de acelerar los trabajos preparatorios del sistema, la OIRI debe dar la máxima prioridad al desarrollo de indicadores concretos sobre posibles corrientes de refugiados. Esto resultaría útil también en lo que respecta a los métodos tradicionales.

78. El proceso de elaboración de indicadores y criterios para la evaluación merece en particular ser objeto de nueva consideración. Los inspectores estiman que, antes de considerar terminados los indicadores, la OIRI debe consultar a otras entidades del sistema de las Naciones Unidas para que éstas hagan observaciones y aporten consejos y sugerencias técnicas dentro de su esfera de competencia. Partiendo de esta base, la Oficina podría establecer asimismo una red de comunicaciones para distribuir información en todo el sistema de las Naciones Unidas. En el párrafo 38 se aludió ya a la resistencia mostrada por otras entidades ante los intentos de la OIRI de conseguir su cooperación. No obstante, dicha resistencia habría sido mucho menor si la OIRI hubiese pedido información concreta sobre indicadores concretos en los que esas entidades están especializadas. Si el SMIA de la FAO, el Sistema Mundial de Alerta Temprana (SMAT) del proyecto de la UNU y la VMT de la OMM han tenido éxito en las operaciones de alerta temprana, ello se debió en particular a la claridad con que habían establecido sus

/...

indicadores y metodologías. Las mismas observaciones cabe hacer en lo que respecta a las directrices impartidas a los centros de información de las Naciones Unidas (véase el párr. 50). En resumen, las metodologías para la alerta temprana deben ser debatidas y examinadas por los actores que podrían participar en la misma, en vez de imponerles una metodología elegida por la oficina central.

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

**1. Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la
Agricultura (SMIA)**

79. En el marco del SMIA, la sede de la FAO asegura la transmisión de información procedente de los gobiernos, sus oficinas de campo y las oficinas del PMA (en los países en que la FAO no está representada). Siempre que se prevé la posible aparición de una situación de emergencia, los representantes sobre el terreno del SMIA transmiten a éste un informe especial sobre las escaseces de alimentos que se anuncian. El informe incluye una estimación de la población que se verá afectada y de las necesidades de ésta en materia de socorro alimentario. También proporcionan información varias organizaciones no gubernamentales que cooperan estrechamente con el SMIA y comparten su información con éste. La FAO ha ampliado más sus contactos de trabajo con los organismos donantes, y todos estos esfuerzos han contribuido a que la información fluya eficazmente desde los observadores situados sobre el terreno al SMIA.

80. La información transmitida mediante el cuestionario varía inevitablemente de un país a otro en lo que respecta a los métodos analíticos y a la insuficiencia de los datos aportados. No obstante, en la medida de lo posible, el SMIA ha adoptado un enfoque sistemático 25/. Fundamentalmente, su metodología de evaluación de los cultivos comporta la aplicación selectiva de técnicas de agronomía, agrometeorología, estadísticas, economía y telepercepción que proporcionan evaluaciones cualitativas y cuantitativas. Esto no incluye directamente las situaciones de refugiados o los desastres naturales repentinos; no obstante, el SMIA podría identificar las poblaciones afectadas a fin de calcular la ayuda alimentaria de urgencia que será necesaria. La información que se suministra no sólo se refiere a la situación alimentaria y de los cultivos sino que abarca una amplia gama de indicadores socioeconómicos en la medida de lo posible, incluidos los desplazamientos de población. Cuando las perspectivas de la cosecha son inciertas o los sistemas de información sobre los cultivos son endeble, se han enviado misiones de evaluación 26/ a los países en cuestión. El número de visitas efectuadas por los supervisores de países del SMIA a países vulnerables ha aumentado considerablemente, con lo que ha mejorado la evaluación de la situación de los alimentos y los cultivos en los países, consiguiéndose además contactos de trabajo más estrechos con los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. El análisis de las condiciones de los cultivos mediante técnicas agrometeorológicas y de telepercepción, que proporcionan información al SMIA con independencia de otras fuentes de datos, se ha utilizado en años recientes para efectuar una doble verificación de los datos y ha resultado muy útil.

81. La mayor aplicación de computadoras en apoyo de los análisis del SMIA ha permitido realizar grandes progresos. Las computadoras se utilizan para recuperar información procedente del sistema ARTEMIS de telepercepción de la FAO y de la base de datos agrometeorológicos. Esto ha hecho que mejore el proceso de elaboración de la información del SMIA, lo que ha conducido también a una mayor eficacia en el análisis de la información recibida, acelerándose así la difusión de los informes del SMIA. Además, a los supervisores de países del SMIA se les han proporcionado computadoras personales que les permiten acceder, elaborar, registrar y almacenar la información estadística procedente de la computadora central de la FAO. También tienen acceso a otras fuentes. El SMIA mantiene ficheros individualizados por países en los que se recogen los datos históricos y los pronósticos sobre cada indicador. Además, en la actualidad se dispone de hojas impresas de computadora en las que se recogen los balances oferta/demanda de cereales relativos a todos los países supervisados 27/.

82. Dado que se trata de uno de los sistemas de alerta temprana más desarrollados existentes en el conjunto de organizaciones de las Naciones Unidas, hay mucho que aprender de la metodología y la experiencia de la FAO, en particular en lo que respecta al desarrollo de indicadores socioeconómicos, métodos de evaluación, aplicación de las computadoras y otros.

2. Técnicas de telepercepción 28/

83. El Centro de Telepercepción (AGRT) de la FAO se estableció en 1980 de acuerdo con la recomendación de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS) de las Naciones Unidas en el sentido de que la FAO debía establecer un centro de telepercepción para los recursos naturales renovables. El objetivo principal del Centro es fortalecer la capacidad propia de los países en desarrollo en lo que respecta a la aplicación de la telepercepción con fines de cartografía, evaluación y gestión de su desarrollo sostenible. Se hace especial hincapié en las aplicaciones de la telepercepción a la producción de alimentos y a la seguridad alimentaria en los países menos adelantados. El 1° de enero de 1990, el Grupo Agrometeorológico se sumó al Centro de Telepercepción a fin de facilitar la integración de los datos de la telepercepción y agrometeorológicos para su utilización en el pronóstico y la vigilancia de sequías con repercusiones para la agricultura.

84. El AGRT proporciona al SMIA información procedente de los datos de telepercepción obtenidos mediante satélite, así como información agrometeorológica basada en las observaciones de campo. Mientras que la información procedente de satélites es independiente de otras fuentes de datos y se registra de manera sistemática abarcando grandes zonas, la información agrometeorológica es más exacta, pero resulta representativa únicamente de los lugares en que hay estaciones agrometeorológicas. Además, las observaciones de campo pueden quedar interrumpidas en períodos de guerra o de disturbios civiles, precisamente cuando la información puede necesitarse con más urgencia. En consecuencia, la integración de la telepercepción y la información agrometeorológica en el proceso de análisis del SMIA ofrece el mejor enfoque para el seguimiento sistemático de las condiciones de los cultivos en los países en desarrollo a escala regional y mundial durante las temporadas de crecimiento de la vegetación. La comunicación a tiempo real

entre la FAO y las instituciones nacionales y regionales equivalentes de Africa será posible gracias al sistema de comunicaciones por satélite DIANA que está poniendo a punto la Agencia Espacial Europea en cooperación con la FAO.

C. Universidad de las Naciones Unidas (UNU): un Sistema Mundial de Alerta Temprana para personas desplazadas (SMAT) como proyecto de la UNU

85. Al contrario que en el caso del SMIA de la FAO, el SMAT 29/ establecido en virtud de un proyecto de la UNU 30/ se desarrolló mediante la aplicación de modelos a escala mundial, lo que coincide con el planteamiento de la OIRI. En consecuencia, la información se elabora mediante computadoras. La utilización de modelos a escala mundial se produjo por vez primera en la esfera de la economía. El utilizado en este caso es el modelo denominado Future of Global Interdependence (modelo FUGI), y es utilizado actualmente por el DAESI para los pronósticos a largo plazo 31/. Tomando como base el modelo FUGI, se procedió a desarrollar el SMAT mediante la incorporación de subsistemas con el fin de abarcar cuestiones más amplias como el medio ambiente, la población, la energía, los alimentos, las condiciones sociales y los derechos humanos.

86. El sistema tiene cuatro categorías de indicadores seleccionados que podrían repercutir en el desplazamiento de personas: i) destrucción del medio ambiente; ii) fracasos en el desarrollo; iii) falta de paz y seguridad; y iv) violaciones de los derechos humanos. Estas categorías incluyen los subsistemas añadidos al SMAT. Cada categoría consta de varios subindicadores, a cada uno de los cuales se asigna un valor para el país en cuestión mediante un cuestionario elaborado por expertos. La red para la realización de este proceso de valoración ha sido hasta ahora un poco limitada. La participación de entidades del sistema de las Naciones Unidas permitiría aumentar el alcance y el volumen de la información y aportar datos más realistas. Cada año, la computadora traza un diagrama para cada categoría de indicadores seleccionados (del i) al iv)) y también para los indicadores integrados. El diagrama correspondiente a cada país debe examinarse por separado, dado que la influencia de los indicadores varía de un país a otro.

87. El SMAT se aplicó para realizar pronósticos reales sobre los riesgos de aparición de personas desplazadas en Asia (13 países) mediante el examen de cada indicador. Partiendo de los cambios ocurridos entre 1980 y 1985 se efectuó un pronóstico sobre los cambios que probablemente ocurrirían a partir de 1985. Este proyecto pronosticó que, entre los países asiáticos, Filipinas debía considerarse como "país de mayor riesgo"; es decir, debía prestarse atención a Filipinas en tanto que país con alto riesgo de producir personas desplazadas. El pronóstico resultó correcto. Es importante que este sistema sea capaz de efectuar "pronósticos sobre situaciones hipotéticas"; por ejemplo, sobre la posibilidad de que muchos civiles pierdan la vida, sobre qué factores influirían en la probabilidad de que grandes contingentes de civiles se conviertan en personas desplazadas, sobre qué porcentajes de población resultarían probablemente desplazados, y así sucesivamente.

88. Tomando como base un SMAT que comprende 13 países de la región de Asia, se está preparando un modelo mundial de la quinta generación. Dicho modelo incluirá más de 150 países y unidades regionales con los que se elaborará un sistema modelístico de alcance mundial. El modelo incluirá asimismo una clasificación más pormenorizada de los países, con lo que se abarcarán regiones más amplias del mundo. La realización de esta empresa exigirá un trabajo de investigación interdisciplinario. De hecho, la universidad que participa en este proyecto creará una Facultad de Ingeniería y un Instituto de Ciencias de los Sistemas en 1991. Este Instituto empleará computadoras compatibles con el sistema IBM para que el SMAT sea accesible a todos los interesados. El modo en que el SMAT lleva a cabo su labor de seguimiento es muy flexible y puede abreviarse aún más, de ser necesario, mediante la agilización de todo el proceso del cuestionario. Este modelo mundial quedará listo antes de que se produzca el establecimiento del Instituto, de modo que empezará a aplicarse a partir de abril de 1991.

89. Dado que el SMAT es un sistema ya existente destinado concretamente a los refugiados y las personas desplazadas que puede ampliarse hasta convertirse en un sistema mundial y que además es lo suficientemente flexible como para adaptarlo a las necesidades, por ejemplo mediante la adición de nuevos indicadores, podría servir como importante fuente de información. Ahora que la Universidad incorporará al SMAT equipos de computadora compatibles con el sistema IBM, será fácil acceder a dicho sistema. Antes de proceder a desarrollar su propio sistema, que exigiría enormes cantidades de tiempo, dinero y mano de obra, la OIRI podría utilizar el SMAT aunque sólo fuera con carácter experimental. Tomando como base la información de alerta temprana suministrada por el SMAT, la OIRI podría proceder en una segunda fase a sus propios análisis, lo que de hecho constituye el auténtico mandato de "vigilancia" que tiene confiado.

D. Organización Meteorológica Mundial (OMM): Programa de Vigilancia Meteorológica Mundial (VMM)

90. La VMM de la OMM utiliza la red de comunicaciones por satélite y procesa la información obtenida empleando computadoras. La VMM consta de tres elementos principales:

- a) el Sistema Mundial de Observación (SMO);
- b) el Sistema Mundial de Telecomunicación (SMT); y
- c) el Sistema Mundial de Proceso de Datos (SMPD).

91. Los Sistemas funcionan de la manera siguiente:

- a) El SMO dispone de instalaciones en tierra, mar, aire y el espacio ultraterrestre para la observación y medición de elementos meteorológicos. En la actualidad hay más de 9.000 estaciones de observación terrestres y 7.000 estaciones móviles a bordo de embarcaciones. No obstante, el verdadero avance en lo tocante a llenar las lagunas existentes se consiguió con el rápido desarrollo de satélites meteorológicos y de sistemas de observación automatizados. El SMO permite observar cualquier punto de la

/...

superficie terrestre dos veces al día. Esto significa que el SMO se utiliza como sistema de observación compuesto que produce diariamente cerca de ocho millones de caracteres de datos de observación alfanuméricos para su distribución regional y mundial.

- b) El SMT es un sistema mundial de telecomunicación para el intercambio rápido de los datos de observación y de la información analizada y procesada, incluidos pronósticos, producidos por el SMPD. El SMT distribuye a diario más de 15 millones de caracteres de datos alfanuméricos y 2.000 mapas meteorológicos actuando a alta velocidad y de manera automatizada y eficiente. El SMT se compone de tres elementos: la Red Principal de Telecomunicación (RPT) y las Redes Regionales y Nacionales de Telecomunicación Meteorológica. La RPT conecta entre sí los tres Centros Meteorológicos Nacionales (CMN) y 15 Puntos Regionales de Telecomunicación (PRT). La velocidad de procesamiento de datos es en la actualidad de 19.200 bits por segundo, lo que significa que la información se puede transmitir a todo el mundo en media hora. Esto se debe en gran parte a la introducción de computadoras y a la automatización gradual de los centros de telecomunicación en lo que respecta a sus funciones de reunión, clasificación, selección y retransmisión de enormes cantidades de datos a diversos puntos de destino. En virtud de los acuerdos concertados con el OIEA para la rápida notificación de mensajes, este último puede ser notificado en el plazo de tres segundos. El SMT es, además, el instrumento utilizado para la recopilación de información meteorológica, con lo que varios satélites meteorológicos pueden recibir información enviada desde plataformas de reunión de datos que pueden estar instaladas en cualquier punto comprendido dentro del alcance de las comunicaciones del satélite.
- c) El SMPD es una red de centros mundiales y regionales de procesamiento de datos computadorizados. No es posible dotar a cada CMN de las amplias instalaciones de computación y telecomunicación y de los conocimientos técnicos necesarios para procesar el volumen cada vez mayor de datos de observación y para hacer uso de los conocimientos más recientes en materia de análisis numérico y técnicas de predicción. El SMPD es el sistema constituido por los tres Centros Meteorológicos Mundiales (CMM) (Melbourne, Moscú y Washington D.C.) y se construyó (junto con el SMT) para asegurar que todo miembro tiene acceso a la información procesada que necesita para aplicaciones tanto en tiempo real como en tiempo no real. Los tres CMM producen actualmente casi 350 análisis y pronósticos diariamente, en tanto que los Centros Meteorológicos Regionales generan en su conjunto más de 2.000 productos.

92. La utilización generalizada del SMT exige que la cuestión sea debatida por el Consejo Ejecutivo y el Congreso de la OMM, los cuales podrían estar de acuerdo siempre que el volumen de información que habrá de transmitirse sea muy bajo. Ya se han concertado acuerdos de pronta notificación con el OIEA. Además, la Conferencia de Desarme se ha mostrado muy interesada en este sistema en relación con el proceso de verificación. Así pues, técnicamente,

/...

para la OIRI es factible conectarse con el SMT a fin de transmitir rápidamente mensajes de emergencia hacia/desde todo el mundo y también para tener acceso a la información procesada por conducto del SMPD.

E. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Sistema Internacional de Alarma contra los Tsunamis (SIAT)

93. El SIAT fue establecido por la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) de la UNESCO a raíz de la gran destrucción provocada por el tsunami chileno de 1960 y el tsunami de Alaska, que llamaron la atención sobre la necesidad de dicho sistema. El Centro Internacional de Información sobre los Tsunamis (CIIT) se creó en 1968 con el mandato general de mitigar los efectos de los tsunamis en la región del Pacífico, y más concretamente asegurar la difusión de las alertas sobre los tsunamis; reunir información sobre tsunamis basada en tiempo real; fomentar las investigaciones sobre los tsunamis, y promover el intercambio de personal y datos científicos y técnicos entre las naciones participantes. El SIAT es un sistema cuyo objetivo es proporcionar al CIIT diversas medidas de supervisión de la alerta temprana de los tsunamis.

94. Las medidas de protección actualmente en vigor implican primordialmente la utilización del sistema de alarma contra los tsunamis ya existente mediante la utilización de equipos tecnológicos avanzados para la reunión de datos y las comunicaciones de alarma. Varios países que han puesto a punto complejos sistemas de alarma han aceptado la responsabilidad de compartir la información anticipada con otros países del Pacífico. Los primeros países citados han integrado sus recursos en el SIAT. El Sistema actual se sirve de 31 estaciones sismológicas, 53 estaciones de mareas y 101 puntos de distribución instalados a todo lo largo de la cuenca del Pacífico. El Centro de Alarma contra los Tsunamis del Pacífico (CATP) de Honolulu, dependiente del Servicio Meteorológico Nacional de los Estados Unidos, actúa como centro operacional del sistema. La función del SIAT consiste en detectar y localizar terremotos importantes en la región del Pacífico, comprobar si han provocado tsunamis y suministrar información y avisos oportunos y eficaces a la población de la región del Pacífico para reducir al mínimo los efectos del peligroso fenómeno. El funcionamiento del Sistema comienza con la detección, por cualquiera de los observatorios sismológicos participantes, de un terremoto de magnitud suficiente como para desencadenar la alarma en el sismógrafo instalado en la estación. Los terremotos de magnitud superior a 6,5 en la escala de Richter se investigan. A la recepción de los datos, el CATP los reúne y establece y mide la magnitud de los terremotos. Cuando las informaciones recibidas de las estaciones de medición de mareas indican que el tsunami representa una amenaza para la población de una parte o de toda la región del Pacífico, se transmite la alarma a los órganos encargados de distribuir la información para que la hagan llegar al público. Esos organismos se encargan a continuación de aplicar planes establecidos de antemano para evacuar a las personas de las zonas amenazadas. Además del SIAT, se ha establecido o se piensa establecer varios sistemas de alarma regionales, algunos de los cuales tendrán por misión alertar a la población en las zonas en que los tsunamis son frecuentes y adoptar medidas de respuesta inmediatas si es necesario.

95. El SIAT es resultado de la participación y coordinación de la COI. Se trata de uno de los programas científicos internacionales de mayor éxito y es directamente responsable de mitigar los efectos de los tsunamis. Se trata de un programa operativo que tiene un objetivo directamente humanitario y no cabe exagerar su valor en lo tocante a la protección de vidas humanas y la evitación de daños materiales.

V. COOPERACION Y COORDINACION

96. La cooperación y la coordinación no han resultado fáciles, habida cuenta de la descentralización y fragmentación de la labor del sistema de las Naciones Unidas. En el informe del Grupo de los 18 se señalaba que "en este proceso de crecimiento institucional no siempre se ha prestado suficiente atención a la necesidad de evitar la superposición de programas y la duplicación de esfuerzos. Esto se aplica a las propias Naciones Unidas y a los órganos afiliados a ellas, así como a la relación existente entre las Naciones Unidas y los organismos especializados" 32/, y se destacaba que "la estructura actual es demasiado compleja, fragmentaria y recargada de puestos de categoría superior" 33/. Esto explica la dificultad de fondo para establecer cualquier tipo de coordinación dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas y en todo el sistema de éstas, incluido lo referente a la alerta temprana. El Grupo de Expertos Gubernamentales sobre cooperación internacional para evitar nuevas corrientes de refugiados concluyó, entre otras cosas, que la tarea de evitar las corrientes masivas de refugiados requería el aumento de la cooperación internacional en todos los niveles, particularmente en el marco de las Naciones Unidas 34/.

97. Aunque la coordinación relacionada con la alerta temprana sobre corrientes de refugiados adolece de la misma situación, los inspectores opinan que el problema de tal coordinación no es irresoluble. Como se ha señalado ya en varios párrafos de este informe, la verdadera dificultad de la coordinación en lo tocante a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados reside en la carencia de metodologías adecuadas, procedimientos bien definidos y mecanismos ya establecidos. Para superar esta deficiencia, lo que se precisa es adoptar medidas adecuadas y concretas que tengan en cuenta la totalidad del sistema.

A. Cooperación interdepartamental

98. Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, aunque no ha faltado información, no existen normas y directrices de obligada aplicación que permitan unificar la información necesaria para desarrollar la capacidad de alerta temprana. No se dispone de un mecanismo de consulta regular para la alerta temprana, lo que da por resultado que los funcionarios y oficinas interesados carezcan de la información y del grado de conciencia necesarios sobre la situación.

99. Con el fin de racionalizar y coordinar las actividades de distribución de noticias y análisis políticos en varios departamentos y oficinas de las Naciones Unidas, la OIRI ha empezado a realizar esfuerzos para obtener información actualizada y disponible que le permita "instituir rápidamente los medios más apropiados de la diplomacia preventiva en situaciones particulares de tensión y conflicto potencial" 35/. Estos esfuerzos pueden en cierto modo servir de base para sistemas de alerta temprana; no obstante, la OIRI no ha tenido mucho éxito en lo tocante a la recepción de respuestas. Parece que su mandato no es muy conocido en numerosos departamentos y organizaciones, incluso entre los que deberían estar en estrecho contacto con ella.

100. A pesar del mandato concreto que se le ha dado, cabe la posibilidad de que la posición de la OIRI dentro de la Secretaría no esté prevaleciendo en la práctica. Por sí misma, la OIRI podría no ser capaz de asumir sus funciones sin contar con la información pertinente y concreta de que pueden disponer muchas otras entidades del sistema de las Naciones Unidas. Esto indica lo necesario que resulta establecer acuerdos bilaterales sobre las modalidades de una cooperación mutua que podría resultar valiosa para otras entidades, habida cuenta de que la OIRI podría a su vez proporcionar información concreta y analítica, combinada con los correspondientes indicios de alerta temprana. Como se señaló anteriormente (véanse los párrs. 50 y 78), ya hay cooperación bilateral entre la OIRI y el Departamento de Información Pública, si bien las modalidades de la misma deben fortalecerse. A este respecto cabe analizar numerosos acuerdos útiles concertados con fines operacionales.

101. Existen algunas dificultades en lo tocante a la utilización del equipo de comunicaciones para la transmisión de información. Las oficinas del sistema de las Naciones Unidas han introducido la utilización de nuevas tecnologías en materia de equipo de comunicaciones que no siempre son compatibles. Las oficinas del AGNUR, muchas de las cuales se hallan situadas en la zona fronteriza del país y, por lo tanto, lejos de la capital, experimentan a menudo problemas de comunicación, a pesar de que se esfuerzan por recurrir a medios alternativos como el sistema de radiotelecomunicaciones del que puede disponerse en el PNUD o fuera del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, sobre el terreno, es necesario racionalizar y mejorar el uso compartido de las instalaciones de las oficinas, en particular de los sistemas de comunicación existentes para fines de alerta temprana. Por otra parte, ya se han hecho progresos positivos a este respecto. Entre las entidades que realizan amplias actividades sobre el terreno, el UNICEF y el PNUD disponen de muy buenos sistemas de comunicación para el intercambio de correo electrónico entre oficinas mediante el uso de computadoras. También se han realizado grandes progresos en el sistema de comunicaciones de los centros de información de las Naciones Unidas, 24 de los cuales cuentan ahora con minicomputadoras que tienen capacidad para el intercambio de correo electrónico. Desde el punto de vista técnico, la OIRI podría tener acceso a esos sistemas de comunicación entre oficinas ya existentes para ver facilitada su labor.

102. El gasto anual promedio en comunicaciones de las Naciones Unidas (es decir télex, telegramas y llamadas telefónicas) supera los 12 millones de dólares de los Estados Unidos, que van a parar a los circuitos comerciales, además de un millón de dólares gastados en circuitos y equipos alquilados. La red de comunicaciones de las Naciones Unidas, no obstante, viene realizando rápidos progresos en lo tocante a conseguir una red más económica y mejorada 36/. En vista de la necesidad creciente de disponer de un sistema más eficaz y amplio, debe desarrollarse la aplicación de las comunicaciones mediante satélite y estaciones terrestres. Además, en la esfera de la administración y la gestión, se dio prioridad a la modernización de los sistemas de información de la gestión y se está creando el Sistema Integrado de Información de la Gestión (SIIG). Una vez que se pongan en práctica todas las fases del SIIG, ello redundará en amplias mejoras en la agilización de las comunicaciones entre oficinas en esta esfera de actividad de las Naciones Unidas. Semejante mejora sería muy positiva para aumentar la capacidad de alerta temprana de las Naciones Unidas.

103. Las tareas que se llevan a cabo para conseguir una buena coordinación en la Secretaría de las Naciones Unidas tienen tendencia a ser muy complicadas, engorrosas y no racionales. Existen varias oficinas que tienen por mandato ocuparse de la coordinación en la Sede de las Naciones Unidas. Además de la OIRI, que tiene el mandato de supervisar la alerta temprana sobre cuestiones políticas y humanitarias, la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (ODCI), por ejemplo, tiene el mandato de velar por una respuesta eficaz del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los desastres y otras situaciones de emergencia y de ejercer la coordinación general dentro del sistema para asegurar un enfoque multidisciplinario de los problemas del desarrollo a escala de todo el sistema. La Dependencia de Programas Especiales de Emergencia del Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria ha venido coordinando todas las operaciones de emergencia en África. Muchas otras oficinas desempeñan un papel de coordinación también como parte de su mandato. No obstante, ninguna de tales oficinas se orienta directamente a la coordinación propiamente dicha en lo tocante a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados. Por consiguiente, en lo que respecta a la alerta temprana, es necesario establecer un mecanismo de consulta regular en la Sede de las Naciones Unidas y agilizar las labores de coordinación. Además, podría invitarse también a la OIRI a participar en las reuniones interinstitucionales organizadas, por ejemplo, por la ODCI para que la OIRI esté al tanto de las actividades operacionales y contribuya de algún modo a las mismas en la medida en que posee una enorme cantidad de información y datos analizados.

B. Coordinación interinstitucional

104. Ya existen la cooperación bilateral y la coordinación interinstitucional con fines operativos. Sin embargo, a los fines de la alerta temprana no existe un mecanismo regular que unifique toda la información que resulta pertinente para la oficina central, aunque se han adoptado numerosas medidas individuales y esporádicas según los méritos de cada caso. En la medida que lanzar avisos de alerta temprana exige una metodología sistemática con un enfoque intersectorial y multidisciplinario, resultan esenciales la cooperación estrecha y una buena coordinación.

105. En lo que respecta a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados, pueden existir varias maneras de plantearse la coordinación, una de las cuales fue expuesta por el Subsecretario General de la OIRI a la Comisión de Derechos Humanos en 1989. Basándose en las recomendaciones del Grupo de Expertos Gubernamentales, el Subsecretario General expuso una serie de criterios que podrían servir de base para la coordinación en lo tocante a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados. En primer lugar, la supervisión continua de todas las posibles corrientes de refugiados debería incumbir primordialmente a oficinas tales como la del Alto Comisionado, la del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y la propia OIRI. En segundo lugar, la tarea de estudiar continuamente los medios de evitar nuevas corrientes masivas de refugiados sería responsabilidad compartida del sistema de las Naciones Unidas. En tercer lugar, el análisis de la información a fin de obtener una evolución temprana de las situaciones que podrían originar corrientes de refugiados, incumbiría primordialmente a la OIRI. En cuarto

lugar, la coordinación en la Secretaría de los esfuerzos realizados por los órganos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y los Estados Miembros interesados a los efectos de una acción oportuna y más eficaz sería una función compartida por todo el sistema de las Naciones Unidas. Por último, el suministro de la información necesaria a los órganos competentes de las Naciones Unidas, en consulta con los Estados directamente interesados, sería también una responsabilidad compartida por todo el sistema. El Subsecretario General indicó asimismo, entre otras cosas, que "un mecanismo de consulta entre la OIRI, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre y otros organismos para evaluar la información y las situaciones y determinar las opciones que tiene el Secretario General" y "un mecanismo de consulta rápida en casos de necesidad urgente" deberían ser algunos criterios en los que basar la coordinación 37/.

106. Los Inspectores concuerdan con los criterios expuestos por el Subsecretario General en lo tocante a la OIRI. En particular, por la manera en que participan en actividades relacionadas con la alerta temprana, los Inspectores consideran que la OIRI, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Centro de Derechos Humanos, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para Casos de Desastre, la FAO y la UNESCO podrían adoptar iniciativas conjuntas para promover el desarrollo de un sistema eficaz de alerta temprana. A este respecto, la OIRI podría desempeñar la función primordial como parte de su función de supervisión. Con todo, estos órganos podrían ser apoyados por otros que llevan a cabo determinadas actividades hasta cierto punto pertinentes, a fin de que los segundos compartan también la responsabilidad. Como medida práctica, sería muy útil que la OIRI invitase, lo antes posible, a todas las entidades citadas a celebrar debates preliminares sin esperar a que se establezcan los mecanismos. Los Inspectores tienen el convencimiento de que esos arreglos para celebrar consultas y esa estrecha cooperación constituirían una buena base para la coordinación.

107. Como se señaló ya en el párrafo 38, la OIRI ha tenido algunas dificultades en sus esfuerzos por conseguir la cooperación de las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas. Habida cuenta de que la tarea de alerta temprana debería incluir a todo el sistema, los Inspectores consideran que las entidades, en particular las que ya participan en actividades conexas, deberían responder más positivamente a tales esfuerzos.

108. A pesar del llamamiento formulado por la Asamblea General en su resolución 44/164 en pro del "fortalecimiento de la coordinación entre los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, especialmente la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría y los organismos especializados pertinentes", no existe un mecanismo de consulta regular que actúe a nivel interinstitucional en lo tocante a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados. Los máximos dirigentes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían reconocer la urgente necesidad de establecer una estrategia sistemática y coordinada sobre este tema. En opinión de los Inspectores, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) brinda la

posibilidad de servir de foro adecuado para celebrar debates con miras a poner a punto las medidas y procedimientos necesarios para establecer las modalidades de cooperación.

109. Hay que reconocer que ya se han producido algunos avances en lo que respecta a una estrategia mundial, por ejemplo en el marco de la preparación y elaboración de una estrategia internacional del desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En su decisión 1988/1, el CAC pidió al Grupo Especial de Trabajo sobre los objetivos de desarrollo a largo plazo que estudiase atentamente la labor que se lleva a cabo actualmente en las diversas partes del sistema en relación con las tendencias y problemas relacionados con el decenio de 1990, determinase qué otros posibles estudios podían ser necesarios, y sugiriese la forma en que esos estudios podrían prepararse mediante esfuerzos realizados en cooperación. Además del Grupo Especial de Trabajo del CAC, su Grupo de Trabajo Técnico Interinstitucional celebró un debate y preparó un informe titulado Monitoring Development Progress During the Decade of the 1990s: Economic and Social Indicators in a New Strategy for Development. Este estudio constaba de los aspectos siguientes: i) un análisis comparativo de las proyecciones económicas y sociales a medio y largo plazo preparado por diversos organismos para el período que se extiende hasta final de siglo, ii) la determinación de indicadores económicos y sociales pertinentes para la identificación temprana, el análisis, y el seguimiento de acontecimientos económicos y sociales, en particular indicadores que midan los aspectos sociales del desarrollo y que puedan servir de guías para una estrategia que se aplicará de manera activa, y iii) medios de integrar los factores sociales y ambientales en los diversos marcos de referencia cuantitativos que mantienen los organismos con el fin de hacer sus proyecciones. No obstante, estos esfuerzos se orientan directamente al desarrollo económico y social y corresponden más a la esfera de la realización de proyecciones y pronósticos que a la del lanzamiento de alarmas.

110. Habida cuenta de que todos los problemas están relacionados entre sí y deben examinarse desde una perspectiva mundial, cabe alentar la realización de esfuerzos similares en las esferas humanitarias en lo que respecta a la alerta temprana. El CAC debería tomar la iniciativa en el planteamiento de esta cuestión. Puede crear un grupo especial de trabajo encargado de debatir concretamente la cuestión de la alerta temprana sobre corrientes de refugiados y emergencias comparables e invitar a sumarse al mismo a la OIRI, el ACNUR, el Centro de Derechos Humanos, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, la FAO, la UNESCO y otras entidades pertinentes. El Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) incluyó ya en su programa un tema sobre las corrientes de refugiados, otras emergencias comparables y el desarrollo. Habida cuenta de que el citado Comité Consultivo tiene experiencia ^{38/} en lo que respecta a debatir la coordinación en todo el sistema para hacer frente a las emergencias, está muy bien situado para debatir la cuestión de la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados. Tal vez sea necesario que el Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) establezca un grupo de trabajo técnico que se encargue de preparar los contactos de trabajo en que se debatirán las cuestiones prácticas. Al elaborar los posibles procedimientos que habrán de aplicarse, pueden tomarse en cuenta a manera de ejemplo los procedimientos experimentales establecidos por el Centro de Derechos Humanos (véase el párr. 45).

111. Una buena coordinación en todo el sistema debe basarse en la administración y manejo sistemáticos de la información sobre varios aspectos. Para que las entidades contribuyan eficazmente a la alerta temprana, habrán de tomar las medidas necesarias para establecer grupos internos o designar funcionarios encargados de manejar la información relacionada con la alerta temprana y reestructurar el método de trabajo, si fuera necesario. Estos esfuerzos darían carácter duradero a una red sólida y simplificada del sistema de las Naciones Unidas para fines de alerta temprana.

112. Se precisan arreglos especiales en los casos de emergencias en que la información debe transmitirse por los medios de comunicación más rápidos. Es aquí donde un mecanismo de coordinación del sistema de las Naciones Unidas tendría su máxima utilidad, al compartir instalaciones y servicios. Los distintos medios de comunicación existentes explicados hasta aquí sugieren que el sistema de las Naciones Unidas ofrece todavía enormes posibilidades para la ampliación de su red de comunicaciones, en particular en caso de emergencias.

113. Hasta hace muy poco tiempo, como se señalaba en el informe de la DCI sobre las nuevas aplicaciones de las computadoras 32/, los organismos especializados no estaban autorizados a utilizar la red de telecomunicaciones de las Naciones Unidas para su propio tráfico debido a las disposiciones del Convenio internacional de telecomunicaciones de 1947. Por consiguiente, tuvieron que recurrir al empleo de líneas comerciales, aunque se han dado algunas excepciones en casos de emergencia. Ahora que la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT celebrada en 1989 convino en autorizar 40/ la utilización de dicha red por los organismos especializados, serán "muchos los beneficios que podrán obtenerse en materia de cooperación y de reducción de gastos" 41/ en la esfera de las telecomunicaciones para los organismos especializados. Esto contribuiría sin duda al desarrollo adicional del sistema de alerta temprana. Para dar aplicación práctica a esta enmienda, se establecerá un grupo técnico de organizaciones interesadas, presidido por las Naciones Unidas en su calidad de propietario y encargado del manejo de la red, para que estudie el uso potencial de la red por los organismos y las consecuencias de ello desde los puntos de vista técnico y administrativo.

114. Varias oficinas y organizaciones han establecido bases de datos sobre aspectos de gestión o sustantivos, si bien dichas bases varían en cuanto a su alcance e índole. En la medida en que esas bases de datos proporcionan una buena referencia, además de información pertinente, podrían hacerse arreglos para que tales datos estuviesen a disposición de la oficina central. Incluso si los datos no están computadorizados, deberían transmitirse en la forma en que se hallen, ya que podrían también proporcionar una buena base para la labor de supervisión. Estos datos deberían complementarse mediante bases de datos elaboradas fuera del sistema de las Naciones Unidas; por ejemplo por organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, institutos de investigación y otros.

115. Desde una perspectiva mundial y a largo plazo, las entidades involucradas en la alerta temprana deberían tener en cuenta los resultados de investigaciones de que ya se dispone en el sistema de las Naciones Unidas; por ejemplo, los de las realizadas por la UNU, el UNITAR, el DAESI, la UNESCO y así sucesivamente. Es importante que, tras celebrar debates sobre la

cooperación entre los institutos de investigación, la Asamblea General aprobara en su cuadragésimo quinto período de sesiones la resolución 44/175 que, entre otras cosas, alentaba en su párrafo 15 "... al Secretario General a que siga explorando nuevas modalidades para aumentar la relación entre los organismos de investigación de las Naciones Unidas, hace suyas las propuestas del Secretario General y pide al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional que organice una reunión de los institutos de investigación de las Naciones Unidas con miras al fortalecimiento de la cooperación práctica entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la elaboración y ejecución de sus planes y programas". Esa reunión se celebró en julio de 1990. Es importante que esta práctica continúe, proporcionando una amplia aportación intelectual a los encargados de adoptar decisiones.

C. Cooperación sobre el terreno

116. Dada la amplia representación sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas, las contribuciones de las oficinas exteriores a la alerta temprana, en particular las de las oficinas instaladas en los países susceptibles de generar refugiados o países vecinos, tendrían una importancia fundamental. El hecho de que la mayoría de tales oficinas exteriores estén situadas en países en desarrollo aumenta aún más su importancia, dado que el subdesarrollo es uno de los elementos principales que contribuyen a la vulnerabilidad de las poblaciones que pueden verse obligadas a abandonar sus zonas de residencia. Así pues, la radicación en esos países y su conocimiento profundo de las condiciones en ellos imperantes sin duda haría aumentar la importancia de las contribuciones de las oficinas exteriores a la alerta temprana. El contacto de estas oficinas con las organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales se ocupan directamente de las causas profundas, contribuye asimismo a hacer que aumente la importancia de tales oficinas.

117. La coordinación a nivel de trabajo sobre el terreno se resiente también de la falta de sistematicidad y exige ser racionalizada. Habida cuenta de que las actividades de las oficinas exteriores varían en cuanto al mandato y al alcance de las mismas, el intercambio de información y la utilización conjunta de ésta, así como las consultas intersectoriales a nivel de trabajo sobre el terreno, tendrían una importancia decisiva para contribuir de manera útil a la alerta temprana. Sin embargo, no se han adoptado medidas sistemáticas para la cooperación a nivel de trabajo sobre el terreno en lo que respecta a la alerta temprana, mientras que en cambio existen buenas modalidades de cooperación para actividades operacionales entre las diferentes oficinas y entidades del sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, hay mucho margen para desarrollar una cooperación regular y sistemática a nivel de trabajo sobre el terreno con fines de alerta temprana, en vez de depender de las relaciones individuales en cada caso concreto.

118. Dado que las oficinas exteriores actúan en ámbitos de muy diverso alcance, como son los planos regional, subregional y nacional, la cooperación sobre el terreno exige que se debata en profundidad y se examine atentamente la posibilidad de desarrollar la capacidad de alerta temprana. Gracias a las conversaciones mantenidas sobre el terreno, los Inspectores han podido comprobar que los funcionarios de las oficinas exteriores están convencidos

del importante papel que pueden desempeñar y están deseosos de contribuir al sistema de alerta temprana, siempre que se establezcan los mecanismos y se impartan las instrucciones correspondientes. Sería muy necesario coordinar la labor de los representantes sobre el terreno en lo que respecta concretamente a la alerta temprana sobre corrientes de refugiados. Los inspectores consideran que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas podrían desempeñar un papel esencial a este respecto. Además, existe la necesidad concreta de celebrar consultas subregionales, en particular en las subregiones en que se plantean frecuentemente problemas de refugiados.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones principales

119. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas han dado y siguen dando la mayor importancia al establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un sistema de vigilancia mundial para fines de alerta temprana en los sectores político, económico, social y humanitario. La Asamblea General se ocupó de la cuestión de la alerta temprana sobre corrientes de refugiados en varias resoluciones. No obstante, hasta el día de hoy dicha alerta no se ha establecido como elemento habitual de la labor del sistema de las Naciones Unidas, y el concepto mismo de alerta temprana no es muy conocido. Han pasado ya diez años desde que la Asamblea General se ocupó por vez primera de este tema. Sin embargo, el problema de las corrientes de refugiados ha ido haciéndose cada vez más crítico. A la luz de la importancia y de la urgente necesidad de un sistema de alerta temprana, los inspectores consideran que deberían elaborarse estrategias para el logro de objetivos a corto y largo plazo en esta materia.

120. El Secretario General de las Naciones Unidas se ha mostrado vivamente interesado desde el comienzo de su mandato y ha demostrado un alto grado de iniciativa en destacar la importancia de las actividades de alerta temprana en los sectores político y humanitario. La decisión del Secretario General de establecer la OIRI no sólo respondió a las resoluciones de la Asamblea General sino que, además, fue una manifestación concreta de su firme voluntad de organizar la Secretaría de manera tal que pueda estar seguro de que se le proporciona, tan pronto como esté disponible, información que le permita reaccionar ante las amenazas para la paz o las emergencias humanitarias, así como que dispondrá de análisis de la información y de recomendaciones que le ayuden en el desempeño de sus funciones.

121. Así pues, la OIRI se creó para que ayudase al Secretario General en el desempeño de sus funciones en materia de alerta temprana en los sectores político y humanitario. La OIRI proporciona al Secretario General información y análisis que ya han permitido a éste emprender acciones discretas en diversas situaciones. No obstante, es necesario fortalecer más la capacidad y el mandato de la Oficina. En primer lugar, la OIRI soporta restricciones abrumadoras desde un punto de vista administrativo, financiero y de personal, en comparación con la magnitud y complejidad de las funciones que le han sido encomendadas. Para establecer un sistema de alerta temprana eficaz, es requisito previo que se proporcione a la OIRI personal suficiente, un presupuesto adecuado y equipo apropiado, en particular para fines de procesamiento de datos. En segundo lugar, no se ha hecho suficiente hincapié en la supervisión de la alerta temprana sobre corrientes de refugiados, que es una de las funciones de la OIRI; por consiguiente, es urgentemente necesario concentrarse más en el desarrollo de metodologías adecuadas, incluida la conclusión de indicadores concretos. Si no se realiza este esfuerzo, la OIRI se hallará siempre en una posición difícil en cuanto a conseguir la cooperación de otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Al proceder a un nuevo examen de su metodología, es necesario que la OIRI tome en cuenta las técnicas de seguimiento ya existentes en otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.

122. Además, la OIRI no ha adoptado suficientes iniciativas para desarrollar la cooperación y la coordinación con las entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas y entre éstas a fin de desarrollar la alerta temprana sobre corrientes de refugiados. Por otra parte, los esfuerzos de la OIRI se han visto obstaculizados por un ambiente de resistencia que suscitó incluso la oposición burocrática y la actitud reacia de la administración. Otro elemento consiste en el hecho de que el mandato de la OIRI abarque únicamente la Secretaría de las Naciones Unidas. Habida cuenta de que tales circunstancias no permitirán desarrollar con éxito una cooperación estrecha y una buena coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, es necesario superar los obstáculos señalados.

123. Otra consideración es que incluso en oficinas que pueden desempeñar un papel importante en dar la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados, la información no está organizada de manera que resulte útil. Es necesario establecer grupos internos o designar funcionarios que se encarguen de la administración y gestión de la información relacionada con la alerta temprana dentro de las entidades interesadas, a fin de que éstas puedan considerar la posibilidad de reestructurar su información para convertirla en datos adecuados.

124. El hecho de que las corrientes de refugiados sean provocadas por causas de fondo múltiples y complejas sugiere que la alerta temprana precisa disponer de un mecanismo de coordinación bueno y que abarque todo el sistema. Sin embargo, no existe una coordinación sistemática sobre las actividades relacionada con la alerta temprana en relación con las corrientes de refugiados, ya sea en la Secretaría de las Naciones Unidas o en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Habida cuenta del inmenso potencial del sistema de las Naciones Unidas, respaldado por su amplio alcance y sus cauces de comunicación, hay amplio margen para mejorar las actividades de alerta temprana relacionadas con las corrientes de refugiados. Si no se cuenta con la cooperación de todas las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, la tarea de mejorar la capacidad para dar la alerta temprana resultará imposible. Para poder funcionar eficazmente, un sistema de alerta temprana que se apoye en los recursos del sistema de las Naciones Unidas debe asegurar que la información procedente de las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas se transmite lo más rápidamente posible a la oficina central encargada de la supervisión, donde dicha información será analizada y evaluada con el fin de dar apoyo intelectual a los encargados de adoptar decisiones en el cumplimiento de sus funciones. Por consiguiente, la transmisión rápida, el agrupamiento y el análisis de la información constituyen una característica decisiva de un sistema de alerta temprana. No obstante, no existen normas o directrices de obligado cumplimiento para la aplicación de estos criterios. Debería existir una entidad central de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas encargada de supervisar las corrientes de refugiados. Sería necesario que los máximos responsables de las secretarías del sistema de las Naciones Unidas reconozcan la importancia de la capacidad de alerta temprana y comiencen a dialogar con el fin de poner a punto medidas prácticas para desarrollar mejores modalidades de cooperación y coordinación de las actividades de alerta temprana. Los inspectores están convencidos de que el establecimiento de un sistema de alerta temprana eficaz que actúe de manera coordinada haría aumentar más las aportaciones de la OIRI

a otras entidades de las Naciones Unidas, al proporcionarles avisos analíticos y evaluativos sobre situaciones incipientes, lo que conduciría a una mejor cooperación mutua que les resultaría asimismo muy útil en la realización de actividades operacionales.

125. Algunas entidades como la OIRI, el ACNUR y el Centro de Derechos Humanos, y también la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, la FAO y la UNESCO participan en factores de seguimiento relacionados con las corrientes de refugiados o han puesto a punto métodos propios. Los inspectores consideran que estas entidades constituyen el órgano nuclear que desempeñará un papel fundamental en la alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de las corrientes de refugiados. Debe existir un alto grado de cooperación entre estas entidades. Además, tales entidades deberían trabajar en estrecha cooperación con un grupo de apoyo constituido por entidades como la ODCEI, el PNUD, el Departamento de Información Pública, el PMA y la OMM. Puesto que cada una de ellas participa en algunos aspectos de las actividades de alerta temprana de acuerdo con su mandato respectivo, todas deberían incorporarse al proceso de desarrollar la cooperación y la coordinación interinstitucionales en lo concerniente a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados.

126. Sobre el terreno, los coordinadores residentes desempeñan un papel esencial en la coordinación entre representantes de diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas para llevar a cabo actividades operacionales para el desarrollo en el país en cuestión. Por esta razón, sería conveniente que los coordinadores residentes coordinasen también alerta temprana sobre corrientes de refugiados sobre el terreno y en estrecha cooperación con los representantes del ACNUR.

127. El empleo de nuevas tecnologías sería un factor clave para el fortalecimiento de la capacidad de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas, ya que va inevitablemente unido al manejo de la información y de los datos. Aunque la utilización de tecnología avanzada, especialmente de computadoras, en el sistema de las Naciones Unidas ha aumentado y su red de telecomunicaciones ha mejorado gradualmente, distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas emplean su propia tecnología de computadoras avanzadas de manera peculiar y se han realizado muy pocos intentos para conseguir la compatibilidad de los sistemas. Es necesario hacer arreglos administrativos y técnicos para conseguir un acceso al equipo y a los sistemas de comunicación ya existentes a fin de lograr el mayor grado posible de utilización compartida de las instalaciones. En particular, incluso la oficina designada específicamente para supervisar la alerta temprana (OIRI) no dispone del equipo de computadoras adecuado, ni ha establecido muchos enlaces con bases de datos externas útiles.

128. Aunque no se ha prestado mucha atención a los resultados obtenidos por órganos de investigación que podrían haber hecho una útil aportación intelectual a las entidades dedicadas a la acción práctica desde una perspectiva mundial a largo plazo, numerosos institutos de investigación de todo el mundo han examinado y estudiado varios aspectos de la alerta temprana. La Universidad de las Naciones Unidas representa un ejemplo sobresaliente al haber desarrollado una estrecha cooperación con otros

institutos de investigación, así como con las entidades dedicadas a la práctica que constituyen su amplia red. Sería necesario que la OIRI estableciese y desarrollase vínculos con tales comunidades de investigadores, científicos y expertos para ampliar el alcance y modernizar el enfoque de las cuestiones relacionadas con la alerta temprana. Es, además, necesario crear redes dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre éste y los organismos de investigación a fin de difundir los resultados de las investigaciones de éstos.

B. Recomendaciones

129. A la luz de las conclusiones de este informe, se hacen las siguientes recomendaciones:

Recomendación N° 1

A fin de introducir la alerta temprana como elemento de la labor habitual y de aumentar la capacidad de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones de refugiados mediante la mejora de su coordinación, el CAC debería:

- a) incluir en el programa de su próximo período de sesiones un tema dedicado a la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados y estudiar más este tema de manera periódica cuando sea necesario (párrs. 108, 110 y 124);
- b) designar un centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas encargado de la coordinación y supervisión de los factores relacionados con posibles corrientes de refugiados (párrs. 106, 108 y 124);
- c) establecer un grupo de trabajo para la alerta temprana sobre corrientes de refugiados, integrado por representantes de la OIRI, el ACNUR, el Centro de Derechos Humanos, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, la FAO y la UNESCO, así como por representantes de la ODCEI, el PNUD, el Departamento de Información Pública, el FMA y la OMM, a fin de que pongan a punto medidas prácticas para la adopción de modalidades de cooperación y procedimientos destinados a desarrollar un eficaz sistema de alerta temprana sobre los refugiados (párrs. 106 y 125);
- d) establecer un mecanismo para la celebración regular de consultas interinstitucionales que estudie casos concretos de alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados y se reúna urgentemente en los casos de emergencia (la OIRI y el ACNUR actuarían conjuntamente como convocante y secretaria de dicho mecanismo) (párrs. 108 y 124); y
- e) adoptar disposiciones para que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas actúen como puntos de coordinación para dar la alerta temprana en caso de corrientes de refugiados operando sobre el terreno (párrs. 117, 118 y 126).

Recomendación N° 2

El Secretario General debería adoptar medidas administrativas (financiación, dotación de personal, etc.) destinadas a la OIRI, ajustándose a los recursos disponibles, con el fin de aumentar la capacidad de esta Oficina para dar la alerta temprana sobre corrientes de refugiados (párrs. 39, 75 y 121).

Recomendación N° 3

Además de las decisiones del CAC relacionadas con la recomendación N° 1, los jefes ejecutivos de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas deberían adoptar las medidas internas que sean adecuadas a fin de fortalecer las actividades de alerta temprana relacionadas con las corrientes de refugiados, en particular:

- a) asegurando la rápida transmisión a la OIRI y a los jefes ejecutivos de los organismos especializados de información que pueda ayudar al Secretario General en el desempeño de sus funciones en materia de alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados y que pueda contribuir a que las organizaciones resuelvan más eficazmente los problemas en el desarrollo de sus actividades operacionales (párrs. 16, 114 y 124);
- b) adoptando medidas para reorganizar, siempre que sea necesario, la información pertinente dentro de su organización u oficina respectiva, y para fortalecer sus métodos de manejo de la información a fin de mejorar sus contribuciones a la alerta temprana (párrs. 111 y 123); y
- c) haciendo los arreglos administrativos y técnicos necesarios para conseguir el mayor grado posible de utilización compartida de equipos e instalaciones de comunicaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular a nivel de trabajo sobre el terreno (párrs. 101, 112 y 127).

Recomendación N° 4

A fin de agilizar la labor relacionada con la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados, la OIRI debería:

- a) volver a analizar sus metodologías con miras a desarrollar un sistema eficaz para la alerta temprana sobre posibles corrientes de refugiados, en particular tomando en consideración los métodos y técnicas de seguimiento ya existentes tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas (párrs. 38, 74 a 93 y 121);
- b) dar prioridad a la puesta a punto de indicadores concretos concernientes a las causas profundas de las corrientes de refugiados (párrs. 38, 77, 78 y 121);

- c) tomar la iniciativa en fomentar la celebración de consultas con entidades que puedan contribuir a la alerta temprana (párrs. 38, 106 y 122); y
- d) desarrollar más los enlaces con las bases de datos existentes en la Secretaría y en el sistema de las Naciones Unidas, así como con fuentes externas (párrs. 76, 114 y 127).

Recomendación N° 5

- a) Las entidades involucradas en la alerta temprana sobre corrientes de refugiados deberían prestar mayor atención a los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por varias instituciones (por ejemplo, la UNU, el UNITAR, el DAESI, la UNESCO y otras) con miras a beneficiarse de la aportación intelectual de tales instituciones en la realización de sus actividades operacionales (párrs. 115 y 128); y
- b) las instituciones de investigación del sistema de las Naciones Unidas deberían esforzarse más por difundir información sobre su labor relacionada con la función de alerta temprana enviando para ello los materiales que producen a las entidades interesadas (párrs. 61 y 128).

Notas

1/ La inclusión de la categoría de personas internamente desplazadas en este informe no significa que los autores tengan intención de entrometerse en los asuntos internos de Estados soberanos. Ello se debe a que los autores consideran que, para proporcionar eficazmente asistencia humanitaria a los países que la necesitan, las organizaciones de las Naciones Unidas deberían estar siempre preparadas para adoptar las medidas y realizar las acciones adecuadas antes de que los acontecimientos se desencadenen y los gobiernos interesados les pidan ayuda.

2/ Véase el apartado a) del párr. 4 de la resolución 42/169 de la Asamblea General. Véase también la resolución 44/236.

3/ El examen de causas profundas específicas de las corrientes de refugiados merecería un estudio especial muy profundo, lo que escapa al alcance del presente informe. Sin embargo, este informe toma dichas causas en consideración, entre otros aspectos, en la medida en que influyen en la división del trabajo entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas con miras a establecer una red de alerta temprana adecuada mediante la cooperación y los arreglos pertinentes.

4/ K. Rupensinghe, "The Quest for a Disaster Early Warning System Giving a Voice to the Vulnerable", Bulletin of Peace Proposals, vol. 18, N° 2, 1987, pág. 218. Véanse también otros artículos del mismo autor: "Early Warning and Conflict Resolution". Un documento de debate. Informe PRIO N° 4, de julio de 1989; "Some Conceptual Problems with Early Warnings", in Bulletin of Peace Proposals, N° 2, 1989, pág. 20; "Ethnic Conflict, Human Rights and Early Warnings", en UNESCO Yearbook for Peace and Conflict Studies 1986; publicado por Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1988.

5/ Véase L. Drüke, "Preventive action for Refugee Producing Situations", Peterlang, Frankfurt del Meno, Berna, Nueva York y París, 1990.

6/ Memoria del Secretario General, A/38/1, pág. 2.

7/ Memoria del Secretario General, A/43/1, sec. VIII, pág. 6.

8/ Memoria del Secretario General, 1989, A/44/1, sec. IV, pág. 5.

9/ A/38/538.

10/ Véase A/42/314, pág. 18. Véase también A/42/314-E/1987/77.

11/ E/1990/80.

12/ Reforma y renovación de las Naciones Unidas: informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 41/213 de la Asamblea General, A/42/234, párr. 19.

13/ ST/SGB/225, 1° de marzo de 1987.

14/ Informe del Grupo de Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel, Suplemento N° 49 (A/41/49), véase Recomendación 18.

15/ Véase Lance Clark, Selected Constraints on Early Warning Actions by UNHCR (And what to do about them?), Refugee Policy Group (RPG), Centro de Análisis de Políticas e Investigación sobre Cuestiones de Refugiados, Washington D.C., EE.UU., diciembre de 1988; Early Warning of Refugee Flows; ibid.; Conducting an Early Warning Analysis; ibid.

16/ Resolución 21 sobre la situación en el Pakistán, Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 38° periodo de sesiones, E/CN.4/1986/5; E/CN.4/Sub.2/1985/57, 1985, pág. 115.

17/ R. Cohen, "Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda", Refugee Policy Group, Washington D.C., EE.UU., enero de 1990, pág. 9.

18/ Véase DP/1990/66.

19/ Estudio Económico Mundial 1989 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.C.1 y Corrección), cuestiones especiales, cap. II).

20/ UNICEF en Etiopía, UNICEF, Addis Abeba, 1987.

21/ Informe N° 1 (1981), del PNUMA, Earthwatch an In-Depth Review, PNUMA, Nairobi.

22/ A/44/622, pág. 13.

23/ En la actualidad, cuenta con una COMPAQ 386/25 PC (300 Mb de capacidad de almacenamiento) y dos terminales (COMPAQ 286 PC con 40 Mb) que se instalaron en marzo de 1989. La COMPAQ 386 está conectada a un módem y da acceso a la unidad central del Servicio de Cálculos Electrónicos de Nueva York y al Telenet. La OIRI no ha establecido conexiones con instalaciones de computación externas salvo NEXIS y UNINET de la UNDRO. Una de las COMPAQ 386 PC está conectada a través de un Interfax de Datos Asyme (IDA) al sistema Wang VS situado en el Servicio de Automatización de Oficinas que enlaza dicha conexión con la unidad central del Servicio de Cálculos Electrónicos de Nueva York. En lo tocante a programas, además de un juego dedicado al procesamiento de textos, la OIRI ha adquirido varios juegos de programas de soporte lógico (como el Paradox 2.0, un sistema de manejo de bases de datos; dBase III Plus, que también es un sistema de manejo de bases de datos; LOTUS 1-2-3, alimentador de hojas para impresora; Harvard Graphics, destinado a asegurar la corrección ortográfica en el procesamiento de textos; Harvard Total Project Manager y CASCON).

24/ NEXIS es una biblioteca electrónica comercial que contiene gran número de los principales periódicos, servicios de agencia informativa y revistas de los Estados Unidos y Europa publicados en inglés, así como libros de consulta, revistas especializadas y muchas otras fuentes. Existe amplio margen para desarrollar la posible conexión con las bases de datos externas ya existentes en el sistema de las Naciones Unidas y en otras fuentes.

/...

25/ Cf. CFS:89/5, enero de 1989, FAO; "Methodology for the Assessment of the Food Supply Situation and Requirements for Exceptional Assistance Arising from Crop Failure or Unusual Crop Surpluses", marzo de 1987.

26/ Guidelines for Use by FAO for Crop Assessment Missions to Africa, octubre de 1985.

27/ CFS:89/5, op cit.

28/ "Telepercepción" significa la observación de un objetivo (objeto) mediante un aparato (sensor) que se halla separado del objetivo por cierta distancia. La definición técnica del término se proporciona en la Convención sobre el suministro y utilización de datos de telepercepción de la Tierra desde el espacio ultraterrestre (firmada el 19 de mayo de 1978).

29/ En este sistema, el término personas desplazadas incluye tanto a las que son desplazadas al exterior del país como las que lo son dentro de éste.

30/ "Refugee Problems in Asia", informe del Grupo de estudios sobre los problemas de los refugiados, establecido conjuntamente por la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto de Estudios Asiáticos de la Universidad de Soka; "A Supplementary Report on the Global Early Warning System for Displaced Persons", de A. Onishi; véase también A. Onishi, "Global Early Warning System for Displaced Persons: Interlinkages of Environment, Development, Peace and Human Rights", en Technical Forecasting and Social Change 31, 1987, págs. 269 a 299.

31/ Para los pronósticos a corto plazo, el DAESI utiliza un sistema denominado "Project Link".

32/ A/41/49, pág. 1.

33/ Ibid.

34/ A/41/324.

35/ A/42/234 y Corr.1, párr. 18.

36/ Al comienzo, estaba integrada por dos centros operacionales principales instalados en Ginebra y Nueva York y enlazados entre sí mediante circuitos comerciales alquilados (circuitos AVD) que en la actualidad enlazan también la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York con las oficinas y las comisiones económicas regionales de las Naciones Unidas (Addis Abeba, Bagdad, Bangkok, Nairobi, Santiago y Viena) y con los principales centros de mantenimiento de la paz (en Jerusalem, Naquora, Teherán, Bagdad, Rawalpindi, Islamabad, Kabul, Luanda y Windhoek). Hay también circuitos de enlace por teletipo entre Nueva York y Lagos, Ginebra y Roma y Londres y París. Estos circuitos son complementados por una red de comunicaciones mediante satélites que se sirve de los segmentos espaciales INTELSAT situados sobre el Atlántico y de estaciones terrestres que son de su posesión y que maneja personal de las Naciones Unidas en Nueva York, Chipre, Jerusalem y Naquora, aunque este sistema basado en los satélites se usa primordialmente para operaciones de mantenimiento de la paz. ACCIS 89/025, párr. 2.1.

37/ A/44/622, párr. 8.

38/ En relación con el tema del programa titulado "Capacidad del sistema de las Naciones Unidas para responder a las situaciones de emergencia", véase CRP.1 de ACC/1985/3; en relación con el tema del programa titulado "Modalidades de integración de la ayuda alimentaria y la asistencia para casos de emergencia en otra ayuda para el desarrollo", véase CRP.3 de ACC/1988/7. Véase también ACC/1990/OP/CRP.5.

39/ "Las nuevas aplicaciones de las computadoras en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Ginebra: Cuestiones de gestión", A/40/410.

40/ Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT, Niza, Francia, mayo de 1989; resolución N° COM8/1.

41/ DCI ibíd., párr. 188.
