



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/495
15 de octubre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 84 del programa

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

Nota del Secretario General

1. El Secretario General ha recibido el informe especial anexo sobre el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), presentado por el Comisionado General en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 21 de la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949.
2. En su informe especial, el Comisionado General explica la situación crítica de las finanzas del OOPS, el grave déficit estructural que afronta el Organismo, las medidas de austeridad tomadas para reducir el déficit en lo posible, las repercusiones de esas medidas para la calidad y el nivel de los servicios prestados a los refugiados palestinos, y las consecuencias de la reducción de los servicios para la estabilidad de la zona.
3. El Comisionado General organizó una reunión extraordinaria para los donantes principales y los países de acogida, celebrada en Ammán el 23 de septiembre de 1996. En esa reunión se hicieron promesas de contribuciones por un total de casi 15 millones de dólares, 11,25 millones de los cuales se destinaron al presupuesto ordinario del OOPS para los meses restantes de 1996. Otros donantes prometieron fondos condicionales a la aprobación de sus parlamentos. Con todos esos fondos, el Organismo podría cumplir sus obligaciones mínimas en 1996. Sin embargo, pese a algunos indicios de un ligero aumento en los fondos para 1997 el déficit estructural persistirá en los próximos años a menos que los donantes actuales y otros posibles donantes tomen medidas para salvar la gran diferencia entre las necesidades de los refugiados palestinos y los recursos disponibles. Por su parte, el Comisionado General se propone estudiar las estructuras operacionales existentes, reexaminar las hipótesis utilizadas en la preparación de los presupuestos, y seguir racionalizando las asignaciones presupuestarias para hacer frente al déficit

estructural, manteniendo al mismo tiempo la calidad y el nivel de los servicios básicos y esenciales prestados por el Organismo.

4. Al poner el presente informe especial a disposición de los Estados Miembros, el Secretario General desea expresar su gran preocupación por la crisis financiera que atraviesa el Organismo y, en particular, por la situación que se producirá si no cuenta con fondos suficientes para 1997 y más adelante. Por ello, manifiesta su apoyo al llamamiento del Comisionado General a que se aporten fondos suficientes para subsanar la deficiencia prevista para 1997 y resolver el problema del déficit estructural del Organismo.

Anexo

INFORME ESPECIAL DEL COMISIONADO GENERAL DEL ORGANISMO DE
OBRAS PÚBLICAS Y SOCORRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS DE PALESTINA EN EL CERCAÑO ORIENTE SOBRE LA
CRISIS FINANCIERA DEL ORGANISMO

1. En los últimos años, el OOPS se ha visto afectado por vez primera desde su creación por una persistente insuficiencia de las contribuciones a su presupuesto ordinario, sobre todo porque dichas contribuciones se han mantenido al mismo nivel o se han reducido mientras que han aumentado las necesidades a causa del crecimiento demográfico, la inscripción de nuevos refugiados y la inflación. En 1993 y en 1994, el OOPS adoptó medidas para eliminar la diferencia entre recursos y necesidades, entre ellas, la congelación y reducción de los gastos por concepto de adquisiciones, viajes, puestos, contratación y aumentos de los sueldo del personal local. A pesar de esas medidas, el presupuesto ordinario del Organismo para el bienio 1992-1993 cerró con un déficit ajustado de 17,1 millones y para el bienio 1994-1995, con otro déficit de 14,4 millones. Este último déficit redujo el capital circulante del Organismo en más de la mitad.

2. En su resolución 50/28 A de 6 de diciembre de 1995, la Asamblea General decidió prorrogar el mandato del Organismo hasta junio de 1999 y observó con honda preocupación que el problema del déficit estructural a que hacía frente el Organismo significaba el empeoramiento casi seguro de las condiciones de vida de los refugiados palestinos y, por lo tanto, tenía posibles consecuencias para el proceso de paz. La Asamblea exhortó a todos los gobiernos a que atendieran urgentemente y con la mayor generosidad posible las necesidades previstas del Organismo.

3. En enero de 1996, el capital circulante del Organismo se había reducido a 8,2 millones, suma muy inferior a la cuantía mínima de 60 millones necesaria para sufragar dos meses de gastos. En mayo de 1996, se calculó que ese año el Organismo tendría un déficit presupuestario de 16 millones de dólares, sin contar los 12,7 millones de dólares que deberían pagarse al personal local en concepto de indemnizaciones por rescisión de sus nombramientos en caso de que se disolviera el Organismo y los 14,2 millones que se necesitarían para levantar las medidas de austeridad adoptadas en 1993. A fin de contener los gastos futuros, en junio de 1996 el Organismo adoptó nuevas medidas de austeridad que le permitirían ahorrar 9 millones de dólares y que seleccionó a fin de reducir al mínimo los efectos negativos que tendrían en la prestación directa de servicios.

4. En el curso de 1996, el Comisionado General continuó advirtiendo a los donantes principales y a los países de acogida que el déficit del OOPS seguía aumentando. En su informe anual presentado a la Asamblea General sobre la labor realizada por el Organismo durante el año terminado el 30 de junio de 1996, el Comisionado General se refirió a los efectos acumulativos de las medidas de austeridad y del déficit del Organismo sobre la calidad de los servicios que prestaba a los 3,3 millones de refugiados palestinos inscritos en él. Debido a la falta de fondos, el Organismo no había podido ampliar sus servicios a la par del crecimiento de la población de refugiados palestinos, y las sucesivas medidas de austeridad habían reducido progresivamente la calidad de los

servicios y aumentado los costos a largo plazo. El Comisionado General indicó que con las medidas de austeridad no se hacían economías sino que, en el mejor de los casos, se reducía el déficit a corto plazo, pero se creaban problemas que entrañaban costos visibles e invisibles y cuyos efectos acumulativos se sentirían plenamente en el futuro. Además, esas medidas afectaban siempre las funciones de apoyo a los programas.

5. En septiembre de 1996, el atraso de los pagos de los donantes había creado un grave problema de efectivo, que obligaría al Organismo a detener sus operaciones en octubre si no recibía contribuciones inmediatas de los donantes. El Organismo necesitaba una corriente mínima de efectivo de 17 millones de dólares al mes tan sólo para pagar las nóminas. Era evidente que si no recibía fondos suficientes para satisfacer las necesidades presupuestarias durante el resto de 1996 y para hacer frente al déficit estructural en 1997 y más adelante, el Organismo se vería obligado a reducir drásticamente los servicios, lo que supondría el despido de un gran número de miembros del personal encargado de los programas sobre el terreno, como maestros, médicos y trabajadores sociales.

6. El Organismo estimó que para continuar prestando servicios al mismo nivel y cumplir sus compromisos y obligaciones necesitaría fondos para cubrir:

a) El déficit básico de 1996, que se había calculado por lo bajo en 9,3 millones de dólares (cifra que representaba la mitad de las nóminas de un mes);

b) El déficit acumulativo de 32,5 millones, que representaban el déficit básico de 9,3 millones de dólares indicado en el inciso a) supra más los 23,2 millones necesarios para revertir las medidas de austeridad introducidas en 1993 y 1996;

c) El déficit acumulativo de 32,5 millones indicado en el inciso b) supra, más 12,7 millones que deberían reservarse todos los años para el fondo de indemnización por rescisión de nombramientos, es decir un total de 45,2 millones.

7. Habida cuenta de que la situación estaba empeorando y con objeto de consultar adecuadamente a la comunidad internacional y asegurar su participación, el Comisionado General convocó una reunión extraordinaria de los donantes principales y los países de acogida, que se celebró en Ammán el 23 de septiembre de 1996. Los objetivos de esa reunión fueron examinar la crisis financiera del Organismo y la forma en que perjudicaba su capacidad para cumplir las obligaciones que le había encomendado la comunidad internacional, pedir asistencia de urgencia para resolver la crisis inmediata, e iniciar un debate para encontrar soluciones a largo plazo. Habida cuenta de la función especial que el OOPS desempeñaba en la región, la degradación o reducción de sus servicios podían tener consecuencias políticas importantes y llegar a desestabilizar la región. Se considerarían inmediatamente una señal de que la comunidad internacional atribuía menos importancia a la solución del problema de los refugiados palestinos.

8. Los 27 participantes en la reunión de Ammán habían recibido un documento preparado por el OOPS en el que se explicaban los efectos de las medidas de austeridad en las operaciones del Organismo, como la disminución del número de

auditorías, la reducción del personal encargado de los programas sobre el terreno, la disminución de las actividades de conservación de locales como escuelas y clínicas, la utilización de equipo anticuado, y la imposibilidad de introducir los cambios necesarios para mantener el nivel de los servicios. Los programas del Organismo habían resultado gravemente afectados, entre otras cosas, por el excesivo volumen de trabajo que afrontaban maestros y médicos, por el excesivo número de alumnos en las clases y por el uso de locales dilapidados, factores que influían negativamente en la calidad del cuidado de la salud y la educación. En las actividades de socorro y los servicios sociales, los refugiados más perjudicados eran los más pobres y necesitados, es decir, los menos capaces de valerse por sí mismos.

9. Se informó a los delegados de que, además de las repercusiones directas de las medidas de austeridad para los programas y servicios, debían tenerse presentes las repercusiones políticas y sociales de esas medidas y recortes, así como la posibilidad de que provocaran reacciones violentas. La aplicación de las medidas de austeridad había provocado un gran resentimiento entre los refugiados y la crítica de los gobiernos de los países de acogida, que interpretaban esas medidas como una reducción de los servicios del OOPS. Para los refugiados la falta de fondos significaba el abandono de su causa por parte de la comunidad internacional y prejuzgaba en forma inadmisiblemente el resultado de las negociaciones sobre el estatuto definitivo.

10. El Comisionado General mantuvo contactos también con el Grupo de Trabajo encargado de estudiar la financiación del OOPS, que examinó la crisis financiera del Organismo y aprobó un documento en el que instaba enérgicamente a los participantes en la reunión extraordinaria a que tomaran medidas sustantivas y concretas para proporcionar al Organismo, los recursos financieros que necesitaba, a fin de evitar una crisis aún más grave que perjudicaría enormemente a los refugiados palestinos y a toda la región.

11. Durante el apogeo de las negociaciones de paz, la comunidad internacional había reconocido la importancia de demostrar los beneficios concretos que la paz tendría para los refugiados palestinos, no sólo en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental sino también en Jordania, el Líbano y la República Árabe Siria. Los donantes habían respondido generosamente al Programa de Aplicación de la Paz del Organismo proporcionando fondos para ejecutar proyectos especiales en todas las esferas de actuación. El proceso de paz se encontraba ahora en una etapa más difícil y era más importante que nunca que los refugiados palestinos no perdieran la esperanza de que las negociaciones concluirían con éxito.

12. El Organismo no podía aplicar más medidas de austeridad. El paso siguiente supondría inexorablemente la imposición de recortes presupuestarios, el cierre de locales y el fin de la prestación de muchos servicios. Puesto que el Organismo era la entidad que prestaba más servicios a los refugiados palestinos en Jordania, la República Árabe Siria, la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, y la única entidad que prestaba servicios en el Líbano, los costos humanos de cualquier reducción considerable de los servicios serían muy elevados. Tampoco sería viable ni eficaz en función de los costos poner fin a las operaciones sobre el terreno con la esperanza de iniciarlas de nuevo cuando mejorara la situación financiera del Organismo. Además, sería necesario reducir el ritmo de la ejecución de nuevas iniciativas, como la armonización de los servicios.

13. El Comisionado General y el personal directivo superior eran responsables del funcionamiento prudente del Organismo y de la asignación óptima de sus escasos recursos. El Comisionado General tenía también la prerrogativa jurídica y financiera de reducir los servicios en caso de que el Organismo arrojara un déficit presupuestario. Sin embargo, la responsabilidad de proporcionar recursos adecuados incumbía decidida y claramente a la comunidad internacional.

14. En el último trimestre de 1996, existían tres opciones:

a) Que la comunidad internacional financiara el déficit del Organismo para que éste no tuviera que interrumpir la prestación de servicios. La suspensión de determinadas medidas de austeridad dependería de la cantidad de fondos adicionales aportados. Las medidas que no se suspendieran seguirían perjudicando la prestación de servicios. Si sólo se recibía una cantidad básica de 9,3 millones, se seguirían aplicando medidas de austeridad por un monto de 23,5 millones anuales. El déficit estructural seguiría aumentando a menos que se hiciera frente al problema y se le diera una solución global;

b) Que la comunidad internacional, plenamente consciente de las consecuencias, decidiera que el Organismo, habida cuenta de su déficit estructural crónico y cada día mayor, no tenía más alternativa que la de aplicar recortes directos y reducciones, por ejemplo, cerrando algunas escuelas y clínicas, no admitiendo a alumnos y pacientes, y despidiendo al personal. Tales recortes y reducciones podían aplicarse universalmente, a todo el personal, o bien en determinadas esferas, en subprogramas o en programas enteros. Cabía notar que esas reducciones darían lugar a una distribución desigual y asimétrica de los recursos disponibles entre las distintas esferas y programas y provocarían la protesta de los refugiados perjudicados. Por su parte, el Organismo estaba determinando las prioridades y las actividades esenciales que debían llevarse a cabo, y las estaba incorporando en un presupuesto básico con arreglo a los recursos disponibles. Esa categoría sería la última afectada por los recortes presupuestarios. En una segunda categoría se incluirían las actividades que se llevarían a cabo si se recibiesen más fondos;

c) Que el Organismo siguiera prestando servicios hasta agotar los fondos disponibles, y que entonces se declarara insolvente y dejara de funcionar. Este curso de acción, aunque se menciona en el presente informe, sería sumamente irresponsable por parte del OOPS, porque cualquier eliminación gradual de una organización debe ser autorizada por la Asamblea General, y debe planificarse, financiarse y realizarse debidamente.

15. Tras explicar la situación crítica del Organismo a la comunidad internacional, el Comisionado General expresó su agradecimiento por los resultados obtenidos en la reunión extraordinaria. En esa reunión, los donantes hicieron promesas de contribuciones por valor de casi 15 millones de dólares, de los cuales 11,25 millones eran fondos adicionales para el presupuesto ordinario de 1996, cantidad con la que el Organismo podría cumplir sus obligaciones mínimas ese año. Varios donantes indicaron que aportarían fondos adicionales, a reserva de su aprobación administrativa y parlamentaria. Se calculó que con esos fondos el Organismo no tendría que cancelar programas esenciales y empezaría en 1997 con un capital circulante suficiente para sufragar los gastos de dos semanas de operaciones.

16. Algunos donantes indicaron que aumentarían sus contribuciones al presupuesto ordinario de 1997. Sin embargo, teniendo en cuenta la información proporcionada en la reunión era evidente que si no se tomaban medidas adicionales, el Organismo no podría hacer frente al déficit estructural, que superaría los 60 millones de dólares. El OOPS ha iniciado un examen de gestión para reestructurar y racionalizar sus funciones, a fin de lograr una gestión más responsable, transparente y eficiente, y contener los costos. Además, el Organismo ha empezado a reexaminar las hipótesis que aplica al preparar los presupuestos, a fin de racionalizar las asignaciones presupuestarias. Se seguirá procurando aumentar el número de donantes del Organismo y se establecerá un mecanismo para proseguir el diálogo con los donantes principales, los países de acogida y las autoridades palestinas.

17. Se espera que la comunidad internacional, en estrecha cooperación con el OOPS, proporcione los fondos necesarios en 1997 para que con esos fondos y con el proceso de reforma interna, el Organismo solucione su déficit estructural, vuelva a funcionar con una relación más normal entre sus ingresos y las necesidades que debe satisfacer, y preste servicios aceptables a los refugiados palestinos.

18. Los delegados pidieron que, después de la Conferencia de Promesas de Contribuciones para el OOPS y antes de que terminara el año, se convocara otra reunión para examinar la situación financiera del Organismo.

19. A pesar de todos sus problemas, los refugiados palestinos han demostrado una capacidad de adaptarse y sobrevivir que ha ayudado al OOPS a convertirse en uno de los programas más justificados y exitosos del sistema de las Naciones Unidas. Sería lamentable que la comunidad internacional permitiera que este programa sufriera recortes tan drásticos, cuando un esfuerzo especial por parte de los donantes actuales y nuevos donantes aseguraría su continuación.
