



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1997/5
11 de noviembre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Primer período ordinario de sesiones de 1997
20 a 24 de enero de 1997
Tema 6 del programa provisional*

ADOPCIÓN DE

INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES 1995/56 Y 1996/33
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria
de emergencia de las Naciones Unidas

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 1996/33 del Consejo Económico y Social, de 22 de julio de 1996, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, en la que se insta "a los órganos rectores de los organismos pertinentes a que finalicen su examen de la labor complementaria de la resolución 1995/56 del Consejo [de 28 de julio de 1995] con la debida antelación, a más tardar en su primer período ordinario de sesiones de 1997". El informe contiene remisiones al informe sobre "El niño y la mujer en las situaciones de emergencia: prioridades estratégicas y preocupaciones operacionales del UNICEF" (E/ICEF/1997/7), en el que se examina cierto número de cuestiones pertinentes en relación con las resoluciones 1995/56 y 1996/33 del Consejo.

El presente informe, así como las observaciones de las delegaciones y toda decisión que pueda adoptar la Junta, se transmitirán al Secretario General para que los incluya en el informe que presentará al Consejo sobre este tema en su período de sesiones sustantivo de 1997.

* E/ICEF/1997/2.



INTRODUCCIÓN

1. La lista indicativa de cuestiones que se han de examinar en el marco de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995 (E/1995/L.45, anexo), abarca tres amplias series de aspectos que constituyen la base del presente informe:

a) El papel y las funciones operacionales de los organismos con respecto a la prevención, la preparación, la asistencia humanitaria, la rehabilitación, la recuperación y el desarrollo, en la medida en que sean aplicables en los países de origen y en los países de asilo. El papel y las funciones de un organismo determinan su enfoque a los efectos de fortalecer la capacidad local y los mecanismos para enfrentar la situación y rigen su asignación de recursos entre las necesidades de asistencia humanitaria, la prevención, la preparación y la recuperación;

b) La coordinación entre organismos, que comprende las consecuencias prácticas para cada organismo de su plena participación en la programación coordinada del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH) y en los llamamientos consolidados conexos, así como la preparación de memorandos operativos de entendimiento entre organizaciones. Además, el Equipo de Tareas Interinstitucional está examinando la cuestión del establecimiento de un sistema común para supervisar y respaldar los programas humanitarios como medio de contribuir a que aumente el grado de responsabilidad de los organismos;

c) Los sistemas, la eficiencia y las capacidades internas de organismos concretos, que incluyen la capacidad operativa y financiera para intervenir oportuna y eficazmente, los procedimientos administrativos y de otra índole que aporten flexibilidad y faciliten una respuesta rápida, las estrategias para la formación amplia del personal (incluidos los logros interinstitucionales de capacitación) y el nivel de delegación de autoridad sobre el terreno.

2. El seguimiento interinstitucional de la resolución del Consejo Económico y Social se está llevando a cabo por conducto del Equipo de Tareas Interinstitucional y sus correspondientes grupos de trabajo coordinados por el DAH, en los que participa el UNICEF. Además, el UNICEF está llevando a cabo exámenes operacionales y de políticas como parte de su propio proceso de reforma de la gestión, lo que guarda relación con el presente examen.

I. PAPEL Y FUNCIONES OPERACIONALES DEL UNICEF

3. El UNICEF es el organismo del sistema de las Naciones Unidas encargado de abogar y actuar en pro de la infancia. Como agente humanitario, ha de velar por que las necesidades y los derechos de la infancia ocupen siempre un lugar prioritario en los planes humanitarios y se analicen de manera sistemática y detallada. No hay ningún otro organismo que tenga asignada esa responsabilidad concreta. Así pues, esa función sirve de complemento a los mandatos de socios sectoriales como la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

4. La base sobre la que se asienta la actuación del UNICEF es su enfoque de programas por países a largo plazo y su orientación de desarrollo a los efectos

de abordar los factores determinantes del bienestar o la vulnerabilidad de la infancia y de la mujer en las crisis. Esa perspectiva a largo plazo permite al UNICEF: a) en el marco de sus programas ordinarios por países, emprender actuaciones que puedan contribuir a la prevención de los conflictos y de las crisis humanitarias; b) participar a nivel de los países en la adopción de medidas de preparación en su calidad de miembro del Grupo de gestión de actividades en casos de desastre, integrado por coordinadores residentes; y c) prestar apoyo a las actividades encaminadas a fomentar a la mayor brevedad posible el desarrollo de la capacidad y la rehabilitación a nivel local del niño como persona, de los hogares, de las comunidades o de las redes de servicios sociales dentro del marco de su cooperación humanitaria. El hincapié que se hace en las actividades de desarrollo de la capacidad y de rehabilitación queda de manifiesto en el anexo II del documento E/ICEF/1997/7. Se pone especial empeño en: a) capacitar a la familia - especialmente a los hogares encabezados por mujeres - para que vele por la protección y la seguridad de la infancia; b) alentar la gestión de las actividades de socorro y rehabilitación a nivel de la comunidad; y c) fortalecer la capacidad de los gobiernos de restablecer y mejorar los servicios sociales fundamentales.

5. En los países en los que el UNICEF está presente antes, durante y después de una crisis humanitaria, sus actividades pueden constituir un puente entre las medidas preventivas, el socorro humanitario y las actividades de rehabilitación en la etapa de recuperación posterior a la crisis. El UNICEF puede complementar la actuación de otros socios, como, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que desempeña, en los países de origen, una función que entraña intervenciones relativamente breves, aunque destinadas a producir efectos duraderos (véase el documento EC/46/SC/CRP.47 del ACNUR, de 23 de agosto de 1996); el PMA, que tiene encomendado el doble mandato de realizar actividades de socorro y de desarrollo (véase el documento WFP/EB.3/96/3 del PMA, de 23 de septiembre de 1996), y con el que el UNICEF puede colaborar en las actividades de rehabilitación a los efectos de fomentar la transición del socorro al desarrollo; y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el que puede colaborar en el desarrollo preventivo y en el desarrollo de la capacidad después de las crisis, la rehabilitación y el restablecimiento de las infraestructuras sociales nacionales.

6. La falta de una clara responsabilidad institucional para atender a las necesidades de las personas internamente desplazadas es objeto de especial atención para el grupo de trabajo interinstitucional sobre personas desplazadas dentro de sus países, del que forma parte el UNICEF. Al igual que el PMA, el UNICEF es partidario de la designación de un organismo rector operacional para cada situación, que se encargaría de dirigir la evaluación de las necesidades, coordinar la prestación de apoyo y servicios a las personas internamente desplazadas y emprender negociaciones con las autoridades pertinentes con miras a la protección de esas personas y el acceso a ellas. Como se indica en los párrafos 33 a 35 del documento E/ICEF/1997/7, el UNICEF y el ACNUR prevén colaborar a los efectos del establecimiento de directrices de programas para los niños y las mujeres internamente desplazados. El UNICEF sistematizará sus actividades de atención y protección a la infancia para hacerlas extensivas a las personas internamente desplazadas y procederá a la coordinación operacional de las actividades en pro de las personas internamente desplazadas cuando sea necesario y en función de las circunstancias de cada caso.

7. El UNICEF, que no es esencialmente un organismo de socorro, prestará

socorro no alimentario cuando sea necesario y de manera provisional. La orientación del UNICEF en pro del desarrollo se pone de manifiesto en la asignación de sus recursos. Durante el período 1993-1995, destinó más del 73% de sus gastos a programas ordinarios por países y menos del 27% a actividades de emergencia. Dentro de sus gastos para actividades de emergencia, únicamente se asignó un pequeño porcentaje a actividades de socorro exclusivamente no alimentarias; más de la mitad se asignó a los ámbitos de la salud, la nutrición el agua y el saneamiento para velar por la supervivencia y la rehabilitación de los niños y las mujeres vulnerables. También se hizo especial hincapié en la educación, a la que el UNICEF asigna una prioridad destacada dentro de sus actividades humanitarias de emergencia, y en la acción de base comunitaria en favor de la protección y la rehabilitación de los niños y las mujeres directamente expuestos a situaciones de extrema violencia. Los programas humanitarios del UNICEF se financian casi exclusivamente con cargo a contribuciones complementarias, principalmente por conducto de los llamamientos interinstitucionales unificados.

II. COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS

8. El UNICEF reconoce que ningún organismo humanitario puede ocuparse por sí solo de las necesidades generales de atención y protección a la infancia; para alcanzar ese objetivo, el UNICEF recurre a las relaciones de colaboración (el apoyo del UNICEF a los marcos de coordinación generales se esboza en los párrafos 17 a 22 del documento E/ICEF/1997/7). El UNICEF es partidario del establecimiento de un mecanismo dinámico en el marco del Comité Permanente entre Organismos. La comunicación puede ser más frecuente entre los miembros de ese Comité, mecanismo fundamental para la coordinación entre organismos. Al margen de sus períodos de sesiones periódicos, el UNICEF es partidario de que se celebren consultas más frecuentes entre los agentes principales, recurriendo a las comunicaciones telefónicas, especialmente para examinar cuestiones urgentes como las crisis humanitarias de evolución rápida. Por otra parte, el UNICEF respalda el papel del DAH, particularmente en relación con la coordinación estratégica sobre el terreno. Además, el UNICEF sigue propugnando la preparación de memorandos de entendimiento en materia de cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas a los efectos del establecimiento de relaciones basadas en la previsibilidad y en la claridad de funciones.

9. Para que sea eficaz su papel de coordinación de estrategias, el DAH ha de conceder la máxima prioridad a consolidar su capacidad de movilización rápida. Para ello, precisa el apoyo de sus socios operacionales y la adscripción de personal competente a las operaciones sobre el terreno del DAH. El UNICEF está dispuesto a fortalecer ese aspecto de su apoyo. La movilización también puede facilitarse mediante análisis rápidos de la información generada por conducto del sistema de alerta humanitaria temprana y el intercambio de información entre el DAH y sus socios. El UNICEF considera que el pleno acceso al sistema de alerta humanitaria temprana constituye parte de un proceso de intercambio y análisis sistemáticos de información entre los organismos (los vínculos interinstitucionales del Centro de Operaciones del UNICEF se destacan en el documento E/ICEF/1997/7, párr. 47).

10. Un elemento fundamental de la coordinación es la gestión, el análisis y el intercambio de información. El UNICEF desearía que se realizaran progresos con miras al establecimiento del sistema de supervisión de programas humanitarios

sobre el terreno, coordinado por el DAH, y a tal efecto está colaborando con el subgrupo de trabajo sobre evaluación y responsabilidad establecido por el Equipo de Tareas Interinstitucional. El establecimiento de un mecanismo sencillo y unificado de supervisión sobre el terreno: a) facilitará el intercambio de información, la transparencia y la rendición de cuentas; b) permitirá que el DAH y sus socios preparen rápidamente actualizaciones sobre los progresos o sobre las necesidades pendientes; y c) facilitará la preparación de informes por parte de los organismos sobre sus actividades y sus gastos. Además, el UNICEF desearía que se estableciese un sistema común de comunicaciones sobre el terreno.

11. Al igual que los principales socios operacionales de las Naciones Unidas, el UNICEF considera que, en cada emergencia compleja, la situación sobre el terreno determina los criterios para el nombramiento del Coordinador de Asuntos Humanitarios y para la adopción de medidas operacionales de coordinación. A juicio del UNICEF, convendría en general garantizar la eficacia del DAH mediante la asignación de una función de coordinación estratégica, libre de responsabilidades operacionales. En las emergencias complejas, la coordinación exige un intercambio de información y un seguimiento constantes entre los organismos de las Naciones Unidas, los organismos nacionales de contraparte y los socios bilaterales y no gubernamentales, cuyo número puede ascender a centenares, así como entre los departamentos políticos y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Para que se realice convenientemente, esa función entraña una dedicación exclusiva. En cada emergencia compleja, es necesario llegar prontamente a un acuerdo a los efectos de definir con claridad las funciones de los organismos rectores operacionales por zona geográfica o sector programático, sobre la base del reconocimiento del mandato de cada organismo y de su capacidad sobre el terreno.

12. Al margen de la preparación de memorandos de entendimiento con los socios de las Naciones Unidas, tal como se indica en el párrafo 20 del documento E/ICEF/1997/7, el UNICEF concierta dos tipos principales de acuerdos con sus socios internacionales, muchos de los cuales son organizaciones internacionales no gubernamentales. El primero es una serie de acuerdos generales provisionales con organizaciones, redes o centros de excelencia para la transmisión de conocimientos técnicos especializados en una amplia gama de sectores. Esos acuerdos existen o se están negociando con el Consejo Noruego para los Refugiados, el Organismo de Socorro en casos de Desastre de los Países Bajos, los centros de control y prevención de las enfermedades de los Estados Unidos, el Consejo Danés para los Refugiados, el Organismo de Socorro en casos de Desastre de Suiza, la Junta de Servicios de Socorro de Suecia, el Organismo para la Prestación de Servicios en Ultramar de Irlanda, la Dirección de Desarrollo de Ultramar del Reino Unido y el Servicio Ejecutivo Internacional. Los servicios especializados externos a los que se puede acceder abarcan ámbitos tales como las comunicaciones radiofónicas, la conservación de vehículos y de equipo, el almacenamiento y la logística y una gama de especializaciones en programas relacionados con la salud, la educación, el suministro de agua, la salud psicosocial y la recuperación de traumas, el cuidado de los niños no acompañados, los derechos del niños, la solución de conflictos y la mediación.

13. En segundo lugar, la organización alienta la concertación de acuerdos sobre actividades concretas negociados a nivel de países por representantes del UNICEF. Por ejemplo, en Rwanda esos acuerdos se prepararon juntamente con varios organismos, incluidas las organizaciones no gubernamentales italianas

Associazione Volontari Per il Servizio Internazionale y Collegio Universitario Aspiranti e Medici Missionari, Save the Children Fund (Reino Unido) y Save the Children Fund (Estados Unidos), a los efectos de colaborar para prestar asistencia a los niños no acompañados. El UNICEF ha actualizado recientemente su modelo de acuerdo con organizaciones no gubernamentales, en el que se establecen parámetros claros en muchos de los ámbitos que se indican en el párrafo 12 supra.

14. En consonancia con la prioridad asignada al desarrollo de la capacidad, el UNICEF abogará cada vez más por el establecimiento de relaciones de colaboración con organizaciones, redes profesionales y centros de excelencia en las regiones que sean objeto de emergencias complejas a los efectos de promover la cooperación intrarregional y Sur-Sur en materia de intervenciones humanitarias en pro de la infancia.

15. En el marco del subgrupo de trabajo interinstitucional sobre movilización de recursos, coordinado por el DAH, el UNICEF presta apoyo a las iniciativas que se están examinando para simplificar el mecanismo de los llamamientos unificados, los cuales han de emitirse oportunamente, incluidos los llamamientos rápidos. En el párrafo 53 del documento E/ICEF/1997/7 se pone de manifiesto el reconocimiento por parte del UNICEF de la necesidad de garantizar una dirección estratégica y el establecimiento de prioridades en los documentos de los llamamientos interinstitucionales unificados, así como de mejorar su gestión de los programas, de los presupuestos y de la presentación de informes a los donantes.

III. EFICIENCIAS INTERNAS

16. En el capítulo IV del documento E/ICEF/1997/7 figura un resumen general de las actividades que está realizando el UNICEF para fortalecer su capacidad en materia operacional, financiera y de recursos humanos para intervenir adecuada y eficazmente con el respaldo de procedimientos administrativos cada vez más eficientes a los efectos de hacer frente con rapidez y flexibilidad a las crisis humanitarias.

17. El UNICEF cuenta ya con un elevado grado de descentralización, habida cuenta de que ha delegado un número considerable de facultades en los representantes en los países. No obstante, y como parte de la reforma de organización que se está realizando, en la que se prevé que se sigan delegando responsabilidades sobre el terreno, el UNICEF está examinando y simplificando los procedimientos de adopción de decisiones relacionadas con la definición de emergencias y la respuesta a ellas con objeto de precisar las estructuras jerárquicas, el grado de responsabilidad y las comunicaciones entre las oficinas exteriores, las oficinas regionales y la sede (véase el párrafo 49 del documento E/ICEF/1997/7). En el marco del proceso de examen interinstitucional, el UNICEF sigue respaldando el principio de delegar el máximo grado de autoridad y de responsabilidad a nivel de las oficinas exteriores.

IV. CONCLUSIÓN

18. En el presente informe se destaca que el mandato en favor de la infancia y la orientación a largo plazo del UNICEF sirven de complemento a las funciones de

otros socios en la actuación humanitaria. El UNICEF seguirá propugnando el estrechamiento de su colaboración con sus socios de las Naciones Unidas y concertando memorandos de entendimiento y acuerdos de asociación con organizaciones y centros de excelencia en los hemisferios meridional y septentrional. El UNICEF continuará colaborando con sus socios en la realización de actividades sobre el terreno y en el marco del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, el Equipo de Tareas Interinstitucional y sus grupos de trabajo conexos para lograr que las actividades de cooperación humanitaria se basen en la complementariedad, la previsibilidad y una clara división de funciones.
