NACIONES UNIDAS

A

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/46/568
17 de octubre de 1991
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Cuadragésimo sexto período de sesiones
Temas 84 a), 97 b) y 143 del programa

ASISTENCIA ECONOMICA ESPECIAL Y DE SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE: OFICINA DEL COORDINADOR DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL SOCORRO EN CASOS DE DESASTRE

INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, CUESTIONES RELATIVAS A LOS REFUGIADOS Y LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y CUESTIONES HUMANITARIAS: CUESTIONES RELATIVAS A LOS REFUGIADOS Y A LAS PERSONAS DESPLAZADAS

FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACION DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Informe del Secretario General sobre el examen de la capacidad, la experiencia y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia humanitaria

INDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCION	1 - 6	2
II.	RECOMENDACIONES	7 - 34	3
	A. Alerta temprana	7 - 9	3
	B. Prevención	10 - 11	3
	C. Capacidad de preparación y capacidad contingente	12 - 27	4
	D. Llamamientos unificados	28 - 29	6
	E. Fortalecimiento de la coordinación y la dirección	30 - 34	7
Anexo.	Información sobre las atribuciones, la capacidad y las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en actividades de asistencia humanitaria y análisis de esa información		9

I. INTRODUCCION

1. La reacción de la comunidad internacional ante los casos de desastre, ya se trate de desastres naturales o causados por el hombre, se ha convertido, con razón, en una importante preocupación internacional. En los últimos años han ocurrido desastres con mayor frecuencia y el mundo ha sido testigo de casos de devastación y muerte en masa. Los efectos se ven agravados por factores económicos que redundan en detrimento de muchos países en desarrollo. El número de refugiados y de personas desplazadas se ha multiplicado. Las condiciones actuales no justifican expectativas optimistas respecto de la ocurrencia, repercusión y complejidad de los casos de emergencia humanitaria en un futuro previsible.

2. Las Naciones Unidas y sus organismos especializados, al ocupar un lugar central en el contexto de los aspectos político, de desarrollo, ambiental y humanitario de esta compleja cuestión, se han visto llamados cada vez con mayor frecuencia a desempeñar una función decisiva en la estructuración de la reacción internacional. La cuestión que se plantea es qué se puede hacer para que esa reacción sea más coherente, oportuna, eficaz y acorde a las necesidades, así como para asegurarle una dirección coherente. Estrechamente relacionada con lo que antecede está la prevención y, a la larga, la eliminación de las causas que dan origen a los casos de emergencia de carácter humanitario.

3. Si bien las Naciones Unidas ha obtenido resultados impresionantes en casos como el de la operación de Bangladesh, en el decenio de 1970, y el de la Oficina de Operaciones de Emergencia en Africa, no ha ocurrido así en todos los casos. En todo caso, han quedado importantes lecciones, a las que hay que tener debidamente presente al planificar las estrategias y mecanismos para el futuro.

4. A fin de que la acción internacional arroje los resultados más positivos, parece haber dos condiciones sine qua non. En primer lugar, los recursos proporcionados deben ser suficientes y deben estar listos para ser utilizados. En segundo lugar, hay que mejorar la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas y con los Estados Miembros receptores y donantes, así como con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

5. En la prevención de casos de desastre, la acción paliativa y la prestación de asistencia en las situaciones de emergencia participan varios programas y organismos, así como departamentos de las Naciones Unidas. De resultas de esta multiplicidad de mandatos, recursos y órganos rectores se han pedido al Secretario General informes sobre una u otra cuestión, a veces con disposiciones concretas para el fortalecimiento de uno u otro de los programas o departamentos. Sin embargo, las medidas ad hoc no toman un plan coherente. En consecuencia, se ha procurado que las recomendaciones que figuran a continuación sean de alcance amplio y se refieran a todos los aspectos de la acción en situaciones de emergencia, inclusive la alerta temprana, la prevención, la preparación, la capacidad de reaccionar ante situaciones imprevistas, los llamamientos unificados y la consolidación de las funciones de coordinación y dirección.

6. Además, en el anexo del presente informe figura información sobre las atribuciones, la capacidad y las actividades de las organizaciones del sistema que participan en la prestación de asistencia humanitaria, así como su análisis.

II. RECOMENDACIONES

A. Alerta temprana

7. Los sistemas de alerta temprana sirven para que las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas y los países afectados tomen las medidas apropiadas de prevención y de preparación. Varios organismos de las Naciones Unidas ya tienen en funcionamiento sistemas de alerta temprana en sus respectivos ámbitos de competencia o mantienen bases de datos que pueden dar información útil para una alerta temprana. Esos sistemas resultaron de particular ayuda para hacer frente a desastres naturales repentinos, sequías y pérdidas de cosechas. Habrá que reunir y analizar en forma periódica y sistemática toda la información disponible. También sería necesario fortalecer la capacidad institucional de los países propensos a desastres para recibir y utilizar eficazmente esa información y difundirla en su interior.

8. Habida cuenta de que las corrientes de refugiados y otros desplazamientos de población obedecen a causas muy diferentes, para que la alerta temprana sea eficaz es preciso integrar la información, incluida la relativa a acontecimientos políticos y su repercusión, y asegurarse de que pueda ser utilizada en el proceso de adopción de decisiones.

9. Las Naciones Unidas deberían concertar arreglos más sistemáticos para aprovechar la capacidad de alerta temprana de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

B. Prevención

10. Se necesita con urgencia afianzar la capacidad de los países propensos a desastres a los efectos de la estrategia que han de aplicar una vez ocurridos estos, tomando como base las que existan en los ámbitos de la preparación y la prevención.

11. El sistema de las Naciones Unidas debería intensificar su asistencia a los gobiernos en la formulación de programas integrados de acción paliativa en casos de desastre de modo que puedan determinar con precisión la índole de los peligros y riesgos. A ese respecto, deberían aplicarse las medidas previstas en el programa del Decenio Internacional para la Prevención de los Desastres Naturales, incluida la pronta creación de oficinas de gestión de las actividades en caso de desastres en los países propensos a estos. Además, hay que reforzar el programa de formación en esas actividades iniciado últimamente por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de modo que el personal sobre el terreno esté plenamente preparado para hacer frente a desastres y emergencias.

C. Capacidad de preparación y capacidad contingente

12. El sistema de las Naciones Unidas debe estar en situación de tomar disposiciones anticipadas, sobre la base tanto de su capacidad existente como contingente a fin de ayudar a los países propensos a emergencias o asolados por ellas. A esos fines, varias organizaciones operacionales han reforzado ya su capacidad para hacer frente a casos de emergencia. Otras están en el proceso de hacerlo con la participación activa de sus respectivos órganos rectores. Hay que apoyar plenamente las actividades de esa índole.

13. Hay que aumentar la capacidad actual del sistema de las Naciones Unidas mediante disposiciones contingentes que puedan activarse con rapidez. Esto incluiría las medidas que se describen en los párrafos siguientes.

1. Fondo renovable central para casos de emergencia

14. Habría que establecer, bajo la autoridad del Secretario General, un fondo renovable central de las Naciones Unidas para casos de emergencia, para cuya financiación se cobraría una cuota única a los Estados Miembros, para utilizarlo en la fase inicial de operaciones de emergencia complejas. Se entregarían recursos en anticipo a las organizaciones operacionales del sistema en la inteligencia de que éstas los reembolsarían al fondo en primer término con fondos procedentes de contribuciones voluntarias recibidas en respuesta a llamamientos unificados.

15. El fondo renovable debería establecerse a título de prueba por un monto de 50 millones de dólares y su funcionamiento sería revisado una vez transcurridos dos años.

16. El fondo sería primordialmente un mecanismo en el cual se entregarían recursos en efectivo a las organizaciones del sistema a fin de que pudieran actuar eficazmente en las fases iniciales de una situación de emergencia. Por consiguiente, no debería considerarse un sustituto de las contribuciones voluntarias de la comunidad donante en relación con cada situación de emergencia, las cuales pueden ser movilizadas en mejor forma por las organizaciones operacionales del sistema de las Naciones Unidas.

17. El fondo no debería servir en caso alguno de sustituto del suministro de alimentos y el pago de los gastos de transporte de alimentos para situaciones de emergencia complejas, lo cual continuaría efectuándose con cargo a la reserva alimentaria internacional de emergencia o a los recursos del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

18. El fondo sería administrado por el Secretario General, con el asesoramiento de las organizaciones operacionales del sistema por conducto de un comité interinstitucional permanente que, además de la cooperación entre organismos para casos de emergencia complejos, se ocuparía de cuestiones relacionadas con la utilización del fondo y asignaciones y reembolsos correspondientes.

2. Otras medidas para que la reacción sea rápida

a) Emplazamiento anticipado de reservas y de suministros de socorro y apoyo logístico

19. La capacidad contingente con respecto a las reservas de alimentos no comprendería reservas de alimentos propiamente dichas, más bien, se pedirá a los países donantes que se comprometieran a dar a las Naciones Unidas, por conducto del Programa Mundial de Alimentos (PMA), acceso más amplio a sus reservas alimentarias nacionales o fondos en efectivo para adquirir alimentos, con poco tiempo de aviso previo y preferiblemente dentro de un período garantizado de despacho de los productos.

20. Es un hecho reconocido que los mecanismos logísticos eficientes y eficaces en función del costo constituyen un elemento indispensable de una reacción satisfactoria ante los casos de emergencia. Con respecto a la logística alimentaria y las especializaciones conexas, además de su propia capacidad el Plan Mundial de Alimentos debería tener acceso, cuando fuera necesario, a instalaciones y equipo de donantes. La logística, los conocimientos técnicos y la capacidad se extenderían a otros organismos, según fuera necesario, para la entrega de artículos no alimentarios a las zonas en crisis.

21. Respecto de los artículos de ayuda no alimentaria, los centros de suministro rápido ya existentes, tales como el Centro de Compras y Almacenamiento del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) de Copenhague (UNIPAC), que proporciona el grueso de los suministros de socorro de emergencia no alimentarios al sistema de las Naciones Unidas, y el Almacén de Suministros de las Naciones Unidas en Pisa, administrado por la UNDRO, deberían continuar normalizando sus existencias y ampliando su acceso a proveedores de modo de reducir el costo y los gastos generales, y asegurar la reposición oportuna de personal y permitir que las existencias formen parte de un sistema de adquisición y envio rápidos.

22. Las comunicaciones con los países y zonas afectados por situaciones de emergencia son esenciales en la adopción de medidas rápidas y eficaces. Varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han tomado medidas para establecer una buena capacidad de comunicaciones, haciendo pleno uso de la tecnología moderna. Dentro de lo posible, esos medios deberían integrarse en cada país. En el plano mundial, la UNDRO está preparando un convenio internacional sobre libre acceso de equipos de comunicaciones al lugar de un desastre. Ya se han concertado acuerdos con algunos gobiernos para la utilización del equipo y el personal necesarios para esas actividades, pero es preciso que un mayor número de países presten asistencia a las Naciones Unidas en ese contexto.

b) Equipos de especialistas técnicos para situaciones de emergencia

23. Cada vez que fuese necesario y procedente, los grupos encargados de las operaciones de emergencia en cada país deben complementarse con el rápido despliegue de grupos de reserva de especialistas técnicos, e incluso de cuerpos de socorrro gubernamentales para casos de desastre compuestos por civiles.

c) Arreglos permanentes con los Estados Miembros a fin de tener acceso a sus medios de socorro en casos de emergencia

24. Es preciso tomar las disposiciones necesarias con los gobiernos a fin de que las Naciones Unidas tengan rápido acceso, en caso necesario, a su capacidad de socorro para casos de emergencia, incluidos los suministros y el personal pertinentes, así como el apoyo logístico. Los arreglos deberían incluir procedimientos administrativos y financieros para el rápido despliegue de los medios de socorro.

d) Bases de datos acerca de la capacidad existente y contingente dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas

25. A fin de velar por una gestión eficaz de la reacción del sistema de las Naciones Unidas a las situaciones de emergencia, las organizaciones operacionales deberían mantener bases de datos y listas de personal especializado sobre la base de criterios de selección rigurosos, así como de los suministros, el equipo y los servicios disponibles para actividades inmediatas de socorro. Las bases de datos deberían incluir, en particular, información sobre fuentes de suministros, plazo de entrega y ubicación. Es necesario apoyar las medidas de la UNDRO tendientes a afianzar su sistema de gestión de la información de manera de tener una visión general de las bases de datos existentes sobre la gestión de las actividades de socorro en casos de desastre, así como de toda otra información disponible sobre los recursos necesarios para esa gestión.

e) Normas y procedimientos especiales para la compra y la contratación en casos de emergencia

26. Si bien algunas organizaciones ya cuentan con normas y procedimientos especiales, hay que tomar disposiciones para que todas las organizaciones competentes puedan comprar suministros y equipos de emergencia, así como contratar con rapidez personal para situaciones de emergencia. A esos fines, hay que establecer procedimientos y normas especiales para casos de emergencia a fin de dar a esas organizaciones la flexibilidad necesaria. Además, habría que modificar los procedimientos de seguridad del sistema de las Naciones Unidas para permitir la continuación o la iniciación de actividades de socorro humanitario incluso cuando se hubieran suspendido las actividades normales.

27. Los gobiernos deberían también elaborar procedimientos especiales a fin de agilizar la compra y el despliegue de equipo y suministros de socorro.

D. Llamamientos unificados

28. Una vez declarada una situación de emergencia importante o compleja, las organizaciones del sistema prepararán aunadamente un solo llamamiento inicial, que habrá de hacer el Secretario General dentro del término de una semana. Ese llamamiento será afinado en el término de cuatro o seis semanas, a medida que se tenga mayor información, y luego se presentarán informes periódicos de situación. Este sistema debe entenderse sin perjuicio de las comunicaciones normales que cada organización mantenga con sus donantes.

29. Los gobiernos deberían adoptar las medidas necesarias para aumentar el monto y agilizar el pago de sus respectivas contribuciones, incluida la posibilidad de separar, a título de reserva, recursos financieros que puedan ser enviados rápidamente al sistema de las Naciones Unidas en respuesta a llamamientos unificados del Secretario General.

E. Fortalecimiento de la coordinación y la dirección

30. Particularmente en los casos de emergencia complejos y en gran escala, para que la reacción sea coherente y eficaz es esencial el liderazgo del Secretario General para movilizar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas en las esferas política, humanitaria y de desarrollo.

31. A fin de que ese liderazgo surtiera los mayores efectos, el Secretario General nombraría a un alto funcionario para que lo ayudara a tomar personalmente las medidas necesarias en casos de emergencia, en la inteligencia de que se facilitarían los recursos necesarios (véase párr. 14). Ese alto funcionario utilizaría la capacidad de las organizaciones operacionales existentes.

32. Bajo la dirección del Secretario General, ese alto funcionario se encargaría, entre otras cosas, de lo siguiente:

a) Asesorar al Secretario General en todas las situaciones de emergencia de carácter humanitario, incluidas sus dimensiones políticas;

b) Vigilar todas las situaciones de emergencia con miras a determinar si son complejas y en gran escala y si requieren medidas de todo el sistema, previa consulta con las organizaciones operacionales interesadas;

c) Coordinar y facilitar una reacción coherente y oportuna del sistema de las Naciones Unidas ante esas emergencias;

d) Organizar misiones entre organismos de evaluación de las necesidades y preparar un llamamiento unificado que habrá de hacer el Secretario General en consulta con las organizaciones operacionales interesadas;

e) Negociar el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones en situación de emergencia, con el consentimiento de las partes interesadas;

f) Gestionar, en consulta con las organizaciones operacionales, la utilización del fondo renovable central para casos de emergencia;

g) Negociar con los gobiernos y con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales mecanismos para movilizar su apoyo al sistema de las Naciones Unidas y prestar asistencia al respecto. Habría que preparar y mantener un registro central de la capacidad para situaciones de emergencia dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas;

h) Proporcionar información unificada, incluida alerta temprana, en cada una de las situaciones de emergencia complejas y en gran escala, aprovechando la capacidad de las organizaciones del sistema y publicando informes periódicos de situación;

i) Trabajar en estrecha relación con las organizaciones operacionales del sistema de las Naciones Unidas, así como con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y, en particular, presidir consultas periódicas en el contexto de un comité permanente entre organismos sobre situaciones de emergencia. En cada país, el alto funcionario se mantendría en estrecho contacto con los coordinadores residentes y los grupos encargados de la acción en casos de desastre y les impartiría orientación;

j) Hacer de centro de coordinación con los gobiernos y los medios de difusión;

k) Ayudar a movilizar recursos.

33. En Nueva York, el alto funcionario contaría con la asistencia de una pequeña secretaría formada sobre la base de la fusión de las oficinas que actualmente tienen a su cargo la vigilancia de los casos complejos de emergencia. Esa secretaría estaría complementada por personal adscrito de las organizaciones competentes del sistema.

34. Es necesario reforzar la capacidad de la UNDRO a fin de proporcionar servicios comunes de apoyo técnico tanto en casos de desastres naturales como en casos complejos de emergencia. Esto se aplica en particular a la acción paliativa, la preparación de inventarios de la capacidad contingente disponible en la comunidad internacional, al almacenamiento de los suministros de socorro necesarios para efectuar envíos aéreos inmediatos y a un centro de operaciones, así como a la preparación y difusión de informes de situación.

Anexo

INFORMACION SOBRE LAS ATRIBUCIONES, LA CAPACIDAD Y LAS ACTIVIDADES DE LAS ORGANIZACIONES DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS QUE PARTICIPAN EN ACTIVIDADES DE ASISTENCIA HUMANITARIA Y ANALISIS DE ESA INFORMACION

INDICE

		Párrafos	Página
I.	ANTECEDENTES	1 - 32	10
	A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	3 - 13	10
	B. Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente	14 - 18	13
	C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	19	14
	D. Programa Mundial de Alimentos	20	14
	E. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	21 - 23	15
	F. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre	24 - 26	16
	G. Organismos especializados	27 - 28	17
	H. Arreglos especiales de coordinación	29 - 32	18
II.	CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	33 - 85	19
	A. Acción paliativa: prevención y preparación, incluidos los sistemas de alerta temprana	36 - 59	20
	B. Evaluación de las necesidades y llamamientos	60 - 65	26
	C. Difusión de información sobre las situaciones de emergencia	66 - 68	28
	D. Acceso a las zonas de emergencia	69 - 70	28
	E. Procedimientos operacionales	71 - 74	29
	F. Logística	75 - 76	30
	G. Comité Internacional de la Cruz Roja y Organización Internacional para las Migraciones	77 - 81	30
	H. Las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión	82 - 85	32

I. ANTECEDENTES

1. La asistencia humanitaria en los casos de emergencia incumbe primordialmente al gobierno del país afectado. Cuando se producen casos de emergencia en gran escala, la tarea que enfrenta el gobierno del país puede exceder de sus posibilidades. En esas situaciones, se espera que las Naciones Unidas, a petición de los países afectados, movilice y coordine la asistencia y los recursos de la comunidad internacional para ayudar a esos países.

2. A continuación se enuncian las funciones de las diversas organizaciones que participan en la prestación de asistencia humanitaria.

A. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

3. La OACNUR fue establecida en 1951 con el mandato oficial de proteger a los refugiados, facilitar soluciones permanentes a sus problemas y emprender "cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General ..." a/. Desde entonces, en virtud de una serie de resoluciones de la Asamblea General la Oficina se ha ocupado de un grupo más amplio de personas, incluidos los repatriados, los apátridas y las personas que necesitan protección, desarraigadas por situaciones de violencia generalizada y grave en sus respectivos países.

4. En el estatuto de la OACNUR, que figura en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, se define a los refugiados como personas que huyen de su país a causa de un "temor bien fundado de persecución". En resoluciones de la Asamblea General sobre el particular se ha reconocido que la OACNUR debe ocuparse de una categoría más amplia de refugiados, algunas veces calificada de víctimas de la guerra o de conflictos internos, en contraposición al concepto de víctimas de persecución. Tal definición ha sido reconocida en la Convención de la OUA sobre los refugiados, de 1969 y en la Declaración de Cartagena sobre los refugiados, de 1984. El Grupo de Trabajo sobre la Protección y las Soluciones, convocado por el Alto Comisionado a petición del Comité Ejecutivo, se ha venido reuniendo a lo largo del pasado año para examinar las necesidades de protección de varios grupos de personas, y las correspondientes soluciones, en el contexto de la búsqueda de asilo y refugio. Entre otras cosas, el Grupo de Trabajo ha examinado la función que incumbe a la comunidad internacional, incluida la de la OACNUR, en la asistencia, protección y solución de la situación de las personas desplazadas internamente y de los refugiados que huyen de situaciones de conflictos internos graves o guerra civil. El informe del Grupo de Trabajo, con sus recomendaciones, será presentado al Comité Ejecutivo en su 42° período de sesiones (octubre de 1991).

5. El sistema establecido en 1950 obedecía al propósito de atender a las necesidades de la gente desplazada por la segunda guerra mundial y sus consecuencias. Esa estructura humanitaria todavía no ha sido adaptada a los problemas de privación económica y social que son las principales fuentes de gran parte del presente fenómeno de movimientos en masa. La definición jurídica de refugiado ha hecho difícil más de una vez dar cabida a muchas de las situaciones producidas últimamente en las cuales grandes números de

hombres, mujeres y niños se han visto obligados a abandonar sus hogares. Muchos de los lugares en que los refugiados encuentran asilo son países en desarrollo con infraestructuras y redes de transporte insuficientes y en que los servicios gubernamentales para los propios nacionales (atención primaria de la salud y enseñanza primaria, por ejemplo) a menudo están por debajo de los niveles mínimos aceptables. Muchos de los países de acogida de refugiados en Africa tienen déficit alimentarios crónicos y cíclicos y economías en baja como consecuencia de la deuda externa, caída de los precios de los productos básicos y de conflictos. Se trata de un contexto muy diferente del que existía cuando se estableció la OACNUR.

6. En virtud del estatuto/convención, la protección internacional a los refugiados requiere que la OACNUR tome todas las medidas necesarias para velar por los derechos y el bienestar de los refugiados y mejorar su situación. Ello incluye medidas para reducir el número de refugiados que necesitan protección, así como para buscar solución a sus problemas. Ello puede entrañar la provisión de la asistencia de emergencia u otra asistencia esencial similar que sea necesaria para salvaguardar sus derechos fundamentales y promover su repatriación voluntaria, rehabilitación o integración en una nueva comunidad. Como resultado, la protección es un proceso continuo que requiere actividades durante los períodos de huida y de admisión, la fase de emergencia, los períodos de estabilización y la búsqueda de soluciones y su aplicación. A menudo resulta imposible separar las actividades de protección de las de asistencia y éstas suelen constituir el medio para proporcionar protección. La OACNUR es la única organización internacional con capacidad institucional para dar protección internacional a los refugiados y con la obligación especial de hacerlo. La OIM, una organización intergubernamental, ofrece sus servicios de mediación y coopera en el transporte de personas comprendidas en el mandato de la OACNUR.

7. Con respecto a la asistencia a los repatriados, la Asamblea General ha señalado que la OACNUR y otras organizaciones de las Naciones Unidas, según proceda, deben tener recursos disponibles en cualquier momento para ayudar a los repatriados en las diversas etapas de su integración y rehabilitación en su país de origen. La Asamblea General también ha aprobado que la OACNUR desempeñe una función de protección de los repatriados como parte del legítimo interés del Alto Comisionado en las consecuencias de la repatriación voluntaria. De esa forma, la Asamblea General ha interpretado que el mandato original de la OACNUR de facilitar la repatriación voluntaria de refugiados incluye la vigilancia de la reintegración a su país de origen, así como las actividades complementarias necesarias para velar por dicha reintegración. En consecuencia, debe darse a la Oficina acceso directo y sin trabas a los repatriados a fin de que pueda prestarles la asistencia inicial para su reintegración, mientras se pide a otras organizaciones de las Naciones Unidas que presten asistencia para la reconstrucción y el desarrollo.

8. Según su mandato, la OACNUR debe también ocuparse de las situaciones de emergencia, al tiempo de promover soluciones duraderas. La búsqueda de una solución duradera necesariamente entraña gestiones políticas y diplomáticas consistentes en un diálogo con los refugiados sobre la idea que tienen de s futuro, junto con la celebración de consultas con los países de origen, de primer asilo y de reasentamiento, para determinar si estarían dispuestos a

dejar regresar a los refugiados a su patria, asentarse donde encuentren asilo o ser reasentados en un tercer país.

9. En el decenio de 1950 y a comienzos del de 1960, las actividades de la OACNUR se centraban principalmente en la integración de los refugiados en países desarrollados. Desde entonces, esas actividades se han centrado en el mundo en desarrollo y el reasentamiento en terceros países tiene cada vez menos importancia en comparación con la repatriación y, en menor grado, el asentamiento local. En la actualidad, parte de la tarea de integrar a las personas desarraigadas en un país en desarrollo, promover su regreso o facilitar su reintegración en sus respectivos lugares de origen requiere la preparación de zonas de acogida, una operación larga, compleja y costosa que generalmente está comprendida en la competencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. La OACNUR procura desempeñar una función catalítica y alentar la participación en esas operaciones de los organismos de las Naciones Unidas para el desarrollo.

10. Habida cuenta de la capacidad de absorción de los países receptores, últimamente en la mayoría de los casos países en desarrollo, la comunidad internacional necesitaría un mecanismo más dinámico y flexible para velar por que hubiera fondos suficientes para ayudar en la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados. Es indispensable que la financiación externa sea complementaria de la asistencia oficial para el desarrollo.

11. La Asamblea General pidió en 1988 al Secretario General que estudiara la necesidad de establecer un mecanismo para asegurar la ejecución y la coordinación general de los programas de socorro para las personas desplazadas internamente. En su resolución 44/136 de 15 de diciembre de 1989, la Asamblea General asignó a los coordinadores residentes, excepto en el caso de operaciones especiales en gran escala, la función de coordinar, en el ámbito de los países, la asistencia a las personas desplazadas internamente.

12. Cada vez que lo pide el Secretario General, el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, la OACNUR presta asistencia a las personas desplazadas internamente por conducto de su función de "buenos oficios" y teniendo en cuenta su pericia y experiencia directas en la materia. Normalmente esas actividades se limitan a medidas de emergencia y de cuidado y mantenimiento. Aunque en las operaciones de esa índole nunca se ha pedido oficialmente a la Alta Comisionada que proteja a las personas desplazadas internamente, al formular los proyectos de asistencia necesarios, ella tiene en cuenta las necesidades de protección de esas personas y se reserva el derecho de interceder ante las autoridades competentes en los casos en que un obstáculo relacionado con la protección impida la prestación de la asistencia pedida a su Oficina. Además, en algunos casos en que la situación de emergencia se ha prolongado, la asistencia inicial de la OACNUR ha ido avanzando hacia la búsqueda de soluciones duraderas al problema del grupo de personas desarraigadas.

13. En su resolución 1991/25 de 26 de febrero de 1991, la Comisión de Derechos Humanos pidió al Secretario General que le presentara en su 48° período de sesiones (1992) un informe analítico sobre los desplazados internos teniendo en cuenta la protección de los derechos humanos de esas personas.

B. Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

14. La Asamblea General, en su resolución 302 (IV), de 8 de diciembre de 1949, estableció el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) para llevar a cabo, en colaboración con los gobiernos locales, programas de socorro directo y obras públicas para los refugiados de Palestina. Los programas de socorro directo y las obras públicas habrían de ejecutarse sin perjuicio de las disposiciones relativas a la repatriación o la indemnización contenidas en la resolución 194 (III) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1948 b/.

15. Desgraciadamente, las esperanzas de la comunidad internacional de que esas disposiciones de la resolución 194 (III) fuesen prontamente llevadas a la práctica no se cumplieron y, hasta la fecha, ello no ha ocurrido. Por ello, la Asamblea General ha prorrogado periódicamente el mandato del OOPS, y más recientemente hasta el 30 de junio de 1993.

16. Inicialmente, el OOPS dedicaba la mayor parte de sus recursos a los servicios de socorro, como el suministro de alimentos, vivienda y ropa, y solamente dedicaba una reducida parte de sus recursos a la aplicación de medidas en materia de educación y salud. Al cambiar las necesidades de los refugiados, que han podido autosostenerse cada vez más, el OOPS adaptó sus programas y, gradualmente, empezó a hacer hincapié en la educación, la salud y los servicios sociales y de socorro como los que habitualmente prestan los gobiernos. Actualmente, unos 2,5 millones de refugiados están inscritos en el OOPS (los refugiados originales y sus descendientes) y aproximadamente una tercera parte de ellos vive en campamentos en Jordania, el Líbano, la República Arabe Siria y los territorios ocupados de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza. Unos 358.000 alumnos asisten a 631 escuelas primarias y escuelas secundarias (ciclo inferior) a cargo del OOPS y hay unos 5.000 puestos para jóvenes refugiados de ambos sexos en ocho escuelas normales o de formación técnica o profesional. Se prestan servicios de salud, en especial a las madres y los niños pequeños, mediante una red de aproximadamente 100 centros y las familias que reúnen los requisitos para considerarlos en situación particularmente difícil, 150.000 personas en total, reciben asistencia alimentaria y de otra índole.

17. La masacre de los refugiados en Sabra y Shatila en el Líbano, en 1982, y el número de muertos y heridos entre los palestiros en los territorios ocupados poco después del estallido de la intifada en diciembre de 1987 hicieron que la atención se centrara en la necesidad de "protección". Al respecto, se señaló que las funciones de protección jurídica internacional encomendadas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) con arreglo al estatuto/Convención no se relacionaban con los refugiados de Palestina, ya que en el estatuto de 1951 se excluía a todo refugiado que ya recibiera asistencia o protección de otra organización internacional. Dado que los refugiados de Palestina recibían del OOPS asistencia, aunque no protección jurídica, estaban fuera de la jurisdicción de la OACNUR. Los palestinos que vivían fuera de la zona de operaciones del OOPS, y, por ello, no recibían ninguno de sus servicios, tenían, sin embargo, derecho a la protección jurídica internacional que pudiera brindarles la OACNUR. Así sigue ocurriendo en la actualidad.

18. En 1988, el OOPS implantó un programa de asistencia y protección generales en los territorios ocupados, como consecuencia de una sugerencia formulada por el Secretario General en el informe que presentó al Consejo de Seguridad en enero de 1988 (S/19443) en cumplimiento de la resolución 605 (1987) del Consejo, de 22 de diciembre de 1987, en que el Consejo pedía al Secretario General "que examine la situación actual en los territorios ocupados por todos los medios que estén a su disposición y que presente, ... un informe que contenga sus recomendaciones sobre los medios y arbitrios para garantizar la seguridad y la protección de los civiles palestinos bajo ocupación israelí".

C. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

19. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que se estableció en 1946, recibió el mandato de prestar asistencia, según las necesidades, a todos los niños víctimas de situaciones de conflicto cuya salud estuviera en peligro, sin discriminación de nacionalidad, raza, creencia religiosa o convicción política. El mandato se amplió ulteriormente para incluir a las mujeres. Si bien desde entonces el UNICEF ha centrado sus actividades en los problemas del desarrollo, siempre ha conservado la capacidad de atender necesidades de emergencia. En la Convención sobre los Derechos del Niño, que la Asamblea General aprobó en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, se hace hincapié en las necesidades de atención y protección especiales de todos los niños en circunstancias difíciles, incluidos los niños desplazados por los conflictos civiles o cuya vida se vea amenazada dentro de sus propias fronteras, así como los niños refugiados. En consecuencia, la responsabilidad del UNICEF de asistir a los niños en todos los casos en que se encuentren en circunstancias difíciles es la esencia de su mandato. Facilita el cumplimiento de esta responsabilidad el hecho de que el UNICEF, organización que básicamente actúa sobre el terreno, centra las actividades de su programa ordinario en los sectores que cobran importancia capital cuando grandes cantidades de civiles se ven afectados por desastres de origen humano o natural. El UNICEF desempeña un papel importante en las operaciones de emergencia, en particular en los ámbitos de la atención primaria de la salud, incluida la inmunización; el abastecimiento de agua y el saneamiento; la enseñanza básica y las actividades de seguridad alimentaria en los hogares. Recientemente, el UNICEF ha reforzado su dependencia de operaciones de emergencia en su sede.

D. Programa Mundial de Alimentos

20. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha venido prestando asistencia de emergencia desde su establecimiento en 1963. En su mandato original se incluyó concretamente la asistencia de emergencia. La Conferencia Mundial de Alimentación, celebrada en 1974, culminó en el establecimiento un año después, de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, como mecanismo multilateral de respuesta a emergencias alimentarias. El mandato del PMA en relación con las situaciones de emergencia y el desarrollo ha evolucionado en los últimos 25 años. Por ejemplo, en el período 1963-1972, solamente el 9,2% del total de los gastos del PMA correspondieron a asistencia alimentaria de emergencia. De 1973 a 1988, esos gastos aumentaron al 22%. El PMA

proporciona la mayor parte de la asistencia alimentaria de emergencia de la comunidad internacional, entre 280 millones y 400 millones de dólares al año. En términos cuantitativos, se prevé que en 1991 se suministrará más de 1 millón de toneladas de asistencia alimentaria de emergencia solamente, además de 1 millón de toneladas adicionales para los refugiados y las personas desplazadas al interior de su propio país. Actualmente, esa asistencia constituye casi el 50% de las operaciones del PMA. En el contexto de varias operaciones especiales de emergencia importantes, el PMA ha coordinado la asistencia alimentaria a los refugiados en el Pakistán, la República Islámica del Irán, Somalia y, desde 1989, Etiopía. Actualmente, se reconoce que el PMA es el órgano que coordina la asistencia alimentaria a los refugiados en la mayor parte de los principales programas en la materia. Asimismo, compete al PMA una función cada vez más importante en grandes emergencias en lo que toca a la movilización de los recursos necesarios para el apoyo logístico, sobre todo en relación con los alimentos, incluidos los gastos de transporte externo e interno, almacenamiento y carga y descarga.

E. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

21. Los representantes residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su calidad de coordinadores residentes del sistema de las Naciones Unidas, hacen las veces de coordinadores personales o especiales del Secretario General en seis emergencias complejas en Africa: Angola, Mozambique, Liberia, Etiopía, Somalia y el Sudán. En casos de desastre natural u otras emergencias en que la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) coordina la acción del sistema de las Naciones Unidas, los representantes residentes del PNUD desempeñan un papel importante a nivel nacional, como representantes de la UNDRO. Asimismo, representan a nivel nacional al PMA, aunque éste tiene su propio director y personal en cada país.

22. Además, incumbe al PNUD la responsabilidad de financiar la acción paliativa de desastres en los países en desarrollo, en cooperación con la UNDRO. Asimismo, el PNUD tiene el mandato de evaluar la magnitud de los trastornos que sufre el proceso de desarrollo cuando se produce una emergencia, incluido el caso de vastos desplazamientos de personas. Asimismo, desempeña un papel en la lucha contra las causas fundamentales de las emergencias, que frecuentemente tienen que ver con el desarrollo. En unos 40 países ha habido situaciones de emergencia que han redundado en desmedro del proceso de desarrollo y se ha reducido o suspendido la asistencia para el desarrollo. Recientemente, el PNUD ha establecido un puesto de asesor superior del Administrador en relación con los asuntos humanitarios.

23. En junio de 1991, el Consejo de Administración del PNUD, en su decisión 91/17, aprobó un plan de trabajo de un año para el PNUD en relación con las emergencias. El Consejo de Administración recalcó que los problemas económicos y sociales que planteaban las emergencias que afectaban a las personas desplazadas eran multisectoriales y polifacéticos; tomó nota de los esfuerzos realizados por la OACNUR y el PNUD; y alentó al Administrador a que siguiera cooperando, en el marco de la división de actividades entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en el desarrollo de actividades referentes a la prestación de asistencia para el desarrollo a las

personas desplazadas. Además, invitó al Administrador a proporcionar a los gobiernos interesados asistencia y asesoramiento sobre las formas de movilizar recursos, de vincular las actividades de reconstrucción y las de emergencia, y de integrarlas en el proceso global de desarrollo. Asimismo, alentó al Administrador a que prestara asistencia a los gobiernos en materia de preparación para los desastres naturales y mitigación de esos desastres.

F. Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre

24. La Asamblea General, en su resolución 2816 (XXVI), de 14 de diciembre de 1971, estableció la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) como centro de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas de las actividades de socorro y mitigación en casos de desastre. Las funciones del Coordinador se pueden clasificar en dos ámbitos conexos: a) la movilización y coordinación del socorro en casos de desastre y b) la promoción de la acción paliativa en casos de desastre (prevención y preparación). En ese contexto, el Coordinador está autorizado, en nombre del Secretario General, para:

a) Establecer y mantener estrechísima cooperación con todas las organizaciones interesadas y concertar con ellas todas las disposiciones anticipadas posibles a fin de asegurar la prestación de la asistencia más eficaz;

b) Movilizar, orientar y coordinar las actividades de socorro de las diferentes organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en respuesta a una solicitud de asistencia de un país afectado;

c) Coordinar la asistencia de las Naciones Unidas con la ayuda prestada por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en particular por la Cruz Roja Internacional;

d) Recibir, en nombre del Secretario General, las contribuciones que se le ofrezcan para actividades de socorro que en situaciones de emergencia concretas deban llevar a cabo las Naciones Unidas, sus organismos y programas;

e) Ayudar al gobierno del país afectado a evaluar sus necesidades de socorro y de otro tipo y a determinar la prioridad de tales necesidades, difundir esa información a los posibles donantes y otros interesados, y servir de centro de coordinación de la asistencia que estén prestando o proyecten prestar todas las fuentes de asistencia exterior.

25. Respecto de la acción paliativa, las funciones del Coordinador son las siguientes:

a) Promover el estudio, la prevención, el control y la predicción de los desastres naturales, incluidas la reunión y la difusión de información relativa a la evolución tecnológica;

b) Ayudar a que se facilite a los gobiernos asesoramiento sobre las medidas de previsión de desastres, en cooperación con las organizaciones voluntarias pertinentes, especialmente con la Liga de Sociedades de la Cruz Roja, y utilizar los recursos de que dispongan las Naciones Unidas con tal fin;

c) Reunir y difundir información sobre la planificación y la coordinación de los socorros en casos de desastres, incluso el mejoramiento y el establecimiento de reservas en las zonas expuestas a los desastres, y formular sugerencias para asegurar el uso más eficaz posible de los recursos disponibles;

d) Reducir gradualmente las operaciones de socorro que se efectúen bajo su dirección cuando el país afectado pase a la fase de recuperación y reconstrucción, pero seguir interesándose, dentro del marco de sus responsabilidades de socorro, en las actividades de los organismos de las Naciones Unidas encargados de la cooperación y la reconstrucción.

26. Desde 1973, los representantes residentes del PNUD han representado oficialmente a la UNDRO a nivel nacional y, en nombre de esa organización, están encargados de coordinar las actividades en cada país. Las directrices y los procedimientos relativos a estas actividades de representación han evolucionado en el curso de los años y su descripción más reciente figura en el manual del PNUD y la UNDRO sobre la gestión de las actividades de socorro en casos de desastre, que pronto habrá de publicarse. Las disposiciones del manual, sobre todo respecto de los equipos encargados de la gestión de las actividades de socorro en casos de desastre de las Naciones Unidas, establecidos a nivel nacional, se habrán de fortalecer mediante un programa conjunto de capacitación en materia de gestión de las actividades de socorro en casos de desastre, iniciado en 1990.

G. Organismos especializados

27. La mayor parte de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas desempeña un papel en las actividades de rehabilitación y reconstrucción en sus ámbitos de competencia. En consecuencia, en la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se estipula que ese organismo debe "actuar como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional" y "proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten". La OMS también habrá de "proveer o ayudar a proveer, a solicitud de las Naciones Unidas, servicios y recursos de salubridad a grupos especiales". La OMS presta asistencia asimismo para fortalecer la capacidad de sus Estados miembros en el ámbito de la acción paliativa y la preparación de manera de ser más autosuficientes para hacer frente a sus propias emergencias, especialmente en las primeras 24 ó 48 horas antes de que llegue la asistencia internacional. En 1989, la OMS estableció una nueva división de operaciones de socorro de emergencia. Las oficinas de gestión de las situaciones de emergencia de la OMS se fortalecen también a nivel regional y comunitario. Asimismo, se han establecido centros interregionales como el Centro Panafricano para la preparación y reacción en casos de emergencia de la OMS (Addis Abeba). En breve se establecerá una institución similar para Asia y el Pacífico. La OMS también desempeña un papel en la reintegración de los

repatriados, entre otras cosas por conducto de la rehabilitación de los sistemas de atención de la salud en los lugares donde se establecen definitivamente.

28. En 1973, la FAO estableció una dependencia de acción de emergencia para ayudar, con recursos ordinarios y extrapresupuestarios, a los países afectados en la evaluación de sus necesidades y el suministro de insumos agrícolas para los programas de rehabilitación y recuperación, mediante, entre otras cosas, el suministro de semillas y fertilizantes, la vacunación del ganado, la lucha de emergencia contra las plagas, el control de las inundaciones y la rehabilitación de la pesquería artesanal. Además, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Marítima Internacional (OMM), y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tienen sistemas de alerta temprana en sus ámbitos de especialización. La mayor parte de los organismos especializados desempeña también un papel en las misiones interinstitucionales de evaluación de las necesidades, que se envían cuando es necesario tras una emergencia.

H. Arreglos especiales de coordinación

29. La Asamblea General, en su resolución 36/225, de 17 de diciembre de 1981, decidió que, a fin de enfrentar con eficacia situaciones de desastre y emergencia completas y de magnitud excepcional, el Secretario General, o su representante, que normalmente sería el Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre, reuniera en sesión a las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas con miras a asegurar el suministro rápido y eficiente de bienes y servicios. Asimismo, la Asamblea decidió que, una vez que se hubiera determinado que existía una situación de desastre compleja o excepcional que exigiera que se adoptaran medidas a nivel de todo el sistema, el Secretario General designaría, a nivel internacional, un organismo principal al respecto entre las organizaciones de las Naciones Unidas, incluida la UNDRO, y, a nivel nacional, a la entidad del sistema de las Naciones Unidas competente para llevar a cabo las operaciones de socorro.

30. En el caso de las emergencias complejas, el Secretario General ha ejercido ampliamente su autoridad, designando representantes o coordinadores personales o especiales para movilizar la reacción de la comunidad internacional. Como resultado de esos arreglos especiales y desde 1985, en la práctica se ha establecido una distinción entre tres tipos diferentes de arreglos de coordinación, la coordinación para desastres repentinos (UNDRO), las situaciones que entrañan claramente la existencia de refugiados (OACNUR) y las emergencias prolongadas y complejas (arreglos especiales).

31. La esencia del establecimiento de arreglos especiales es que obedecen a situaciones especiales de emergencia. Como resultado diversos departamentos y personas prestan apoyo técnico o administrativo para la asistencia a nivel nacional. Actualmente, la Dependencia de Programas Especiales de Emergencia del Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria organiza las operaciones de

emergencia complejas en Africa, la Oficina del Secretario General supervisa directamente la asistencia humanitaria y económica al Afganistán, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Asia y el Pacífico (CESPAP) coordina los programas de asistencia humanitaria a Camboya, la Oficina de Asuntos Políticos y de la Asamblea General y de Servicios de la Secretaría coordina la asistencia de las Naciones Unidas para la reconstrucción y el desarrollo del Líbano y el Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales es también el Representante Especial del Secretario General para Asuntos Humanitarios en el Asia Sudoriental.

32. El Secretario General, en un informe presentado a la Asamblea General en 1987 (A/42/657), observó que "una de las lecciones importantes extraídas de la experiencia de la Oficina de Operaciones de Emergencia en Africa fue la importancia de utilizar la autoridad [del Secretario General] para movilizar a la comunidad internacional y fomentar una acción coordinada del sistema de las Naciones Unidas y, por consiguiente, la necesidad de que la Sede de las Naciones Unidas cuente con la capacidad necesaria para garantizar que [el Secretario General] esté plenamente al corriente de las situaciones de desastre posibles y existentes, a fin de poder adoptar las medidas apropiadas". El Secretario General encomendó esa responsabilidad, de manera permanente, al Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional. La Asamblea General en su decisión 42/433, de 11 de diciembre de 1987, acogió complacida la iniciativa del Secretario General de establecer ese centro de coordinación. Sin embargo, por varias razones, el Director General no ha asesorado en forma sistemática al Secretario General sobre los arreglos de coordinación para las emergencias.

II. CAPACIDAD DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

33. Para actuar eficazmente en caso de emergencia, es esencial la capacidad en materia de prevención, preparación y alerta temprana. La acción paliativa, de ser promovida sistemáticamente en los países propensos a desastres e institucionalizada satisfactoriamente en las actividades de asistencia de las organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, puede ayudar a reducir los peores efectos de las emergencias en cuanto a pérdidas de vidas humanas y daños materiales.

34. Se estima que la mayor parte de los padecimientos humanos y las pérdidas de vidas ocurre en las etapas iniciales de las emergencias y es sumamente importante que el sistema de las Naciones Unidas tenga la capacidad de reserva necesaria en cuanto a suministros de socorro, financiación y especialistas en emergencias para reaccionar rápidamente. Una acción coherente y rápida, basada en un marco convenido para la división de responsabilidades entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, requiere la participación casi automática desde el momento en que se declara una emergencia. A su vez, ello requiere que los encargados de la acción de emergencia en el sistema de las Naciones Unidas tengan no solamente el mandato sino también la capacidad correspondiente.

35. A continuación se suministra información sobre la capacidad en los sectores críticos para una reacción rápida y eficaz.

A. Acción paliativa: prevención y preparación, incluidos los sistemas de alerta temprana

1. Alerta temprana

36. La alerta temprana es indispensable para las actividades de prevención y preparación. La alerta temprana permite que las entidades interesadas del sistema de las Naciones Unidas, los países afectados, los donantes, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales estén preparados para adoptar medidas apropiadas de prevención y mitigación. Una alerta temprana eficaz entraña varios procesos: la obtención de información, la transmisión de información, el análisis y la evaluación de la información y la gestión de las actividades complementarias, incluida la comunicación de los resultados.

37. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen ya sistemas de alerta temprana en sus ámbitos de competencia o mantienen bases de datos que pueden o podrían suministrar información útil para la alerta temprana. Entre esas organizaciones figuran la OACNUR (con su sistema experimental de alerta temprana destinado a suministrar datos sobre las corrientes incipientes de refugiados y con sus bases de datos en materia de protección jurídica), el UNICEF, la FAO y la OMS (con su programa conjunto de vigilancia en materia de alimentos y nutrición), el PNUMA (con su programa Earthwatch), la FAO (con su Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura), el OIEA y la OMM (con su Sistema Mundial de Telecomunicación), la OMM (con su programa de Vigilancia Meteorológica Mundial), la OMS (con su Sistema de información consolidado para la lucha contra la hambruna, además del sistema de vigilancia epidemiológica y las bases de datos de un Sistema de información para hacer frente a las emergencias), el PMA (con su Sistema internacional de información sobre ayuda alimentaria) y la UNESCO (que tiene un sistema de alerta temprana para vigilar las marejadas, así como el PNUD y la OACNUR, que han anunciado planes para mantener conjuntamente una base de datos sobre asistencia a los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas. La UNDRO tiene un sistema computadorizado para la difusión inmediata de mensajes de alerta a los funcionarios encargados del socorro de emergencia en la comunidad internacional. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y algunos gobiernos, por ejemplo el de los Estados Unidos, por conducto de la Oficina de Asistencia en Casos de Desastre, tienen también sistemas de alerta temprana. La Dependencia de Programas Especiales de Emergencia, del Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria desempeña un papel en materia de alerta temprana sobre las situaciones de crisis que se presentan en Africa. Ha concertado arreglos con la UNDRO, el PNUD, la OACNUR, el PMA y otros organismos para que suministren a la Dependencia información pertinente.

38. En el contexto del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, se prevé fortalecer la capacidad de recibir e interpretar información de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas y establecer esa capacidad en los países donde no exista todavía.

39. Una útil fuente de información en materia de alerta temprana es la red de oficinas exteriores de muchas organizaciones de las Naciones Unidas (el PNUD, el PMA, la OACNUR, el UNICEF y la FAO) que informan a sus sedes sobre las emergencias cuando se presentan o antes de ello. Otra fuente de información en materia de alerta temprana son los representantes residentes del PNUD cuando hacen las veces de oficial designado por el sistema de las Naciones Unidas para asuntos de seguridad. Parte de la responsabilidad del oficial designado consiste en vigilar los asuntos de seguridad e informar al respecto, incluidos los acontecimientos que puedan causar desplazamientos de personas u otras emergencias. La información recibida en ese contexto podría utilizarse satisfactoriamente para las actividades de alerta temprana.

40. Desde 1980 ha preocupado a la Asamblea General la necesidad de evitar nuevas corrientes de refugiados mediante, entre otras cosas, los sistemas de alerta temprana. En 1987, se estableció la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información. Su mandato abarca el suministro de información en materia de alerta temprana sobre el desarrollo de situaciones que requieran la atención del Secretario General en relación con posibles corrientes de refugiados y otras emergencias comparables. En 1988, la Asamblea General pidió al Secretario General que siguiera desarrollando las funciones de la Oficina como centro de coordinación para el funcionamiento eficaz de un sistema interno de alerta temprana y el fortalecimiento de la coordinación de las actividades de reunión y análisis de información de los organismos de las Naciones Unidas, con miras a prevenir nuevas corrientes masivas de refugiados y personas desplazadas.

41. En 1990, la Dependencia Común de Inspección recomendó que se estableciera un sistema eficaz de alerta temprana de las corrientes de refugiados mejorando la cooperación a nivel de todo el sistema, cuyo centro de coordinación sería la Oficina de Investigaciones y Reunión de Información (JIU/REP/90/2). La Dependencia realiza actualmente un estudio a fondo de los resultados de los sistemas de alerta temprana en el sistema de las Naciones Unidas respecto de importantes situaciones nuevas.

2. Acción paliativa: prevención y preparación

42. En general, se reconoce la necesidad de planificar antes de que se produzcan situaciones de emergencia como requisito previo de una gestión eficiente de las actividades de socorro. Asignando recursos modestos al desarrollo de la capacidad en materia de prevención y preparación, frecuentemente se pueden reducir considerablemente las pérdidas en vidas y bienes.

a) Prevención

43. En el caso de las situaciones de emergencia causadas por el hombre, muchas de las causas fundamentales son la pobreza, la degradación del medio ambiente, las violaciones de derechos humanos, los conflictos y la crisis del desarrollo en general. Las medidas preventivas respecto de esas emergencias requerirían un esfuerzo concertado por resolver esos problemas. El sistema de las Naciones Unidas desempeña un papel importante en la búsqueda de soluciones duraderas de esas causas fundamentales.

44. En el caso de los desastres naturales, se adoptan medidas preventivas para mitigar los peores efectos de los desastres. En el sistema de las Naciones Unidas, la UNDRO es el centro de coordinación de la prestación de asesoramiento y asistencia a los países para mitigar los desastres, perfeccionar las técnicas paliativas de los desastres e impartir enseñanza y capacitación. La UNDRO ha publicado un manual sobre la acción paliativa como documento de política para los encargados de adoptar decisiones y de la planificación a nivel regional, nacional y local. El objetivo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales consiste en reducir los efectos de los desastres mediante una mayor conciencia de la necesidad de establecer estrategias paliativas en todos los países vulnerables y a nivel regional y mundial. Hasta la fecha, se han establecido 92 comités nacionales o centros de coordinación al respecto. Sin embargo, en muchos países la acción paliativa está en sus primeras etapas de formulación y no se ha concretado aún plenamente. Su ejecución eficaz requeriría que en cada país hubiera una oficina de actividades de emergencia con personal capacitado, equipo de comunicaciones y de otra índole, medios de transporte y apoyo en general. El objetivo consiste en que para el año 2000 todos los países, individualmente o por conducto de arreglos regionales, tengan planes nacionales y locales de prevención y preparación, que incluyan evaluaciones de los riesgos a nivel nacional de varios tipos de desastres naturales. Los planes nacionales de acción paliativa, una vez formulados plenamente, podrían constituir el marco de la asistencia coordinada a nivel nacional de diversas organizaciones del sistema.

45. Actualmente, muchas organizaciones de asistencia para el desarrollo, así como las comisiones regionales, prestan asistencia para la acción paliativa en sus ámbitos de competencia. Sin embargo, las actividades de esa índole en los países en desarrollo se han visto limitadas por la falta de financiación aunque se tienen los conocimientos científicos y técnicos necesarios para reducir significativamente los efectos de los desastres naturales en esos países.

b) Preparación

46. La preparación obedece al propósito de organizar una reacción adecuada a una situación de emergencia que todavía no se ha producido. Las actividades de preparación entrañan la elaboración de planes de alerta y evacuación en caso de peligro inminente, así como de rescate posterior a un desastre, incluido el suministro de alimentos y viviendas a las víctimas. Entre los aspectos conexos de la planificación operacional figuran el establecimiento de criterios para adoptar decisiones a fin de aplicar los diversos elementos de un plan, la capacitación de los funcionarios a nivel local y la educación de la población en las zonas de alto riesgo. La preparación está basada en la adquisición de conocimientos. Se trata de un proceso continuo y de una actividad educativa. En el curso de los años, la UNDRO y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ejecutado programas de preparación generales o por esferas con gran número de países propensos a situaciones de desastre.

i) Personal

47. Las organizaciones de las Naciones Unidas que se encargan de las actividades de asistencia humanitaria han adoptado varias medidas para mejorar su grado de preparación. La OACNUR, el UNICEF y la UNDRO han concertado arreglos anticipados con varios gobiernos para la adscripción inmediata de personal especializado de emergencia. La UNDRO y, recientemente, la OMS han establecido arreglos de esa índole, con equipos de socorro para casos de desastre de Suiza, por ejemplo. La OMS también ha identificado en cada país a quién dirigirse a los efectos de la preparación para casos de emergencia y de la reacción correspondiente al respecto. En algunas zonas, la OMS tiene oficinas subregionales encargadas de la preparación para las emergencias y la acción al respecto. La OACNUR establece equipos de reserva de funcionarios para emergencias que habrán de ocupar sus puestos a comienzos de 1992. Asimismo, ha concertado arreglos con algunas organizaciones no gubernamentales a fin de enviar rápidamente personal para obras de emergencia. El UNICEF ha establecido en Nairobi una dependencia de acción rápida en casos de emergencia y ha colaborado con una organización de socorro de Suecia (Swed Relief) para el suministro de equipos médicos y logísticos a los que ha recurrido en varias ocasiones. El UNICEF ha establecido también un estrecho contacto con varias organizaciones no gubernamentales que se especializan en la asistencia de emergencia para el suministro de insumos. Sin embargo, la mayor parte de esas organizaciones de las Naciones Unidas opina que, cuando se producen varias emergencias al mismo tiempo, esos arreglos resultan muy insuficientes.

48. La OACNUR, el UNICEF, el PMA, la OMS y, actualmente, la UNDRO y el PNUD tienen programas de capacitación en gestión de situaciones de emergencia para su personal. Algunos de esos programas también están disponibles para organizaciones no gubernamentales y funcionarios de gobierno. El PNUD y la UNDRO han iniciado un programa de capacitación en gestión de las situaciones de desastre que, según se prevé, mejorará la capacidad profesional de unas 3.200 personas, 2.000 de las cuales viven en países en desarrollo propensos a situaciones de desastre. Ese programa se planifica y ejecuta en estrecha colaboración con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desempeñan un papel operacional en casos de desastre. La OACNUR tiene también un programa de capacitación en situaciones de emergencia que abarca la capacitación en materia de protección internacional. Desde 1985 se ha capacitado a unas 1.000 personas de la OACNUR, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas.

49. Reviste mucha importancia contar con listas de expertos en las sedes para contratar rápidamente especialistas en situaciones de emergencia como complemento del personal sobre el terreno a nivel nacional. La UNDRO, el UNICEF y el PMA han preparado listas de los especialistas disponibles fuera del sistema de las Naciones Unidas. El UNICEF y la OMS colaboran también llevando una lista del personal capacitado en trabajos de emergencia. Sin embargo, las listas son insuficientes si las organizaciones no tienen procedimientos especiales para contratar rápidamente expertos en situaciones de emergencia.

50. Cuando se declara una emergencia en un país, se moviliza para la labor de emergencia a la mayor parte del personal sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas que participa en la asistencia para el desarrollo.

Sin embargo, no se dispone inmediatamente de recursos, especialistas en situaciones de emergencia o equipo para apoyar su labor. Además, hasta la fecha no se ha capacitado a los coordinadores residentes para la tarea de coordinar la reacción del sistema ante las emergencias a nivel nacional. No tienen tampoco la posibilidad de contratar personal y adquirir equipo de inmediato dada la falta de procedimientos especiales para situaciones de emergencia o de un fondo central para imprevistos.

51. Actualmente, en unos 50 países en desarrollo, se adoptan medidas para establecer equipos encargados de la acción en casos de desastre, integrados por los representantes nacionales de las organizaciones de las Naciones Unidas, bajo el mando de los coordinadores residentes. Esos equipos prepararán descripciones de los países, mantendrán actualizadas las listas de recursos técnicos y otros recursos humanos, así como de la logística y los suministros de socorro disponibles de inmediato en cada país y harán arreglos para recibir e interpretar información para la alerta temprana.

ii) <u>Logística y existencias de suministros de socorro ubicados en lugares estratégicos</u>

52. Un elemento importante de la preparación para situaciones de emergencia es el establecimiento de depósitos ubicados por anticipado en lugares estratégicos. El sistema de las Naciones Unidas tiene dos depósitos centrales principales de esa índole, uno más amplio para artículos no alimentarios en la División de Suministros del UNICEF y el Centro de Compras y Almacenamiento (UNIPAC) en Copenhague y uno más pequeño de artículos de socorro de uso común en Pisa (Italia), a cargo de la UNDRO. La UNDRO también se encarga de un depósito regional más pequeño en Mozambique. Actualmente, la OACNUR está en la etapa final de sus negociaciones con un gobierno donante para el establecimiento y la gestión de un depósito para situaciones de emergencia. Habrá de entrar en funcionamiento a comienzos de 1992. Asimismo se establecen ocasionalmente depósitos locales para las existencias intermedias.

53. El depósito de Copenhague contiene con creces la mayor parte de los suministros de socorro de emergencia no alimentarios del sistema de las Naciones Unidas y una cantidad importante de suministros de emergencia de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Otras organizaciones, como la OMS, han concertado arreglos para el acceso al depósito de Copenhague, así como arreglos de colaboración con la UNDRO para el acceso al de Pisa. Las existencias de emergencia seguirán siendo parte integrante de la oferta ordinaria de esos artículos para situaciones de emergencia y programas de desarrollo, por tres razones. En primer lugar, porque evidentemente se reducen los costos y se hacen economías respecto de los gastos generales. En segundo lugar, se asegura una rotación continua que mantienen actualizadas las existencias. En tercer lugar, se permite que, sin efectuar gastos excesivos, las existencias físicas formen parte de un sistema de adquisición y envío rápidos que pueda comprar sin demora suministros en forma centralizada y en las zonas de operación.

54. La OMS ha subcontratado a una organización sin fines de lucro de Amsterdam a fin de que mantengan existencias médicas para sus operaciones de emergencia. Se está concertando un arreglo similar con otro depósito en

la India. Bajo la autoridad del Centro Panafricano para la Preparación y Reacción en Casos de Emergencia de la OMS, en Addis Abeba, se establecerá un pequeño depósito de medicamentos. Los depósitos de la OMS se basan en una lista estandarizada de equipo sanitario de emergencia de la OMS.

55. La vasta capacidad general del PMA de encauzar la ayuda alimentaria a los países en desarrollo le ha permitido reaccionar en forma eficaz ante necesidades de emergencia inmediatas. Si bien la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), establecida a un nivel nominal de 300.000 toneladas de alimentos al año, no es un almacén físico de alimentos, las operaciones a gran escala del PMA en relación con el desarrollo y con las situaciones de emergencia, que entrañan el suministro de unos 3 millones de toneladas de alimentos al año, han constituido la base de los préstamos de alimentos de otros proyectos y operaciones para dedicarlos a situaciones de emergencia. En consecuencia, aunque la Reserva no es una reserva física, en el caso de los préstamos, sirve para restituirlos. En los países vulnerables a las emergencias alimentarias a gran escala, el PMA ha elaborado proyectos de reserva alimentaria para permitir una utilización inmediata de las existencias, ha establecido dependencias de logística y gestión alimentaria y, en algunos casos, ha organizado y administrado flotas de camiones para asegurar una capacidad suficiente en el suministro de alimentos. En reconocimiento de los prolongados problemas de suministro alimentario en las operaciones de socorro a largo plazo en favor de los refugiados, el PMA también ha revisado sus normas y actualmente financia esas operaciones con cargo a una reserva subsidiaria separada de su presupuesto, lo que garantiza que haya recursos por adelantado. El PMA ha experimentado con el almacenamiento de las existencias físicas de alimentos en un centro para emergencias alimentarias ubicado en un lugar estratégico. A su juicio, ese arreglo no era práctico y resultaba costoso mantenerlo por lo que propone, en cambio, mejorar los mecanismos con los países donantes para tener acceso a las existencias en materia de seguridad alimentaria de esos países en un plazo garantizado.

iii) Financiación

56. En el sistema de las Naciones Unidas, la mayor parte de las actividades se financia sobre la base de contribuciones asignadas con un fin preciso, que se reciben para actividades concretas y se enumeran en los llamamientos de cada organismo o en los llamamientos consolidados o conjuntos que se formulan en nombre del Secretario General en el contexto de cada emergencia. Entre las promesas de contribución y las contribuciones reales en respuesta a los llamamientos hay un desfase cronológico de importancia crítica. Por esa razón, varias organizaciones de las Naciones Unidas tienen reservas operacionales o fondos para imprevistos de magnitud variable. Recientemente, la OACNUR ha aumentado su fondo para emergencias de 10 a 20 millones de dólares y puede utilizar hasta 6 millones para cada emergencia. El fondo para imprevistos del UNICEF ha aumentado en 1991 de 4 a 7 millones de dólares. En 1990, la OMS estableció un fondo para actividades de emergencia con cargo al cual puede asignar hasta 100.000 dólares a un país para cada emergencia que se declare. Ese monto se puede reponer sobre la base de las donaciones que se reciban ulteriormente en respuesta a los llamamientos relativos a cada emergencia. Recientemente, el Consejo de Administración del PNUD asignó el 15% de los 7 millones de dólares propuestos para el quinto ciclo de

programación (1991-1996) a las actividades en la fase de socorro. La reserva básica del PMA está constituida por las 500.000 toneladas de su RAIE, que puede incrementarse al aumentar las necesidades. La RAIE llegó a 812.000 toneladas en 1985. Además, el PMA puede girar contra su presupuesto ordinario 15 millones de dólares para girar contra situaciones de emergencia y otros 30 millones de dólares para operaciones prolongadas de suministro de alimentos a refugiados y personas desplazadas. El Director Ejecutivo del PMA puede autorizar a que se utilicen hasta 4,5 millones de dólares para adelantos en efectivo con cargo al presupuesto ordinario en relación con desembolsos para emergencias y ha autorizado al personal sobre el terreno a gastar hasta 50.000 dólares en alimentos y gastos conexos en cada situación de desastre.

57. Se asignan recursos al presupuesto ordinario de la UNDRO por un monto de 360.000 dólares para subsidios de emergencia y esa organización puede asignar hasta 50.000 dólares por desastre a cada país. El Secretario General no tiene una asignación separada para coordinar la acción inmediata ante situaciones de emergencia complejas.

58. Esos fondos separados facilitan una reacción rápida y permiten a las organizaciones operacionales, en el contexto de las operaciones especiales, participar en las actividades de socorro iniciales antes de que los arreglos de coordinación se concerten y se conviertan en operacionales. Sin embargo, el monto total de esos recursos es absolutamente insuficiente para una reacción rápida en caso de emergencias en gran escala.

iv) Inventario central e intercambio de información

59. Actualmente, no hay un registro o inventario central de la capacidad de reserva de especialistas en situaciones de emergencia, suministros de socorro, financiación y apoyo logístico disponibles en el sistema de las Naciones Unidas, así como de fuentes bilaterales o de organizaciones no gubernamentales. Recientemente, la UNDRO preparó un registro de los equipos de búsqueda y rescate disponibles fuera del sistema de las Naciones Unidas. Una medida fundamental en materia de preparación para casos de emergencia consiste en compartir periódicamente la información sobre los planes al respecto con todas las partes en la comunidad internacional: los países propensos a situaciones de desastre, los gobiernos que son partes en acuerdos bilaterales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas. Ello asegurará que se disponga fácilmente de información general sobre la capacidad disponible en la comunidad internacional y sobre qué se puede esperar cuando se requiere una reacción rápida. La información de esa índole puede constituir la base de completos planes para situaciones imprevistas.

B. Evaluación de las necesidades y llamamientos

60. La mayor parte de la financiación para cada emergencia se obtiene por conducto de llamamientos. La evaluación exacta de las necesidades es un requisito fundamental para asegurar una reacción adecuada a una situación de emergencia. En las emergencias en las que a una determinada organización le incumbe una responsabilidad sectorial clara, ésta formula su propio llamamiento. Los donantes han expresado su preferencia por que la

información, reunida sobre la base de misiones interinstitucionales conjuntas, se presente de manera consolidada cuando más de una organización participa en las operaciones de emergencia.

61. En el caso de los desastres naturales repentinos, incumbe a la UNDRO coordinar la evaluación de las necesidades inmediatas, sobre la base en gran parte, de la información suministrada por el coordinador residente, que también es el representante de la UNDRO. En caso necesario, ello se complementa con una misión conjunta interinstitucional para evaluar las necesidades. Sobre esa base, normalmente se formula un llamamiento consolidado en nombre del Secretario General. En 1990, la OMS estableció un conjunto de protocolos para la evaluación rápida que se utilizarían para evaluar los efectos sanitarios de las situaciones de desastre. Se han distribuido ampliamente esos protocolos, para ensayarlos sobre el terreno.

62. En los casos de arreglos especiales para emergencias complejas, cada representante personal del Secretario General formula un llamamiento consolidado en nombre del Secretario General, sobre la base de una evaluación interinstitucional de las necesidades. El Departamento de Cuestiones Políticas Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria formula llamamientos consolidados en nombre del Secretario General respecto de las situaciones de emergencia complejas y prolongadas en Africa.

63. Algunas organizaciones han tendido a formular sus propios llamamientos previos, separados o especiales, además del llamamiento consolidado del Secretario General. Como resultado de ello, los donantes se han quejado que es difícil determinar la relación entre los diversos llamamientos y el llamamiento consolidado. No pueden tampoco ver si hay superposición entre esos múltiples llamamientos, ni si los llamamientos ulteriores dejan sin efecto los que los precedieron. Ello redunda en desmedro de la oportunidad y de la eficacia de su respuesta.

64. El hecho de que los llamamientos no hayan sido concretos ha obstaculizado también en muchos casos la eficacia de la respuesta de los donantes y los organismos de socorro. Se ha señalado que deben utilizarse descripciones normalizadas de los artículos de socorro y que se deben suministrar especificaciones claras en el caso de los artículos no normalizados. Los gastos de transporte deben formar parte de los incluidos en el llamamiento. Los datos sobre las necesidades de socorro recibidos de una amplia gama de fuentes deben evaluarse y conciliarse entre sí antes de transmitirlos a los posibles donantes. Los cambios en las necesidades deben registrarse y comunicarse en forma continua.

65. El objetivo de los informes de situación o sobre la marcha de los trabajos, preparados por la UNDRO y las operaciones especiales, consiste en mantener a todas las partes informadas de los acontecimientos ocurridos entre los llamamientos oficiales y los complementan. Recientemente, la UNDRO ha mejorado la calidad de sus informes de situación. Actualmente, en ellos se indica la cantidad de efectivo o artículos de socorro que todavía deben provenir de fuera de la zona de socorro, luego de deducir la cantidad ya suministrada o prometida en forma fiable.

C. Difusión de información sobre las situaciones de emergencia

66. Uno de los mandatos de la UNDRO es ser el centro de coordinación de la información de todas las fuentes de asistencia externa para casos de emergencia. La difusión de esa información, excepto en unos pocos casos, se limita solamente a las emergencias en las que desempeña una función de coordinación. Cada operación especial difunde su propia información. En algunas se ha utilizado la capacidad de la UNDRO en materia de difusión de información. Por ejemplo, la OMS ha recurrido a la UNDRO para difundir llamamientos e informes de situación respecto de la epidemia del cólera. El Delegado Ejecutivo del Secretario General ha utilizado los servicios de la UNDRO para la operación en el Golfo Pérsico y la UNDRO también ha difundido información sobre la operación en Liberia.

67. La UNDRO mantiene una Red internacional de las Naciones Unidas para casos de emergencia (UNIENET) junto con sus servicios de comunicaciones y su base de datos con fines de información. La base de datos de la UNIENET se convertirá en plenamente interactiva para llevar un registro de las necesidades de emergencia, las promesas de contribuciones, las contribuciones ya realizadas, los saldos pendientes y los datos de logística. Además de la UNIENET, la UNDRO transmite informes de situación a hasta 500 posibles donantes (gobiernos y organizaciones internacionales y no gubernamentales). La UNDRO ha adoptado medidas para mejorar sus sistemas de información, pero ellas han tropezado con el obstáculo de la falta de recursos.

68. La capacidad técnica de la UNDRO de difundir información debe ser objeto de un continuo examen para asegurar que, al adquirir nueva capacidad, pueda desempeñar su importante papel como centro de coordinación y administrador de una información rápida y fiable, sobre la base del mejoramiento de la capacidad de reunir, analizar y difundir información sobre emergencia de toda índole. El PMA también envía semanalmente un télex sobre las operaciones de emergencia, que se refiere a las principales emergencias alimentarias e incluye información concreta sobre los envíos de alimentos y los problemas al respecto. Con ese método, se intenta evitar la duplicación de las funciones y que las personas que no son expertos malinterpreten los datos.

D. Acceso a las zonas de emergencia

69. El acceso a las zonas de emergencia es una condición indispensable para la labor humanitaria y de socorro, incluso para el transporte y la distribución de los bienes de socorro. En 1989, el Consejo Mundial de la Alimentación recomendó que se elaboraran directrices para garantizar la seguridad del transporte de ayuda alimentaria de emergencia. La Asamblea General, en su resolución 45/100 de 14 de diciembre de 1990, relativa a la asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares, pidió al Secretario General que entablara las consultas necesarias para determinar los medios de facilitar el suministro de la asistencia humanitaria apropiada a las víctimas de desastres naturales o situaciones de emergencia semejantes, incluido el establecimiento de corredores de socorro, y que le presentara un informe al respecto en su cuadragésimo sexto período de sesiones.

70. El acceso a las personas que necesitan ayuda requiere frecuentemente, en casos de conflicto, la negociación de "normas básicas" respecto del calendario y las modalidades del acceso (por ejemplo, arreglos de notificación; arreglos de cesación del fuego; corredores de tranquilidad, etc.). Ello requiere deliberaciones continuas con todas las partes en el conflicto respecto de la evaluación de las necesidades a través de las fronteras o las líneas de combate, la prestación de asistencia y, a veces, la vigilancia internacional. En varias de las operaciones más satisfactorias, el coordinador designado ha desempeñado un papel importante al integrar entre sí las actividades de rehabilitación y socorro y las actividades políticas. En los últimos años, las innovaciones introducidas por el sistema de las Naciones Unidas respecto de conceptos como los de días, corredores y zonas de tranquilidad, han ayudado a crear circunstancias especiales en las que se ha podido prestar asistencia de emergencia a las víctimas de todas las partes en un conflicto. Es preciso afinar más esas innovaciones y reforzar la capacidad de las Naciones Unidas en la materia aprovechando esa experiencia.

E. Procedimientos operacionales

71. Cada organización de las Naciones Unidas tiene sus propias normas y procedimientos. La OACNUR, el UNICEF, el PMA, el CICR y varias organizaciones no gubernamentales han publicado folletos o manuales para situaciones de emergencia, a fin de que los utilice su personal. La UNDRO y el PNUD preparan un completo manual conjunto de acción en el país en casos de desastre, que se publicará antes de que termine el año. Además, el Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas termina de preparar un manual común de seguridad que tendrá consecuencias para las medidas que se adoptan en situaciones de emergencia.

72. Las normas y los procedimientos que rigen la compra de suministros y la contratación de personal tienen consecuencias directas para la prestación rápida de asistencia de socorro. Dado que los procedimientos normales de adquisición no se prestan a las medidas de emergencia, existe la necesidad de adaptar los procedimientos en vigor, relativos a la adquisición, el transporte y el almacenamiento de suministros de emergencia a fin de agilizar el socorro de emergencia. Por ejemplo, algunos organismos del sistema de las Naciones Unidas o ajenos a él no exigen procesos oficiales de licitación, de manera de poder reaccionar en forma rápida en casos de emergencia.

73. A fin de ejecutar un plan de acción conjunto para las principales emergencias, es importante que todas las organizaciones participantes tengan procedimientos flexibles. Ello es necesario para que el plan se ejecute de manera rápida y coordinada.

74. A fin de que el sistema de las Naciones Unidas pueda reaccionar con rapidez, los gobiernos de los países deberían formular también procedimientos especiales para situaciones de emergencia que eximan al sistema de las Naciones Unidas de los trámites de aduana habituales y de las normas que obsten a una rápida adquisición de equipo y suministros de socorro.

F. Logística

75. La movilización eficaz de la logística y el transporte desempeña un papel importante en la asistencia de socorro. La mayor parte de los organismos de las Naciones Unidas administra la logística directamente relacionada con sus principales funciones operacionales, aunque algunos utilizan los servicios de organismos más especializados para las operaciones a gran escala. El PMA, organismo de las Naciones Unidas al cual corresponde la participación más grande y más importante en el envío, el transporte y la logística, es el principal centro de coordinación del transporte de todos los suministros de alimentos, especialmente en las operaciones de emergencia complejas. Asimismo, normalmente se encarga del transporte y los servicios logísticos en relación con los envíos bilaterales. El PMA también se propone reducir los problemas en la cadena logística, por ejemplo, en cuanto a la evaluación de la capacidad y el equipo de los puertos. En Etiopía el PMA tiene 340 camiones para carga pesada, en el Pakistán tiene una célula de logística conjuntamente con la OACNUR para prestar servicios en el Afganistán y en el Sudán emplea a 100 coordinadores o supervisores de logística. El PMA se encarga no solamente de los alimentos sino también de considerables cantidades de artículos no alimentarios, desde equipo portuario y vehículos hasta viviendas y demás equipo para campamentos. La OACNUR y el PMA proponen que, a partir de 1992, el PMA asuma gradualmente la responsabilidad de la logística en materia de transporte de suministros alimentarios a todas las operaciones de la OACNUR y el PMA de suministro de alimentos a los refugiados. El UNICEF transporta también suministros de socorro de emergencia, sobre todo del sector no alimentario.

76. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) asume cada vez más las funciones de centro de coordinación del transporte de los refugiados, los repatriados y las personas desplazadas en el contexto de la acción coordinada de las Naciones Unidas. En la reciente crisis en Jordania, la OIM participó en una acción coordinada con el sistema de las Naciones Unidas y organizó hasta 40 vuelos diarios para transportar a unos 200.000 nacionales de terceros países. La OIM ha participado también en un plan coordinado del sistema de las Naciones Unidas para transportar de regreso al Iraq a más de 200.000 refugiados de Turquía y la República Islámica del Irán. En los dos casos más recientes, la escala y el carácter repentino de las emergencias requirieron también el apoyo logístico adicional de la coalición de fuerzas del Golfo y de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América en Bangladesh.

G. Comité Internacional de la Cruz Roja y Organización Internacional para las Migraciones

1. Comité Internacional de la Cruz Roja

77. En muchas situaciones de emergencia, las Naciones Unidas han colaborado estrechamente con dos organizaciones, el CICR y la OIM.

78. El CICR, cuyas actividades tienen como base los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, conocidos en conjunto como el derecho humanitario internacional, estima que las personas desplazadas como

resultado de los conflictos armados o las perturbaciones sociales tienen derecho a protección y asistencia. Como institución neutral que realiza una labor humanitaria, particularmente durante los conflictos armados internacionales y otros conflictos armados o de luchas internas, el CICR protege y presta asistencia a las víctimas militares y civiles de esos acontecimientos y de sus resultados directos. La capacidad del CICR para adoptar medidas independientes y eficaces tiene como fundamento las disposiciones de su estatuto, que prevé el "derecho de iniciativa".

79. Las personas desplazadas al interior de su país por un conflicto armado están protegidas, entre otras cosas, por las garantías fundamentales relativas a tratamiento de las personas que no participan activamente en las hostilidades. Además, en el Protocolo II se reitera que, en casos no contemplados por la legislación en vigor, las víctimas estarán en todo momento bajo la protección de los principios de humanidad y los dictados de la conciencia pública. Además, al igual que en los conflictos armados internacionales, el CICR puede ejercer el derecho de iniciativa para actuar en nombre de las personas desplazadas al interior de su país que sean víctimas de conflictos armados no internacionales. Ello afirma el papel del CICR como institución supletoria en las situaciones de conflicto armado en que no se haya otro órgano que desee o pueda brindar protección y asistencia.

80. Sin embargo, el CICR ha tenido algunas dificultades para brindar protección y asistencia a las personas desplazadas al interior de su país o a víctimas de conflictos o violencia armados. Por ello, en la resolución XVII, titulada "El Movimiento y los refugiados" que se aprobó en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja, celebrada en Ginebra en 1986, se reforzaron diversas declaraciones de política y se pidió a los gobiernos que permitieran al Movimiento prestar asistencia y protección a las personas desprovistas de ella, tal como sucedía en el caso de las personas desplazadas al interior de su país. Asimismo, en la Conferencia de Ginebra, se dejó bien en claro que los programas de la Cruz Roja tenían "carácter de emergencia" y que "deben ser concluidos tan pronto como otras organizaciones estén en disposición de prestar la ayuda necesaria".

2. Organización Internacional para las Migraciones

81. La OIM fue establecida en la Conferencia de Migraciones, celebrada el 5 de diciembre de 1951. Originalmente, le fue encomendado un mandato de carácter temporal y regional, pero la demanda de asistencia en materia de migraciones aumentó en vez de disminuir y en 1979 se amplió de facto el mandato de la OIM para que prestara asistencia a nivel mundial. El objetivo de la OIM consiste en asegurar una migración ordenada de las personas que necesitan servicios de migración a nivel internacional. Actualmente, la OIM tiene unos 40 Estados miembros y 25 Estados observadores y cuenta con más de 50 oficinas exteriores en todas las regiones, incluso países que no son miembros ni observadores.

H. Las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión

82. El papel de las organizaciones no gubernamentales en las situaciones de emergencia ha aumentado en forma significativa. Están en buena posición para tener acceso a las fuentes de financiación. El total de los gastos de los programas sobre el terreno de las organizaciones no gubernamentales en 1986 ascendió a unos 3.000 millones de dólares. Los recursos financieros de las seis principales organizaciones no gubernamentales que participan en actividades de desarrollo y emergencia ascienden actualmente a 1.200 millones de dólares. Además de la importancia financiera de las organizaciones no gubernamentales, en los últimos años su capacidad de aumentar la toma de conciencia pública, que conduce a un amplio apoyo de las operaciones de socorro a gran escala, ha sido un factor importante para determinar la escala de la asistencia internacional en las situaciones de emergencia. Además, pueden suministrar mucho personal técnico dispuesto a trabajar en condiciones de emergencia y su asistencia a las personas desplazadas frecuentemente entraña de facto una función de protección. Por esas razones, la capacidad del sistema de las Naciones Unidas de movilizar eficazmente a las organizaciones no gubernamentales y recurrir a ellas puede tener efectos considerables sobre el éxito de una operación de socorro. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que las Naciones Unidas deben suministrar a las organizaciones no gubernamentales el marco y la conducción necesarios para reaccionar en situaciones de emergencia.

83. La OACNUR y la UNDRO han implantado un mecanismo consultivo sistemático para mantener informadas a las organizaciones no gubernamentales y coordinar sus actividades en el contexto de cada emergencia. La UNDRO, en su calidad de organismo principal en Jordania luego de la crisis entre el Iraq y Kuwait, colaboró estrechamente con algunas organizaciones no gubernamentales designadas para administrar diversos campamentos de refugiados. En el Sudán, las organizaciones no gubernamentales participaron en el 80% en las actividades de socorro luego de la hambruna de 1984-1985. Más recientemente, en la prestación de asistencia a los refugiados kurdos, la OACNUR, como organismo principal, destacó a 180 funcionarios de los consejos nórdicos para los refugiados a fin de que complementaran sus actividades en el país.

84. Sin embargo, en el contexto de las operaciones especiales para situaciones de emergencia complejas, debido a que las responsabilidades abarcan muchos departamentos, ha sido difícil desarrollar la capacidad de mantener un enlace permanente con las organizaciones no gubernamentales. Como resultado de ello, a veces no se han utilizado las posibilidades de aprovechar plenamente el papel que cumplen esas organizaciones.

85. Los medios de difusión desempeñan una función muy importante en la movilización de recursos de los posibles donantes en situaciones de emergencia. No hay otro medio o institución que sea capaz de movilizar a la opinión pública y conseguir los recursos necesarios tan intensiva y rápidamente como los medios de difusión. Ello ha quedado demostrado en todas las principales situaciones de emergencia, desde la hambruna en Etiopía en 1984 hasta la situación de los refugiados kurdos. Actualmente, los medios de difusión y otros interesados tienen que ponerse en contacto con varios

departamentos y organismos diferentes de las Naciones Unidas para obtener información actualizada sobre cada una de las principales operaciones especiales para situaciones de emergencia complejas. Los medios de difusión tienen dificultades para obtener información de manera inmediata ya que, al no haber un centro de coordinación, generalmente es difícil saber qué oficina o qué departamento es responsable de cada operación de emergencia. La UNDRO y la OACNUR tienen centros de coordinación de la información sobre los desastres naturales repentinos y las situaciones relativas a los refugiados, respectivamente, y difunden ampliamente la información pertinente a los medios de comunicación.

Notas

a/ Véase Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (anexo de la resolución 428 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950), párrs. 1 y 9.

b/ La Asamblea General, en el párrafo 11 de su resolución 194 (III) convino en una solución duradera del problema al resolver que "debe permitirse a los refugiados que desean regresar a sus hogares y vivir en paz con sus vecinos, que los hagan así lo antes posible, y que deberán pagarse indemnizaciones a título de compensación por los bienes de los que decidan no regresar a sus hogares y por todo bien perdido o dañado".