



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1997/3
9 de abril de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ DEL PROGRAMA Y DE LA COORDINACIÓN
37º período de sesiones
9 de junio a 3 de julio de 1997

Tema 4 b) del programa provisional*

CUESTIONES RELATIVAS A LOS PROGRAMAS: EVALUACIÓN

Evaluación a fondo del Departamento de Asuntos Humanitarios

Nota del Secretario General

De conformidad con el párrafo 5 e) i) de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de presentar el informe adjunto de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación a fondo del Departamento de Asuntos Humanitarios. Los departamentos, programas y organismos correspondientes han examinado el informe; el Secretario General toma nota de las conclusiones que figuran en él y está de acuerdo con las recomendaciones que allí se formulan.

* E/AC.51/1997/1.

ANEXO

Evaluación a fondo del Departamento de Asuntos HumanitariosInforme de la Oficina de Servicios de Supervisión InternaResumen

En el presente informe se pasa revista a los logros y las limitaciones del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) en las siguientes esferas:

a) la promoción de los programas de reducción de los desastres naturales y la movilización del socorro de emergencia cuando ocurre uno; y b) una acción más coordinada de las Naciones Unidas ante las emergencias humanitarias. En el informe se presentan conclusiones y recomendaciones sobre el particular.

Las recomendaciones generales del informe consisten en que, para las emergencias que exigen una acción coordinada, el Departamento centre su labor en el Comité Permanente entre Organismos y en la coordinación de la asistencia de emergencia sin realizar actividades por sí mismo y en que es preciso prestar más atención a los programas de reducción de desastres naturales. Según otras recomendaciones, el Departamento debe prestar apoyo a la coordinación sobre el terreno por conducto de su personal de apoyo sobre el terreno; celebrar oportunamente acuerdos sobre la asignación de funciones en casos de emergencia; planificar en forma anticipada las operaciones y colmar las lagunas en la acción en casos de emergencia; formular llamamientos unificados entre organismos; mejorar la coordinación con los programas y organismos de desarrollo; utilizar prácticas de socorro en casos de desastre en las emergencias más importantes; y difundir la experiencia obtenida y las prácticas más adecuadas.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 6	5
II. DESASTRES NATURALES Y OTROS DESASTRES REPENTINOS	7 - 20	7
A. Socorro de emergencia después de desastres naturales y otros desastres repentinos	7 - 10	7
B. Reducción de los desastres	11 - 20	10
1. Antecedentes	11 - 13	10
2. Apoyo a los programas en el plano mundial	14	10
3. Capacitación para la elaboración de los planes y la política nacionales	15	11
4. Seguimiento del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales	16 - 20	12
III. SITUACIONES DE EMERGENCIA HUMANITARIA QUE EXIGEN UNA ACCIÓN COORDINADA	21 - 58	14
A. Mecanismos de coordinación	21 - 30	14
1. Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios al Comité Permanente entre Organismos	21 - 24	14
2. Coordinación sobre el terreno	25 - 30	16
B. División del trabajo	31 - 39	20
1. Asignación rápida de funciones en situaciones de crisis	31 - 33	20
2. Disposiciones permanentes para la planificación temprana de las operaciones	34 - 35	21
3. Colmar las lagunas sin convertir al Departamento de Asuntos Humanitarios en un organismo operacional	36 - 39	22
C. Movilización de recursos	40 - 45	24
1. Financiación de las respuestas inmediata	40	24
2. Llamamientos unificados	41 - 43	25
3. Supervisión	44 - 45	27

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
D. Promoción de los principios y las preocupaciones humanitarios	46 - 49	28
E. Reunión, análisis y discusión de la información	50 - 53	30
F. Socorro y rehabilitación	54 - 55	32
G. El análisis de los resultados y las actividades del Comité Permanente entre Organismos	56 - 57	33
H. Utilización de métodos y prácticas de socorro en casos de emergencia	58	34
IV. OTRAS CUESTIONES	59 - 63	35
A. Medidas para aumentar el grado de conciencia	59 - 61	35
B. Seguimiento del estudio de gestión	62 - 63	36

I. INTRODUCCIÓN

1. En su 34º período de sesiones el Comité del Programa y de la Coordinación recomendó que se realizara una evaluación a fondo del Departamento de Asuntos Humanitarios para ser examinada en 1997^a.

2. La evaluación a fondo abarcó todos los programas del Departamento. El presente informe se centra en las dos esferas principales de actividad del Departamento, los desastres naturales y otros desastres repentinos (secc. II) y las emergencias humanitarias complejas (secc. III). En la sección IV figuran cuestiones generales en materia de gestión.

3. Al realizar la evaluación a fondo, la Dependencia Central de Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna utilizó las siguientes categorías de información: a) información pública (informes y documentos de las Naciones Unidas y estudios realizados por organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y expertos independientes); b) información de fuentes internas (informes de evaluación interna del Departamento, informes de consultores y documentos de trabajo internos); c) entrevistas y consultas estructuradas celebradas con una amplia variedad de representantes gubernamentales en Ginebra y Nueva York, personal del Departamento y de otros departamentos de la Secretaría, personal de organizaciones no gubernamentales y de los programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas que participan en la labor del Comité Permanente entre Organismos o en el Marco Internacional de Acción para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Las declaraciones contenidas en el informe sin indicación de su fuente se basan en entrevistas realizadas por la Dependencia Central de Evaluación o en las conclusiones que extrajo de documentos publicados.

4. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna realizó una auditoría de la gestión de las actividades del Departamento sobre el terreno. Las conclusiones principales de la auditoría, junto con los resultados de otros estudios de las actividades sobre el terreno examinadas en la evaluación a fondo fueron incorporadas en el presente informe.

5. El programa 37 del plan de mediano plazo actual, asistencia humanitaria de emergencia, fue establecido de conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. Muchos gobiernos criticaron la forma en que el sistema de las Naciones Unidas, en su totalidad, respondía a las grandes emergencias humanitarias: "la principal crítica es lo difícil que es para las entidades de las Naciones Unidas y el tiempo que les lleva acordar entre sí un método de coordinación aceptable" (E/1991/109/Add.1, párr. 3). Para fortalecer la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, en el párrafo 34 del anexo de la resolución 46/182 se prevé la designación de un funcionario de alto nivel, el coordinador de actividades de socorro en casos de emergencia, que "desempeñaría a la vez las funciones que actualmente desempeñan los representantes del Secretario General en situaciones de emergencia importantes y complejas en lo tocante a la coordinación de la reacción de las Naciones Unidas y las funciones del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre". Además del coordinador de las

actividades de socorro en casos de emergencia, los principales instrumentos establecidos para fortalecer la coordinación fueron el Comité Permanente entre Organismos, el Fondo Rotatorio Central para Emergencias, y el Proceso de llamamientos unificados. La resolución 46/182 fue reforzada por resoluciones aprobadas por la Asamblea General en períodos de sesiones posteriores. El objetivo general del programa de asistencia humanitaria de emergencia, que dimana de esas resoluciones de la Asamblea General, es "asegurar una mejor preparación y una acción rápida y coherente en las situaciones de emergencia naturales y provocadas por el hombre, reduciendo en consecuencia el sufrimiento y la pérdida de vidas humanas y la destrucción material; promover la prevención y preparación en casos de desastre y asegurar una transición sin tropiezos del socorro a la rehabilitación del desarrollo"^b. El programa está bajo la responsabilidad del Departamento de Asuntos Humanitarios; el Coordinador de las actividades de socorro en casos de emergencia es el Director del Departamento con la categoría de Secretario General Adjunto. Entre junio de 1992 y junio de 1996, el Departamento hizo 64 llamamientos interinstitucionales unificados, en beneficio de 240,7 millones de personas.

6. Las funciones asignadas al Departamento se dividen en cinco subprogramas. Durante el bienio 1996-1997, y dentro del programa de trabajo, los recursos asignados a esos subprogramas fueron (en miles de dólares de los Estados Unidos):

<u>Subprogramas</u>	<u>Presupuesto ordinario, consignaciones revisadas</u>		<u>Fondos extra-presupuestarios, estimaciones revisadas</u>	
	<u>Suma</u>	<u>Porcentaje^a</u>	<u>Suma</u>	<u>Porcentaje</u>
1. Planificación y formulación de políticas	1 446	11,9	36 234 ^b	13,7
2. Prevención y preparación para casos de desastre	2 855	23,5	11 667	4,4
3. Gestión de la información sobre casos de emergencia	2 138	17,6	2 082	0,8
4. Socorro en casos de desastre	2 491	20,5	33 240	12,5
5. Casos complejos de emergencia humanitaria	<u>3 219</u>	<u>26,5</u>	<u>182 046^c</u>	<u>68,6</u>
	<u>12 149</u>	<u>100,0</u>	<u>265 269</u>	<u>100,0</u>

^a El monto de los recursos del presupuesto ordinario por subprogramas se basa en los porcentajes presentados en el proyecto de presupuesto por programas para el período 1996-1997 (Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/50/6/Rev.1), vol. II, secc. 24).

^b Incluye el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para la Remoción de Minas (30.780.000 dólares).

^c Incluye el Fondo Fiduciario de Emergencia para el Afganistán (40.016.000 dólares) y la cuenta de orden "Petróleo por Alimentos" (79.025.000 dólares).

En la sede, los subprogramas 2, 3 y 4 se ejecutan esencialmente en Ginebra y los subprogramas 1 y 5 en Nueva York, con apoyo proporcionado en parte en Ginebra.

II. DESASTRES NATURALES Y OTROS DESASTRES REPENTINOS

A. Socorro de emergencia después de desastres naturales y otros desastres repentinos

7. El Departamento de Asuntos Humanitarios presta asistencia para movilizar y coordinar el socorro de emergencia en el plano internacional a los países damnificados por desastres naturales u otros desastres repentinos. En 1995, el Departamento prestó apoyo a 55 Estados Miembros después de que se produjeran 82 desastres; se hicieron llamamientos para la asistencia internacional en 28 casos. Esas actividades, que son en gran medida la continuación de un programa bien establecido, heredado de la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO), están a cargo de la Subdivisión de Coordinación del Socorro y se llevan a cabo en estrecha colaboración con el sistema de coordinadores residentes y las oficinas exteriores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, por conducto del coordinador residente, con la participación de los organismos que participan en el equipo de gestión de actividades en casos de desastre en el país. La Subdivisión de Coordinación del Socorro está integrada por diversas oficinas regionales y por dependencias que prestan servicios de apoyo. La información de emergencia que difunde la Subdivisión de Coordinación del Socorro es útil para los gobiernos y las organizaciones interesadas. En apoyo de la labor de la Subdivisión, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) ha proporcionado al Departamento 70 puntos de consulta en todo el mundo, con los que éste puede ponerse en contacto directamente; aunque la práctica de la comunicación directa aún no está muy afianzada, los resultados han sido alentadores y la OMM tiene previsto aumentar el número de puntos de consulta.

8. En la actualidad, se dispone de una variedad de instrumentos y mecanismos coordinados por la Subdivisión para atender las diferentes necesidades en materia de emergencia, entre otros:

a) El Departamento puede enviar delegados sobre el terreno o establecer centros de coordinación in situ y es posible organizar misiones interinstitucionales de las Naciones Unidas;

b) El Departamento puede coordinar, bajo la responsabilidad del Gobierno del país damnificado, la movilización de recursos militares y de protección y defensa civil, previa solicitud de los organismos operacionales y en representación de ellos;

c) Desde 1993, en consulta con la oficina del PNUD en el lugar, el Departamento puede enviar equipos de las Naciones Unidas de coordinación y evaluación de situaciones de desastre para prestar asistencia a las autoridades locales en la evaluación y la coordinación en el lugar del desastre o en la capital del país. Ese servicio se proporciona en forma gratuita. Los países participantes proporcionan los equipos; se podría movilizar a más especialistas de los países en desarrollo, a veces en las proximidades del lugar de los desastres, pero en la mayoría de los casos habría que contar con más financiación para poner a los equipos en funcionamiento;

d) Por conducto de la oficina del PNUD en el lugar, cuando la situación lo requiere, el Departamento otorga subsidios de emergencia en efectivo de hasta 50.000 dólares a los países afectados por un desastre para satisfacer las necesidades más acuciantes de los damnificados. En principio, el equipo de gestión de actividades en casos de desastre del país establece las prioridades y se pueden asignar recursos al representante residente o a los organismos que presten asistencia;

e) Las contribuciones en efectivo de los donantes se pueden encauzar por conducto del Departamento para satisfacer las necesidades de socorro prioritarias; en 1995, se encauzaron 7 millones de dólares por conducto del Departamento;

f) El Departamento mantiene en su almacén, en Pisa, existencias permanentes de los artículos donados para socorro en casos de desastre. En 1995, en virtud de un memorando de entendimiento sobre la utilización del almacén en cooperación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se aumentó la capacidad del almacén para casos de emergencia; sin embargo, aún no se utiliza toda su capacidad.

La estricta aplicación de las normas y procedimientos administrativos de las Naciones Unidas complica la gestión de todas esas opciones.

9. En las resoluciones 37/144, de 17 de diciembre de 1982, 39/207, de 17 de diciembre de 1984 y 45/221, de 21 de diciembre de 1990, la Asamblea General pidió al Secretario General que adaptara los procedimientos existentes en las Naciones Unidas "a fin de que la Oficina pueda responder oportunamente a las necesidades especiales e inmediatas de los países expuestos a desastres repentinos" (resolución 45/221, párr. 3). Cuando se creó el Departamento, la Asamblea General observó con preocupación que las normas y los procedimientos administrativos y financieros de las Naciones Unidas no eran aptos para los casos en que había que adoptar medidas rápidas; según el párrafo 29 del anexo de su la resolución 46/182 "las Naciones Unidas deberían elaborar normas y procedimientos especiales para casos de emergencia a fin de que todas las organizaciones pudieran desembolsar rápidamente fondos de emergencia, proporcionar suministros y equipo de emergencia y contratar personal de emergencia". Cabe recordar que la coordinación, aunque no sea operacional, tal vez incluya el suministro a los coordinadores sobre el terreno de personal y apoyo administrativo y logístico cuando otras organizaciones no puedan prestar ese apoyo. Además, la función del Departamento en la materia incluye normalmente la de recibir y encauzar contribuciones de monto considerable, además de adquirir y transportar artículos de socorro.

10. Se han realizado progresos gracias a las actividades conjuntas del Departamento, los servicios administrativos de Ginebra y el Departamento de Administración y Gestión en Nueva York. Por ejemplo, las disposiciones relativas a la contratación y el transporte de los equipos de las Naciones Unidas de gestión de actividades en casos de desastre (véase el párrafo 8 *supra*) permiten desplegar equipos en menos de un día. Cuando procede, el Departamento de Asuntos Humanitarios también trata de concertar acuerdos por los cuales entrega el equipo o presta el apoyo logístico sin participar en la administración de ellos. No obstante, subsisten en diferentes esferas, entre ellas la de contratación y adquisición o transferencia de fondos, problemas que redundan en desmedro de la eficacia del Departamento. La Dependencia Común de Inspección observa que "desde 1992, debido a la insistencia de los auditores internos en que el Departamento de Asuntos Humanitarios se atenga al Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas, a veces la autorización tarda hasta seis meses en llegar" (JIU/REP/95/9, párr. 234). Habida cuenta de la falta de normas apropiadas, con frecuencia se aplican las normas en vigor sin tener en cuenta la índole de las actividades del Departamento. El apoyo a la coordinación que prestaba el Departamento en los países, cesó cuando no se renovaron a tiempo los contratos a término; las notificaciones de habilitación de créditos para financiar el socorro de emergencia en casos de desastre se reciben la mayor parte de las veces más de 10 días después que el Departamento presenta la solicitud; transcurren tres o más semanas hasta que las oficinas exteriores del PNUD reciben la autorización para efectuar gastos con cargo a los fondos del Departamento proporcionados para el socorro de emergencia en casos de desastre. El Contralor de las Naciones Unidas en el pasado otorgó autoridad a la UNDR0 en relación con casos concretos de emergencia; no obstante, nunca se ha delegado autoridad en forma permanente para las cuestiones a que nos referimos. Al no haber un conjunto amplio de normas y procedimientos de emergencia adaptados a las actividades del Departamento, esa delegación al menos reduciría las prolongadas demoras de procedimiento inherentes al sistema actual.

Recomendación 1, Normas y procedimientos especiales de las Naciones Unidas para casos de emergencia:

a) De conformidad con la resolución 46/182 de la Asamblea General, se habría que elaborar para fines de 1997 normas y procedimientos especiales para casos de emergencia en los cuales se incorporarían los ajustes ya introducidos con respecto a los procedimientos financieros en la medida en que guarden relación con las necesidades del Departamento de Asuntos Humanitarios en materia de actividades de emergencia, se regularían cuestiones conexas en relación con el personal y los arreglos para las adquisiciones y se introducirían los demás ajustes necesarios.

b) Hasta que se elaboren esas normas, seguirían aplicándose los procedimientos financieros en vigor, pero habría que delegar autoridad permanente al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia y a sus representantes designados respecto de otros procesos en los cuales las normas en vigor redundan en mayor desmedro para la eficacia del Departamento; la autoridad delegada se debe utilizar en consonancia con la política de las Naciones Unidas en materias tales como la contratación de personal y el equilibrio geográfico

y de sexo o la adquisición de artículos para socorro en casos de desastre y las licitaciones internacionales.

B. Reducción de los desastres

1. Antecedentes

11. Es posible prevenir algunos desastres y mitigar la repercusión y los efectos negativos de otros. La prevención, la mitigación y la preparación forman parte del mandato de la UNDRD desde su creación en 1971. Hacia fines del decenio de 1980, una serie de grandes desastres naturales resaltó la necesidad de adoptar medidas preventivas antes de que ocurran los desastres. Aumentó la colaboración de la UNDRD con el PNUD; los grupos de operaciones de emergencia fueron reemplazados por equipos en los países que participan en las actividades de mitigación y en operaciones de emergencia. Asimismo, comenzó la capacitación conjunta de la UNDRD y el PNUD en el manejo de casos de desastre.

12. En su resolución 42/169, de 11 de diciembre de 1987, la Asamblea General, "convencida de que la acción internacional concertada para reducir los desastres naturales durante el decenio de 1990 daría un auténtico impulso a una serie de medidas concretas", decidió designar el decenio de 1990 como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. En su resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General aprobó un Marco Internacional de Acción para el Decenio propuesto por el Comité Científico y Técnico del Decenio. El Marco contenía un conjunto de objetivos prácticos que se debían alcanzar para el año 2000: completas evaluaciones nacionales de los riesgos dimanados de desastres naturales que se deben tener en cuenta al planificar el desarrollo sostenible; planes de mitigación en los planos nacional o local en que se contemple la prevención a largo plazo, la preparación y la concientización de la comunidad y el acceso directo a los sistemas de alerta mundial, regional, nacional y local y amplia difusión de las alertas.

13. La División de Reducción de Desastres del Departamento lleva a la práctica el programa de trabajo para la reducción de los desastres naturales. La División incluye la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres y la secretaría del Decenio, que presta servicios al Marco Internacional de Acción del Decenio. También cabe al Programa de capacitación en gestión de los casos de desastre una función importante al impartir capacitación e instrucción para la integración de la reducción de los desastres naturales en el proceso de desarrollo nacional.

2. Apoyo a los programas en el plano mundial

14. La Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres presta asesoramiento técnico y apoyo a los proyectos en la esfera de la evaluación del riesgo y la vulnerabilidad, así como en la elaboración de planes y estrategias nacionales para la gestión en los casos de desastre. Esta Subdivisión ha prestado asistencia en respuesta a diversas circunstancias; en algunos países, lo hizo después de acaecido un desastre natural, en colaboración, dentro del Departamento, con la Subdivisión de Coordinación del Socorro; en otros, se recibieron pedidos de asistencia tras la realización de un curso práctico del Programa de capacitación en gestión de los casos de desastre; a veces lo hizo

previa solicitud de donantes que buscaban un organismo de ejecución. La variedad de proyectos ejecutados y la índole de la participación de la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres no obedece a una estrategia general. Sólo recientemente la Subdivisión ha tratado, en una región, de definir prioridades generales antes de adoptar la decisión de prestar asistencia. La Subdivisión actúa como asociado de los organismos de ejecución de las Naciones Unidas o como organismo de cooperación en los casos en que son los gobiernos quienes ejecutan proyectos de reducción de los desastres, pero no tiene los recursos suficientes para satisfacer más que una parte muy pequeña de las necesidades de los países de cooperación técnica en la materia. Mientras tanto, en los programas ejecutados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas se ha prestado más atención a la prevención de los desastres. Por ejemplo, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICSCR) hace más hincapié en el fomento de la capacidad para reducir la vulnerabilidad de la población; el PNUD está ampliando su apoyo a las actividades de los países para determinar el nivel de vulnerabilidad a los desastres y formular programas. No obstante, no existe una supervisión amplia de las actividades realizadas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas en materia de reducción de los desastres.

Recomendación 2, Estrategia general para el apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios a la reducción de desastres:

A fin de apoyar la aplicación práctica de las normas sobre reducción de desastres, la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres en primer lugar debería:

- a) impartir la orientación necesaria en la elaboración de planes y estrategias de gestión en casos de desastre a los programas y organismos internacionales y regionales que se ocupan de la aplicación del Marco Internacional de Acción para el Decenio y b) supervisar las medidas adoptadas por esos programas y organismos en relación con los objetivos del Marco.

3. Capacitación para la elaboración de los planes y la política nacionales

15. Diversas organizaciones elaboran muchos de los programas de capacitación para fomentar la gestión nacional en los casos de desastre, que se centran principalmente en las operaciones de emergencia y en la preparación para los casos de desastre. Dentro del Departamento, el Programa de capacitación en gestión de los casos de desastre, ejecutado conjuntamente con el PNUD, es uno de los pocos programas que proporcionan un marco mundial en la materia. En los países en que se organizaron cursos prácticos, en los planes de gestión de los casos de desastre se han incorporado actividades paliativas y preventivas y en algunos se han establecido vínculos con los planes nacionales de desarrollo. Entre 1991 y 1996 se organizaron 63 cursos prácticos en los planos nacional o regional; pero no se estableció con claridad quién tomaría a su cargo las actividades posteriores. Con frecuencia, las oficinas del PNUD en los países no estaban preparadas para asumir funciones adicionales de seguimiento. Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se espera que los programas de capacitación en gestión de los casos de desastre tengan una repercusión sostenida en el funcionamiento de los equipos de gestión de actividades en casos de desastre del país, presididos por el Coordinador Residente y en los que participan representantes de los organismos. Desde esta perspectiva, los cursos prácticos

del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre son sólo el primer paso en un proceso de fomento de la capacidad; el programa debe aprovechar y afianzar las iniciativas de las Naciones Unidas en el plano local. En 1994 finalizó la primera etapa del programa. Junto con la segunda etapa había de comenzar una coordinación más estrecha entre el Departamento y el PNUD, así como con otros organismos de las Naciones Unidas que participan en el mecanismo del equipo de gestión de actividades en casos de desastre. En 1996, el personal de las dependencias del Departamento que se encargan de los desastres naturales recomendó mejorar la coordinación dentro y fuera del Departamento mediante la planificación conjunta de los programas de la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres y del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre y la secretaría del Decenio, y se inició la colaboración entre la Subdivisión de Acción Paliativa de Desastres y la Subdivisión de Coordinación del Socorro para la labor de evaluación después de los desastres. A comienzos de 1997 se inició la segunda etapa del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre.

Recomendación 3, Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios a la coordinación en el país de los programas de reducción de desastres: Dentro del Departamento se deben planificar en forma conjunta las actividades del Programa de capacitación en gestión de casos de desastre y de la División de Reducción de Desastres. En cuanto a sus asociados, el Departamento debe pedir a los jefes ejecutivos de los organismos que participan en los programas de reducción de desastres que envíen para fines de 1997 instrucciones claras a sus oficinas exteriores para que participen activamente en el sistema de coordinadores residentes y en el mecanismo de los equipos de gestión de actividades en casos de desastre.

4. Seguimiento del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales

16. Los progresos realizados en el logro de los objetivos enunciados en el Marco Internacional de Acción para Decenio no han sido uniformes. En la fase inicial del Decenio se tropezó con una serie de dificultades, que obedecían en parte a que la complementariedad era insuficiente, la distinción entre la acción en casos de desastre y las medidas de emergencia era limitada y los vínculos con el desarrollo económico y social eran débiles. En 1994, el examen de mediano plazo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales y de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro proporcionó una definición más clara de la complementariedad y de los vínculos.

17. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la mayoría de los organismos especializados que se ocupan de la reducción de los desastres, principalmente la OMM, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la OMS, participan activamente en el Marco. En lo tocante a la OMM, sus objetivos coinciden con los del Decenio y una parte importante de sus programas ordinarios van en apoyo de la reducción de los desastres y el aumento de la capacidad de alerta temprana. Fuera de las Naciones Unidas, en los sectores gubernamental y privado se adoptan iniciativas cada vez más diversas y variadas que incorporan las prácticas de reducción de desastres en las actividades centrales. Al respecto, el Departamento de Asuntos Humanitarios

ha subrayado que "los resultados de las iniciativas individuales no deberían limitarse por una difusión insuficiente de información. El sistema de las Naciones Unidas debe alentar el intercambio de información" (A/51/186-E/1996/80, párr. 23). Dentro del Marco Internacional de Acción se alentó el establecimiento de comités nacionales; algunos de ellos funcionan bien, pero es preciso prestar asesoramiento y apoyo urgente a muchos más.

18. El establecimiento de redes organizadas entre todos quienes participan en el Marco Internacional de Acción depende de que se cree una función de centro de coordinación para la comparación y difusión de las mejores prácticas en la reducción de desastres. La formulación de "una propuesta concreta relativa a la creación de un mecanismo internacional eficaz de alerta temprana, que incluya la transferencia de tecnologías relacionadas con la alerta temprana a los países en desarrollo" que pide la Asamblea General en el párrafo 5 de su resolución 50/117 B, de 20 de diciembre de 1995, es una forma especializada de la función general de gestión de la información asignada a la secretaría del Decenio. En 1996, la secretaría del Decenio inició un estudio de los grupos de usuarios principales a fin de determinar qué información necesitaban y qué información podían aportar y de que participaran directamente en el proceso de intercambio de información. No obstante, la capacidad de la secretaría del Decenio para mantener la iniciativa es limitada.

19. En la actualidad, se hace más hincapié en el vínculo entre la reducción de los desastres y el desarrollo sostenible y en la necesidad de iniciar programas de acción paliativa a largo plazo. Lamentablemente, no existe información general fiable sobre los aspectos económicos de los desastres naturales; en consecuencia, los encargados de formular la política no pueden basar sus decisiones en hechos documentados y con frecuencia los análisis de la relación costo-beneficio de ciertas medidas concretas de prevención o reducción de los desastres naturales son discutibles. La secretaría del Decenio inició estudios de casos en tres países; se necesita un estudio de alcance más amplio.

20. Según se señala en el párrafo 15 supra, las actividades de capacitación y promoción se centraron más en la preparación que en la prevención. La comunidad de defensa civil, o más en general, los encargados de actuar en casos de desastre, han sido el objetivo principal de los programas de gestión. En consecuencia, los programas de reducción de desastres, en general, no están integrados en la planificación nacional y no reciben atención suficiente de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo. Con el Departamento de Asuntos Humanitarios, la financiación de los programas de reducción de desastres sigue vinculada a los presupuestos de los Estados Miembros donantes para socorro en casos de desastre; por lo tanto, en el mejor de los casos, únicamente se podrían movilizar recursos financieros limitados. El Decenio concluirá a fines de 1999. Su secretaría ha iniciado el proceso de formulación de opciones para actividades sostenidas de reducción de los desastres una vez concluido el Decenio.

Recomendación 4, Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales:

El Departamento debe colaborar más estrechamente con el PNUD a fin de recaudar los fondos necesarios para las actividades de la secretaría del Decenio entre 1997 y la finalización del Decenio, en particular: a) para establecer una red de información entre los asociados del Marco

Internacional de Acción para el Decenio en que se incluyan los aspectos de alerta temprana de la reducción de los desastres y b) para promover la investigación sobre los aspectos económicos de los desastres.

Recomendación 5, Seguimiento del Decenio: Una vez finalizado el Decenio en 1999, la continuación de las funciones del Departamento respecto de los futuros programas de reducción de desastres que decida la Asamblea General debe depender de un examen de las ventajas comparativas de un mayor apoyo del PNUD y de la determinación de mecanismos de financiación suficientes.

III. SITUACIONES DE EMERGENCIA HUMANITARIA QUE EXIGEN UNA ACCIÓN COORDINADA

A. Mecanismos de coordinación

1. Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios al Comité Permanente entre Organismos

21. El fortalecimiento institucional de la coordinación en la Sede tiene como objetivo fundamental mejorar la prestación de asistencia sobre el terreno. El Comité Permanente entre Organismos, creado en 1992 y presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia, tiene a su cargo la acción de las Naciones Unidas en situaciones complejas de emergencia humanitaria, que normalmente se definen como aquellas que exceden el mandato o la capacidad de un solo organismo y exigen una acción coordinada. Integran el Comité Permanente entre Organismos los organismos operacionales competentes de las Naciones Unidas: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que, generalmente, participan a nivel de jefe ejecutivo. Participan como invitados la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y tres consorcios de organizaciones no gubernamentales. El Grupo de Trabajo del Comité prepara los debates y supervisa la aplicación de las decisiones del Comité; si es necesario, se crean subgrupos de trabajo y equipos de tareas. La Asamblea General, en el párrafo 6 de su resolución 48/57, de 14 de diciembre de 1993, destacó "que el Comité Permanente entre Organismos, bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia, deberá ser el mecanismo principal para la coordinación entre organismos, reunirse con más frecuencia y, por lo tanto, obrar con pragmatismo". En 1994, el Comité adoptó una serie de procedimientos pragmáticos para facilitar el debate y la acción a nivel ejecutivo, así como las funciones de apoyo y gestión del Grupo de Trabajo del Comité. No obstante, en 1996, el Coordinador del Socorro de Emergencia reiteró que todavía estaba por concretarse el potencial del Comité como órgano consultivo, instancia decisoria y órgano promotor de la acción humanitaria.

22. Diversos factores contribuyeron a la decepción suscitada por el Comité. Ni el apoyo de la secretaría del Departamento de Asuntos Humanitarios al Comité, ni

el modo en que se ha realizado la labor de éste y de su grupo de trabajo, han sido muy eficaces. En 1996, un estudio de gestión del Departamento (véase el párrafo 62 *infra*) observó que ello obedecía fundamentalmente a un problema de falta de organización; indicaba asimismo que se celebran demasiadas reuniones, carentes de coordinación, para debatir problemas en lugar de soluciones y que la información facilitada antes de las reuniones era demasiado escasa. Muchas de las personas entrevistadas por la Dependencia Central de Evaluación indicaron que los documentos de referencia y las propuestas de decisiones políticas normalmente se distribuían demasiado tarde y, como consecuencia, los representantes de los organismos acudían con frecuencia a las reuniones sin estar preparados para adoptar decisiones sobre las propuestas; muchas reuniones se habían convocado sin establecer objetivos concretos; además, la labor emprendida por el grupo de trabajo sobre determinadas cuestiones se llevó a cabo de forma intermitente y no llegó a su conclusión hasta pasados cuatro años desde su inicio. El número de reuniones de los grupos subsidiarios del Comité se podría haber reducido de haberse celebrado más consultas oficiosas entre los miembros del Comité. En sus observaciones sobre una versión anterior del presente informe, el Departamento de Administración y Gestión, refiriéndose a un asunto conexo relativo a los procedimientos de consulta del Departamento de Asuntos Humanitarios, afirmó que desde un principio había considerado improcedente que éste sometiera a examen las cuestiones de seguridad en el Comité sin la participación de la oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas que era la primordialmente encargada de estas cuestiones en todo el sistema de las Naciones Unidas.

23. Desde su creación en 1992, los grupos subsidiarios del Comité se han reunido con frecuencia; sin embargo, el Comité se reúne tan sólo unas tres veces por año. Esta frecuencia podrá ser suficiente para tratar cuestiones normativas generales, pero no basta para adoptar decisiones sobre estrategias de todo el sistema cuando se presentan situaciones de emergencia. No parece haberse aplicado sistemáticamente la disposición según la cual, cuando no puede convocarse una reunión oficial del Comité, el Coordinador del Socorro de Emergencia debe consultar a los miembros del Comité mediante servicios de teleconferencia o por otros medios. En sus observaciones a una versión anterior del presente informe, uno de los organismos afirmó que sus servicios de teleconferencia no se habían utilizado en absoluto y que sus servicios de correo electrónico, fax o teléfono no se habían utilizado con anterioridad a la adopción por el Comité de importantes decisiones. Numerosos representantes de organismos entrevistados por la Dependencia Central de Evaluación afirmaron que el Departamento había adoptado iniciativas sin apenas haberse celebrado consultas entre los miembros del Comité. Los ejemplos aportados por los miembros del Comité iban desde decisiones de poca importancia sobre actividades de interés común hasta la participación del Departamento en programas de primer orden. En sus observaciones a una versión anterior del presente informe, uno de los organismos indicó que, hasta que no se aclararan más las respectivas competencias del Coordinador del Socorro de Emergencia, del Departamento y del Comité, no podía existir, en su opinión, un sistema de coordinación que funcionara adecuadamente; otros miembros manifestaron igual cosa. Por otro lado, para todas las reuniones que se celebran en el Comité y en su grupo de trabajo, el Departamento trata de obtener aportaciones de los miembros, pero normalmente recibe muy pocas; aparte del Departamento, las propuestas presentadas por los demás miembros para el plan de trabajo anual del Comité han sido muy escasas. De las cuestiones señaladas a la atención del Comité y de su

grupo de trabajo, muy pocas fueron asignadas a otros miembros aparte del Departamento.

24. En un intento de corregir las deficiencias que se han podido observar, se está revisando el mandato y los procedimientos del Comité y de su grupo de trabajo: el apoyo técnico al Comité, la prestación de servicios para reuniones y el seguimiento de la aplicación de las decisiones estarían a cargo de una secretaría administrativa imparcial; el apoyo sustantivo seguiría siendo de la competencia de todas las dependencias del Departamento a las que atañen las situaciones complejas de emergencia; la participación (el hecho de que todos los miembros tengan el mismo derecho de participación en el Comité y en sus órganos subsidiarios) sería uno de los principios fundamentales del Comité; la secretaría administrativa elaboraría un plan de trabajo anual basado en las decisiones adoptadas en la reunión anual del grupo de trabajo.

Recomendación 6, Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios al Comité Permanente entre Organismos: De conformidad con la resolución 48/57 de la Asamblea General, el Comité Permanente entre Organismos, bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia, debería ser el mecanismo principal para la coordinación entre organismos. El Departamento debería reforzar su capacidad y mejorar su rendimiento para que el Comité llegue rápidamente a un consenso sobre las disposiciones de coordinación y la división de las competencias operativas y asuntos conexos y para lograr una efectiva aplicación de las medidas. El Departamento debería fijar prioridades en su labor para facilitar la cooperación entre organismos en situaciones complejas de emergencia.

2. Coordinación sobre el terreno

a) Coordinadores residentes y coordinador de asuntos humanitarios

25. La Asamblea General, en el párrafo 39 del anexo de su resolución 46/182, por la que se creaba el Departamento de Asuntos Humanitarios en 1992, señaló que "el coordinador residente normalmente coordinaría la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas en el plano de los países". En 1994, el Comité llegó a la conclusión de que, en situaciones complejas de emergencia, la experiencia reciente demostraba que, ante todo, las Naciones Unidas debían contar con la persona más cualificada para dirigir, en régimen de dedicación exclusiva, la coordinación de la asistencia humanitaria. Por consiguiente, el Comité decidió que, al presentarse una situación compleja de emergencia, el Coordinador del Socorro de Emergencia consultaría a los miembros del Comité para nombrar a un coordinador de asuntos humanitarios; en caso de que el coordinador residente sobre el terreno reuniera las características adecuadas para desempeñar las funciones de coordinador de asuntos humanitarios, el Coordinador del Socorro de Emergencia confirmaría su nombramiento. No obstante, con fecha de julio de 1996, de las 14 ocasiones en que los miembros del Comité respaldaron el nombramiento de un coordinador de asuntos humanitarios, tan sólo en 6 se nombró para ese puesto al coordinador residente.

26. En 1996, el PNUD adoptó una serie de medidas para incrementar las posibilidades de formación, en colaboración con el Departamento de Asistencia Humanitaria, con objeto de ayudar a los coordinadores residentes de los países

que atraviesan situaciones de crisis a reunir las características necesarias para ese cargo. Sin embargo, es poco probable que esa formación consiga dar las aptitudes necesarias para ser coordinador de asuntos humanitarios a quienes no tienen especial experiencia en la asistencia sobre el terreno en situaciones complejas de emergencia. El PNUD acordó asimismo ampliar sus consultas con el Departamento a la hora de designar representantes residentes en países que atraviesan situaciones complejas de emergencia y en los que es precisa la coordinación humanitaria. No obstante, la mayor parte de los miembros del Comité opinan que, para lograr una adecuada coordinación en situaciones complejas de emergencia, aquella debe llevarse a cabo en régimen de dedicación exclusiva. A finales de 1996, la Dependencia Central de Evaluación consultó sobre esta cuestión a 10 de los 12 miembros del Comité; nueve de ellos se mostraron favorables a una función independiente de coordinador de asuntos humanitarios, aun cuando en algunos casos esa función se asignara al coordinador residente; otros seis consideraron que, en todas las situaciones complejas de emergencia, debería desempeñar esa función una persona distinta del coordinador residente.

b) Racionalización de la coordinación sobre el terreno

27. En las situaciones complejas de emergencia suele haber varios niveles de coordinación. Por ejemplo, en la reunión del Comité Permanente entre Organismos celebrada el 23 de septiembre de 1994, se señaló que, en Rwanda, era difícil entender las respectivas funciones del Representante Especial del Secretario General, del Enviado Especial del ACNUR y del Representante Residente del PNUD, así como las relaciones entre todos ellos. Ello hacía difícil para el gobierno y las entidades coordinadas discernir sus respectivas competencias y las relaciones entre sí. La Dependencia Común de Inspección ha señalado que "quizá habría también que revisar las funciones y reducir el número de coordinadores y subcoordinadores sobre el terreno" (JIU/REP/95/9, párr. 160). Cabe destacar que, en abril de 1996, de los siete coordinadores de asuntos humanitarios que no eran coordinadores residentes, cinco representaban a uno de los principales organismos que participaban en las operaciones. Esta nueva concepción no debe confundirse con la idea de un organismo rector, que se define como organismo asignado oficialmente por el Coordinador del Socorro de Emergencia para que coordine la asistencia humanitaria en un país o región y que abarca todas las funciones atribuidas normalmente a un coordinador de asuntos humanitarios. Puede designarse un organismo rector en aquellas situaciones en que la asistencia de las Naciones Unidas entra mayoritariamente en el ámbito de su mandato. Pero no ha sido ésta la solución elegida, ya que las prioridades del organismo rector son sectoriales y pueden entrar en conflicto con las de un coordinador. A los efectos de la aplicación por los organismos de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, de 28 de julio de 1995, éstos acordaron que se podría designar un organismo rector para desempeñar las funciones de coordinación operacionales destinadas específicamente a un grupo de la población, a una zona geográfica o a un sector técnico; se convino asimismo en que el organismo rector estaría subordinado al coordinador de asuntos humanitarios o al coordinador residente. Uno de los criterios que podrían seguirse consistiría en que el organismo estuviera presente en el terreno o pudiera movilizarse con rapidez. La aplicación sistemática de esta concepción podría tener un efecto de racionalización.

c) Apoyo del Departamento de Asuntos Humanitarios a los equipos de gestión de actividades en casos de desastre

28. Compete al sistema de coordinadores residentes vigilar en forma adecuada las posibles crisis humanitarias y prepararse para ellas. Los equipos de gestión de actividades en casos de desastre, presididos por el coordinador residente, se encargan de preparar un plan de acción para imprevistos, con objeto de actuar en forma coordinada ante la posible emergencia, incluida una estrategia para la movilización de recursos. El Comité decidió que, cuando lo solicitara el equipo de gestión de actividades en casos de desastre, el Coordinador del Socorro de Emergencia prestaría su asistencia fortaleciendo la estructura de coordinación en el país y contribuyendo a la elaboración de los planes estratégicos, para preparar las misiones de evaluación. Cuando fuera preciso, el Coordinador del Socorro de Emergencia tendría que hallar los recursos necesarios, incluida la adscripción de personal adecuado de otros organismos y organizaciones operativas de las Naciones Unidas. Debido a las numerosas necesidades a que hay que atender, las adscripciones no han sido suficientes y el fortalecimiento de la coordinación sobre el terreno se ha demorado considerablemente. El apoyo a la labor de los equipos de gestión de actividades en casos de desastre es especialmente importante en situaciones previas a las crisis, cuando las medidas preventivas y preparatorias pueden contribuir a evitar una crisis o a paliar sus efectos. En el Departamento de Asuntos Humanitarios, éste es uno de los cometidos que se encomiendan a la Dependencia de Respuesta Rápida, de reducidas dimensiones. Otras dependencias de Nueva York y Ginebra contribuyen a diversas iniciativas, como la redacción de manuales y la formación, pero su labor es fragmentaria.

d) Presencia sobre el terreno del Departamento de Asuntos Humanitarios con fines de coordinación

29. En las situaciones más complejas de emergencia, a diferencia de lo que sucede en las de mínima complejidad, es necesaria la presencia en el país de funcionarios del Departamento de Asuntos Humanitarios para prestar apoyo a la labor del coordinador residente o del coordinador de asuntos humanitarios. Las estructuras de coordinación sobre el terreno son distintas según la situación de emergencia de que se trate; en ese sentido, el Departamento ha tratado de definir y establecer, a efectos de planificación y orientación, tres estructuras técnicas de dependencias de coordinación sobre el terreno que puedan adaptarse a situaciones concretas de emergencia. En los casos en que la labor de esas dependencias fue eficaz, el factor esencial de su contribución fue su capacidad de ayudar al coordinador de asuntos humanitarios y al equipo de gestión de actividades en casos de desastre a convencer a la población para que trabajara con un objetivo común: por ejemplo, la instalación de campamentos para las personas desplazadas dentro del país, la realización conjunta de evaluaciones de las necesidades, la movilización de recursos para poner en práctica un proyecto, la creación de bases de datos y la elaboración de informes de situación. Sin embargo, cuando el personal del Departamento se encarga directamente de las operaciones, ve mermadas su credibilidad como entidad imparcial y su capacidad de coordinación. Esto sucedió, por ejemplo, en Angola, donde el personal del Departamento, en lugar de coordinar el sistema de las Naciones Unidas, intervino directamente en el establecimiento de zonas de acuartelamiento para los soldados desmovilizados, labor que supuso la adjudicación de contratos y la participación en muchas decisiones operativas

como la asignación de agua potable y el pedido y la distribución de medicamentos y combustible. Los pocos funcionarios del Departamento no daban abasto en su labor, no poseían los conocimientos prácticos imprescindibles para prestar los servicios necesarios y no pudieron concentrar sus energías en sus principales funciones. En varias situaciones de emergencia, el hecho de que el Departamento haya asumido funciones operativas, por más que haya sido necesario temporalmente para colmar lagunas en la acción humanitaria, ha dado lugar a roces con el resto del sistema de las Naciones Unidas y ha redundado en desmedro de su capacidad para realizar tareas de coordinación de forma imparcial. En 1993, en su conclusión convenida 1993/1 sobre la coordinación de la asistencia humanitaria, el Consejo Económico y Social señaló que "el Departamento de Asuntos Humanitarios no era un organismo de ejecución con funcionarios operacionales y capacidad" para la labor sobre el terreno^o. En 1996, hubo Estados Miembros que manifestaron su preocupación por determinadas situaciones en las que había más personal del Departamento que de otros organismos; cuestionaban por tanto la falta de claridad de las funciones del Departamento y si éstas debían o no ir más allá de la coordinación.

30. Hay que introducir mejoras para lograr un apoyo oportuno y eficaz sobre el terreno. El Departamento no cuenta con una pequeña plantilla de personal cualificado que posea las aptitudes necesarias y que pueda desplegarse rápidamente para prestar apoyo a la labor de los equipos de gestión de actividades en casos de desastre o de las oficinas de coordinación sobre el terreno dotadas en parte con personal local de las Naciones Unidas. No hay una fuente predecible de fondos para sufragar esta función fundamental del Departamento; no existe mecanismo alguno, como un fondo de reserva, que pueda utilizarse en situaciones de emergencia para sufragar los gastos de apoyo a la coordinación sobre el terreno cuando los organismos operacionales de las Naciones Unidas no pueden prestar ese apoyo, o los gastos de sustitución temporal del personal del Departamento destacado sobre el terreno. Para poder destacar el personal necesario sobre el terreno, el Departamento depende de las adscripciones y del personal que le prestan temporalmente otros organismos, o de contribuciones prometidas pero todavía no pagadas. En esas circunstancias, el personal suele llegar con gran atraso y no conoce los procedimientos del Departamento. Éste tiene autorización para utilizar los intereses del Fondo Rotatorio Central para Emergencias con anterioridad a los llamamientos unificados interinstitucionales a fin de prestar apoyo a la coordinación sobre el terreno; para devolver el dinero prestado se utilizan las contribuciones aportadas en respuesta a dichos llamamientos (véase el párrafo 40 *infra*). El Departamento obtuvo préstamos del Fondo por un monto de 2,27 millones de dólares en 1995 y de 50.000 dólares en 1996. En este último año, mediante los llamamientos unificados interinstitucionales, el Departamento pidió 14 millones de dólares para apoyar la coordinación sobre el terreno. Cabe destacar que dichos llamamientos sólo se realizan para circunstancias que degeneran en situaciones complejas de emergencia; por lo tanto, este instrumento no sufraga en todos los casos los gastos que entraña la coordinación en los primeros momentos de una determinada crisis. Por otro lado, en 1996, el Departamento pidió en total más de 58 millones de dólares para todas sus actividades sobre el terreno, incluida la coordinación, poniéndose así en una situación de competencia con otros organismos a la hora de recabar fondos.

Recomendación 7, Racionalización de la coordinación sobre el terreno:

En situaciones concretas de emergencia, el Coordinador del Socorro de Emergencia debería recomendar al Comité las medidas de coordinación que ofrecieran más probabilidades de ser puestas en práctica rápidamente; en los casos en que la coordinación que lleva a cabo el coordinador residente no se considere la medida más eficaz, llegado el caso y teniendo en cuenta la política general del Comité en la materia, la segunda opción debería ser la designación de un organismo rector; al recomendar otras medidas habría que tener debidamente en cuenta la necesidad de mantener al mínimo el costo adicional de la coordinación y de evitar la multiplicación de niveles de funciones y de obligaciones de presentación de informes. Sea cual fuere el modo en que se organice la coordinación, el coordinador sobre el terreno debería responder ante el Coordinador del Socorro de Emergencia de la imparcialidad con que se lleve a cabo la labor de coordinación.

Recomendación 8, Una plantilla de personal de apoyo a la labor sobre el terreno perteneciente al Departamento de Asuntos Humanitarios: Dentro de su estrategia financiera actual, el Departamento debería crear una pequeña plantilla de personal en la Sede que, además de realizar sus cometidos habituales, pudiera ser destacada rápidamente sobre el terreno para apoyar la coordinación mediante las siguientes actividades: supervisión de las medidas de preparación; supervisión y orientación con respecto a la planificación de imprevistos; supervisión del apoyo a las operaciones, para cerciorarse de que se preste la debida atención a todos los sectores y necesidades y de que no existan lagunas en los servicios prestados; si es necesario, desempeño de otras tareas relacionadas con las funciones de su mandato, como preparar llamamientos, obtener y difundir información y facilitar el acceso.

B. División del trabajo

1. Asignación rápida de funciones en situaciones de crisis

31. Al surgir una situación compleja de emergencia, el Coordinador del Socorro de Emergencia entabla consultas en el contexto del Comité Permanente entre Organismos con el fin de llegar a un acuerdo sobre una división de funciones adecuada para afrontar la crisis. Los organismos hacen hincapié en que una de las tareas más importantes del Coordinador del Socorro de Emergencia en el desempeño de su función de coordinación estratégica es la de que en una situación de crisis se llegue lo antes posible a un acuerdo respecto de la asignación de funciones de conformidad con los mandatos y la capacidad de los organismos de que se trate.

32. El ámbito de acción del Coordinador del Socorro de Emergencia comprende las actividades de todos los participantes en todos los sectores pertinentes. Respecto de las organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas, el Coordinador del Socorro de Emergencia sirve de centro para la colaboración. En las situaciones de emergencia ocurridas a partir de 1992, ha habido actividades que no habían recibido suficiente atención a no ser por las iniciativas del Coordinador del Socorro de Emergencia. Asimismo, funcionarios de algunas organizaciones señalaron que habían podido aumentar su aportación a la asistencia humanitaria en razón de la influencia que ejerce el Coordinador del

Socorro de Emergencia en las estrategias interinstitucionales. Sin embargo, en situaciones en que resultaba difícil lograr un consenso entre los organismos respecto de la división del trabajo, el Coordinador del Socorro de Emergencia no había podido influir considerablemente para que se llegara a un acuerdo lo antes posible. Así había ocurrido en lo tocante a la designación clara de las funciones de los organismos principales por zona geográfica o sector del programa y en lo tocante al consenso en cuanto a que procediera que los organismos realizaran determinadas actividades. Las dificultades con que tropezó el Coordinador del Socorro de Emergencia en el ejercicio de su autoridad de mediar y tomar una decisión final también han quedado de manifiesto en la adopción de acuerdos de coordinación sobre el terreno.

33. La capacidad del Departamento para analizar situaciones y formular recomendaciones no siempre se aprovecha al máximo en apoyo de la función rectora que cabe al Coordinador del Socorro de Emergencia. El Departamento tropieza con dificultades internas de índole administrativa y la información o los análisis disponibles no siempre conducen a decisiones o recomendaciones rápidas. Varios organismos de las Naciones Unidas han establecido mecanismos eficaces de preparación y, en tiempos de crisis, muchas veces han soslayado el proceso de consultas del Comité Permanente entre Organismos. Varias organizaciones humanitarias comentaron que, en general, era menester aumentar la capacidad del Departamento de apoyar la coordinación. En su informe anual al respecto, el UNICEF manifestó que, a su juicio, convendría en general garantizar la eficacia del Departamento mediante la asignación de una función de coordinación estratégica, libre de responsabilidades operacionales (véase el documento E/ICEF/1997/5, párr. 11).

Recomendación 9, Pronto acuerdo sobre la asignación de funciones:

El Comité Permanente entre Organismos debe delegar al Coordinador del Socorro de Emergencia la autoridad para tomar decisiones definitivas sobre la asignación de funciones entre los organismos en el caso de los programas de asistencia humanitaria de emergencia que requieran una acción coordinada si no se llega prontamente a un acuerdo mediante el proceso normal de consultas. La consideración que debe predominar en tales circunstancias es que el ritmo de los preparativos para la asistencia de emergencia y la prestación de ésta no deben demorarse en razón de la asignación de funciones a los programas, ni de su coordinación. Antes que finalice 1997, el Comité debe aprobar parámetros relativos al alcance de la autoridad del Coordinador del Socorro de Emergencia para tomar decisiones en situaciones en las que el Comité no puede llegar a un consenso.

2. Disposiciones permanentes para la planificación temprana de las operaciones

34. Cuando se creó el Departamento de Asuntos Humanitarios, se observó que si las disposiciones de coordinación no tenían incorporada la automaticidad necesaria, las organizaciones no gubernamentales y algunas entidades de las Naciones Unidas, que tienen los recursos y la flexibilidad necesaria, tendían a intervenir antes de que se hubiese establecido una división efectiva de funciones por medio de un acuerdo especial (E/1991/109/Add.1, párr. 130). Una forma de reducir los efectos de la autonomía de los organismos ha consistido en establecer disposiciones de cooperación que obedecían al propósito de que la

aportación a las operaciones fuera previsible. No obstante, esas disposiciones tienen limitaciones. Los memorandos de entendimiento requieren consultas prolongadas y los más encomiados, como el que concertaron el ACNUR y el PMA, no se prestan para su aplicación en otros organismos ni para pasar del plano bilateral. Hay que observar también que una cantidad importante de asistencia humanitaria, en algunos casos la mayor parte, es proporcionada por organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas y que las constituciones de algunas de ellas exigen una independencia total.

35. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados ha manifestado, a este respecto, que la eficacia y la eficiencia de todo el sistema hacen necesario aclarar en el plano mundial las funciones y obligaciones (especialmente respecto de las personas desplazadas internamente), especificarlas en el lugar y asignarlas desde el inicio mismo de una crisis. Sin embargo, algunos organismos no han llegado a un grado de colaboración en que la capacidad en el terreno importe tanto. La coordinación intrasectorial que se ha intentado sobre el terreno con frecuencia no ha corregido todas las superposiciones y deficiencias. Parte del problema consiste en que no se han establecido criterios para evaluar la capacidad de ejecución ni las ventajas comparativas de los organismos. El Coordinador del Socorro de Emergencia podría haber desempeñado un papel más activo para promover la preparación de marcos convenidos mundialmente entre los organismos operacionales y facilitar la concertación de negociaciones o establecer instrumentos que fuesen más allá de la asignación de funciones en cada caso concreto.

Recomendación 10, Planificación temprana de las operaciones en casos de emergencia: Para finales de 1997, el Coordinador del Socorro de Emergencia deberá proponer al Comité Permanente entre Organismos directrices y normas para facilitar la concertación de acuerdos bilaterales entre organismos sobre las funciones y obligaciones relativas al establecimiento de disposiciones permanentes para hacer más previsible las operaciones teniendo en cuenta los recursos disponibles en todo el sistema de las Naciones Unidas para actuar en casos de emergencia. Las directrices y normas deben tomar en consideración los mandatos y las especializaciones existentes dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

3. Colmar las lagunas sin convertir al Departamento de Asuntos Humanitarios en un organismo operacional

36. Existen diversas cuestiones humanitarias que no están asignadas expresamente a ningún organismo operacional del sistema de las Naciones Unidas. Como consecuencia de esta situación o se duplican las iniciativas ad hoc o no se adopta ninguna. Hay lagunas en los mandatos y también las hay en las operaciones como consecuencia de la falta de pericia, de recursos o de una promoción eficaz. El Comité Permanente entre Organismos está encargado de determinar la división de funciones en cuanto a los aspectos de las situaciones complejas de emergencia en que hay ambigüedad o lagunas en los mandatos o falta capacidad operacional.

37. Se encomendó al Departamento de Asuntos Humanitarios la función de centro del sistema de las Naciones Unidas respecto de diversas cuestiones, ya sea para iniciar estudios o para coordinar programas existentes o futuros. Por ejemplo,

se creó un grupo de trabajo interinstitucional sobre personas desplazadas internamente con el fin de apoyar al Coordinador del Socorro de Emergencia en su función central en la materia. Con la participación del Representante del Secretario General encargado de esta cuestión, el grupo de trabajo examinó los aspectos operacionales de la asistencia a esas personas y preparó una lista de las tareas críticas que deberá llevarse a cabo para hacer posible una asistencia humanitaria eficaz y para mantenerla. En 1994, el Comité Permanente entre Organismos aprobó la recomendación de su grupo de trabajo de que el Coordinador del Socorro de Emergencia actuara como punto de referencia en el sistema de las Naciones Unidas para recibir peticiones de asistencia y protección acerca de situaciones ya existentes o incipientes de desplazados internos (E/CN.4/1995/50, párr. 176). No obstante, el sistema de las Naciones Unidas no cuenta aún con un plan general para mejorar su capacidad de acción en esas situaciones y suele haber en ellas un vacío en cuanto a las funciones. Cabe observar que, en relación con las personas desplazadas internamente, los mandatos de algunas organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas, tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Organización Internacional para las Migraciones, abarcan importantes aspectos de su protección y asistencia. No todas estas organizaciones participan en la programación conjunta con organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, las consultas están suficientemente desarrolladas como para resolver cuestiones operacionales de complementariedad. Los miembros del Comité Permanente entre Organismos están examinando la cuestión en el contexto de la aplicación de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social.

38. Respecto de la remoción de minas, considerada cuestión humanitaria y de desarrollo, en el preámbulo de la resolución 49/215 se asignaron al Departamento las funciones de centro coordinador en las Naciones Unidas de las cuestiones relativas a la remoción de minas y las cuestiones conexas. El Departamento ha desempeñado su función proporcionando fondos, y coordinando y supervisando los programas. Según un informe del Secretario General de 1994, el Departamento de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz han formulado, coordinado y aplicado planes de remoción de minas en varios países (véase el documento A/49/177-E/1994/60, párr. 45). El Departamento de Asuntos Humanitarios, a falta de otro, ha tenido que asumir funciones operacionales (véase el párrafo 29 *supra*), cuando no había otra solución. El Departamento comentó que cuando habían lagunas, el coordinador encargado estaba obligado a colmarlas, preferiblemente invitando a expertos en el sector a hacerlo. En algunas situaciones, el Departamento no contaba con el apoyo logístico, la pericia ni el personal calificado para desempeñar funciones operacionales, lo que redundaba en desmedro de la ejecución de los programas. La política del Departamento consiste en no participar en la ejecución de programas; sin embargo, no se esforzó lo suficiente para lograr una mayor participación de los organismos operacionales asociados, aunque esa posibilidad existía. Por ejemplo, las misiones de mantenimiento de la paz pueden recibir mandatos y medios para la remoción de minas con un fin de rehabilitación; sin embargo, los fondos necesarios para la remoción operacional de minas no suelen incluirse en los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las actividades de remoción de minas también forman parte de las iniciativas del programa especial del PNUD, que pueden consistir en reconocimientos de campos de minas y en el apoyo institucional a las actividades nacionales de remoción de minas, con inclusión de la gestión de programas y el apoyo operacional, por más

que los fondos de que dispone el PNUD para esa labor son reducidos. También cabe observar que el Departamento está encargado de administrar un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para financiar programas de información y capacitación relativos a la remoción de minas y para facilitar el inicio de operaciones de esa índole. El saldo del Fondo al finalizar 1996 era de 10,9 millones de dólares.

39. Las organizaciones humanitarias reconocen la importancia del papel que cabe al Departamento respecto a esas cuestiones aún no resueltas. La labor del Departamento a fin de dar un lugar más prominente a la cuestión de las minas terrestres en el seno de la comunidad internacional, en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y las organizaciones no gubernamentales, y su participación en la campaña dirigida a promover más la prohibición de las minas terrestres han tenido una influencia importante. La consolidación de la información en forma de bases de datos especializadas, en marcha o en proceso de planificación, sobre minas terrestres o sobre personas desplazadas internamente, se considera una posible contribución útil del Departamento a la comunidad humanitaria. La Base de Datos de Minas Terrestres de las Naciones Unidas aún no cuenta con la información detallada, actualizada con regularidad, que requieren las organizaciones humanitarias que participan en la prestación de asistencia humanitaria. En lo tocante a las personas desplazadas internamente, el Coordinador del Socorro de Emergencia y el Representante del Secretario General encargado de la cuestión acordaron en 1996 cooperar en el establecimiento de un sistema de información que el Departamento administrará y mantendrá. En 1995, el Representante del Secretario General encargado de la cuestión manifestó que hacía falta un centro de información del estilo del Centro de Documentación sobre Refugiados creado por el ACNUR a fin de recoger datos sobre las poblaciones de desplazados internos a escala mundial (E/CN.4/1995/50, párr. 97).

Recomendación 11, El papel que cabe al Departamento de Asuntos Humanitarios en la tarea de colmar lagunas en la acción en caso de emergencia:

a) Cuando se encuentren lagunas en la acción del sistema de las Naciones Unidas en caso de emergencia humanitaria, el Departamento debería colaborar con los organismos operacionales más apropiados para acrecentar su capacidad interna de colmarlas, tomando en cuenta la capacidad de las organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas;

b) La participación del Departamento en la coordinación y la ejecución de programas para resolver problemas concretos debe ser de carácter excepcional y transitorio y tener lugar previa solicitud del Comité Permanente entre Organismos.

C. Movilización de recursos

1. Financiación de las respuestas inmediatas

40. La Asamblea General, en su resolución 46/182, reconoció la necesidad de establecer un mecanismo central de financiación para garantizar el suministro de recursos suficientes para su utilización en la fase inicial de las situaciones de emergencia. El Fondo Central para Emergencias, fijado en 50 millones de dólares, se estableció a modo de mecanismo de liquidez, bajo la dirección del

Coordinador del Socorro de Emergencia. El Fondo ha resultado útil, especialmente cuando han ocurrido varias emergencias simultáneamente y los organismos han agotado sus fondos de emergencia. Durante los primeros cinco años de funcionamiento del Fondo se aportaron 124 millones de dólares, correspondiendo la cifra más alta a 1993 (48,5 millones de dólares), y la más baja a 1996 (4 millones de dólares). Se han dado varias explicaciones para la poca utilización del Fondo en 1995 y 1996. Ocurrieron menos emergencias de gran magnitud, y en esos casos, con frecuencia se habían enviado al lugar con antelación artículos de socorro. Además, en años recientes, los organismos han desarrollado sus propios fondos de emergencia y su capacidad de respuesta a las emergencias, y el Departamento ha alentado esta tendencia. Sin embargo, las limitaciones en la utilización del Fondo también redujeron su utilidad e importancia. Por ejemplo, el organismo que no tiene la certeza de que los donantes respondan a futuros llamamientos titubea en cuanto a utilizar el Fondo cuando surge la necesidad, ya que el dinero prestado por el Fondo debe ser reembolsado. En comentarios sobre un proyecto anterior, el Departamento de Administración y Gestión señaló que la capacidad del Fondo de responder a situaciones de emergencia se había visto disminuida sustancialmente a causa de varios anticipos pendientes, y que debiera tomarse nota de que en marzo de 1997, los anticipos hechos a seis organismos, ascendentes a un total de 8,8 millones de dólares, presentaban un atraso de tres a 40 meses para el período. El Fondo está concebido para ser utilizado solamente en el caso de nuevas emergencias. Algunas organizaciones han solicitado la utilización de recursos del Fondo para apoyar programas de emergencia en marcha con el fin de evitar interrupciones mayores de esos programas. Esos recursos se otorgaron solamente en circunstancias excepcionales.

2. Llamamientos unificados

41. El llamamiento unificado destinado a presentar la totalidad de las necesidades en todos los sectores es uno de los principales instrumentos de coordinación bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia. A octubre de 1996, mediante el llamamiento unificado, se habían solicitado 13.874 millones de dólares para la asistencia humanitaria, y se aportaron 10.065 millones de dólares, o sea, el 72% de las necesidades. Las necesidades de algunas emergencias se satisfacen en un 100%; pero en el caso de otras, las contribuciones suelen oscilar alrededor del 50%, o menos, de las necesidades. Las respuestas a los llamamientos varían de un sector a otro, generalmente con las mayores deficiencias en los sectores no alimentarios. En varios estudios y reuniones se ha planteado la necesidad de una mejor promoción y de contactos más sostenidos con los donantes durante todas las fases de una crisis. No obstante, algunos miembros del Comité Permanente entre Organismos creen que las deficiencias se deben a las limitaciones y a la capacidad de los donantes en cuanto a financiar las diversas actividades. Es necesario investigar más sobre las tendencias de los donantes.

42. En el párrafo 15 de su resolución 48/57 la Asamblea General pidió al Secretario General que continuase fortaleciendo el proceso de llamamientos unificados, orientándolo aún más hacia las actividades sobre el terreno, y que velase por que dichos llamamientos se basaran en prioridades concretas derivadas de proyecciones amplias y ajustadas a la realidad de las necesidades de socorro.

La evaluación de las necesidades y la planificación estratégica, dos pasos del proceso de llamamiento unificado, son críticas para la pertinencia y la credibilidad del llamamiento. Las evaluaciones dependen de una clara apreciación de la evolución de la situación en el país. De ser necesario, se preparan misiones interinstitucionales de evaluación en el terreno. En 1996, consultas hechas a Estados Miembros y a donantes pusieron de manifiesto que una de sus principales preocupaciones era que no se había prestado suficiente atención a formular un plan que garantizase un enfoque coherente. Los miembros del Comité Permanente entre Organismos acordaron que en adelante se exigiría al coordinador de país que coordinara el proceso de planificación.

43. En el párrafo 31 del anexo de su resolución 46/182 la Asamblea General previó que, en los casos de emergencia que requirieran una reacción coordinada, se hiciera un llamamiento inicial unificado en un plazo máximo de una semana. Este plazo se observa en la difusión de los informes sobre la situación de desastres naturales. Algunos llamamientos de urgencia se han preparado en este plazo en respuesta a emergencias complejas. Sin embargo, en la mayoría de esas emergencias puede que transcurran de uno a dos meses entre la evaluación de las necesidades y el llamamiento, y en algunos casos la demora es mayor. La mayoría de los llamamientos hechos en el plazo de un mes se refieren a emergencias en las que las condiciones en el terreno ya habían sido examinadas, ya existía una colaboración estrecha con los gobiernos de los países afectados y las principales entidades asociadas se habían puesto de acuerdo rápidamente sobre premisas fundamentales. Cuando los acuerdos se han demorado, los organismos han iniciado llamamientos por separado con el fin de dar respuesta a las necesidades urgentes de los grupos vulnerables. Sin embargo, los gobiernos han hallado que la multiplicación de llamamientos por separado socava la coherencia de la respuesta internacional, y la comunidad de donantes ha tenido dificultades en cuanto a decidir qué llamamiento describe una mayor necesidad. Al examinar la cuestión, el Comité Permanente entre Organismos consideró que la utilización de llamamientos provisionales, hechos por organismos por separado, podría ser una de varias medidas para obtener recursos necesitados con urgencia. Los llamamientos provisionales harían referencias específicas a sus vinculaciones con la estrategia interinstitucional del país, y normalmente se basarían en cifras indicativas.

Recomendación 12, Llamamientos hechos con anticipación a los llamamientos unificados interinstitucionales: En el caso de emergencias que requieren una respuesta coordinada, los organismos deben hacer llamamientos para recaudar fondos solamente en el contexto del llamamiento unificado interinstitucional, basado en una asignación de responsabilidades y un plan estratégico acordado por el Comité Permanente entre Organismos. Si es necesario que cada organismo haga llamamientos por separado con anterioridad al llamamiento unificado para hacer frente a las necesidades urgentes de la población afectada, esos llamamientos deben hacerse solamente con anuencia del Coordinador del Socorro de Emergencia y con una clara indicación de su propósito y situación. Las consultas necesarias no deben impedir que los organismos cumplan con las responsabilidades que emanan de sus mandatos.

3. Supervisión

44. A veces la insuficiencia de las contribuciones se suplen con fondos procedentes de otras fuentes. Cada vez más los donantes están canalizando la asistencia humanitaria por conducto de organizaciones no gubernamentales. Por esta razón, existe la necesidad de mejorar el seguimiento de las actividades fuera del sistema de las Naciones Unidas. El Departamento de Asuntos Humanitarios prepara un examen anual de la asistencia de donantes a los llamamientos unificados basado en la información suministrada por las organizaciones participantes. El Departamento no cuenta con los recursos para buscar activamente y unificar la información sobre las contribuciones hechas y, en todo caso, no sigue la pista de los gastos. Además, según la evaluación conjunta de la asistencia de emergencia a Rwanda, la experiencia demostró que resultaba difícil o imposible obtener datos esenciales sobre el personal, las finanzas y las actividades de algunas organizaciones no gubernamentales, y que la disponibilidad y la calidad de los datos recogidos por los gobiernos de países donantes y puestos a disposición por éstos variaron considerablemente.

45. Los donantes buscan una mayor rendición de cuentas y un enfoque más coherente en cuanto a la descripción de las necesidades humanitarias. En 1996, en el contexto del seguimiento interinstitucional de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, algunos miembros del Comité Permanente entre Organismos decidieron estudiar la posibilidad de establecer un marco conjunto para la supervisión y evaluación sistemáticas de programas que trascendiesen los insumos de los organismos por separado y apuntasen a la dirección y repercusión generales de la asistencia humanitaria. Se requería un mínimo de coordinación con otras iniciativas, como el Grupo de Expertos en Evaluación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comité de Asistencia al Desarrollo, y el proceso para comenzar a aplicar el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales. El principio 9 del Código de Conducta, sobre la responsabilidad ante los receptores y ante los donantes, reconoce en particular la necesidad de informar sobre las actividades, tanto desde el punto de vista financiero como en lo que se refiere a la eficacia. El Departamento de Asuntos Humanitarios podría tratar de lograr la participación necesaria de todos los participantes en la información mundial por cuanto la Asamblea General, en el inciso f) del párrafo 35 del anexo de su resolución 46/182, asigna al Coordinador del Socorro de Emergencia la responsabilidad de servir de centro principal de coordinación con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones intergubernamentales en lo referente a las operaciones de las Naciones Unidas de socorro en casos de emergencia.

Recomendación 13. Supervisión mundial de la asistencia de emergencia:

El Departamento de Asuntos Humanitarios debe aumentar su capacidad para supervisar activamente e informar sobre las aportaciones a la asistencia humanitaria de emergencia y a las necesidades restantes. Esa supervisión debe abarcar todas las fuentes de asistencia. A fin de facilitar esa supervisión, el Departamento debe procurar que se adopten directrices y normas, dentro del marco del Código de Conducta de las organizaciones no gubernamentales, aplicables a los organismos ajenos al sistema de las Naciones Unidas que prestan asistencia de emergencia.

D. Promoción de los principios y las preocupaciones humanitarias

46. En años recientes la respuesta a la mayoría de las emergencias de envergadura también incluyó actividades diferentes de la asistencia humanitaria. En el caso de tales emergencias complejas, en la Sede, se encargaron de la planificación y la ejecución de las operaciones multifuncionales de emergencia varios departamentos, principalmente el Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. No hay normas ni procedimientos uniformes que rijan la coordinación entre los aspectos militares y humanitarios de las operaciones. En 1995 la Dependencia Común de Inspección dijo que las relaciones de trabajo entre el Comandante de la Fuerza y los diferentes agentes en las emergencias complejas se llevaban a cabo paso por paso (JIU/REP/95/6, párr. 90). La cooperación y la coordinación se hacían por conducto del Departamento de Asuntos Humanitarios o de un organismo rector apropiado, pero es menester reforzarlas, respetando plenamente los principios humanitarios en virtud de los cuales funcionan los organismos humanitarios.

47. En el párrafo 18 de su resolución 48/57 la Asamblea General recalcó la importancia de que el Coordinador del Socorro de Emergencia participara cabalmente en la planificación general de la respuesta de las Naciones Unidas ante situaciones de emergencia de modo que éste pudiera actuar como portavoz de la asistencia humanitaria a fin de asegurar que se tomara debidamente en cuenta la dimensión humanitaria, particularmente los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad de la asistencia de socorro. En 1994, a iniciativa del Departamento de Asuntos Humanitarios, este Departamento, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz prepararon un diagrama de movimiento de medidas para la coordinación de sus respectivas actividades en cuanto a la planificación y la ejecución de operaciones complejas en el terreno. Este mecanismo, conocido como el "Marco de Coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", tiene el propósito de prestar asistencia en materia de coordinación dentro de la Secretaría y con otros organismos y programas de las Naciones Unidas. Miembros del personal de los tres Departamentos han observado que la información y los análisis se comparten de mejor manera. Los funcionarios encargados de países del Departamento de Asuntos Humanitarios son muy activos en el proceso. La práctica de crear grupos especiales interdepartamentales a nivel del país, o de establecer grupos de trabajo más formales para la planificación y la supervisión de operaciones complejas, se considera como un paso hacia la coherencia en la toma de decisiones. No obstante, también existe la percepción, por parte de entidades asociadas humanitarias, de que no se presta la debida atención a la perspectiva humanitaria en los foros interdepartamentales. Además, varios organismos estiman que entre los tres Departamentos no ha habido suficiente información sobre los resultados de las reuniones interdepartamentales.

48. Funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz observaron que la contribución del Departamento de Asuntos Humanitarios al proceso de toma de decisiones de la Secretaría se veía obstaculizada por la obligación que ese Departamento tenía de consultar con los organismos operacionales. Funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos, así como de los organismos operacionales, señalaron que

tenían la costumbre de mantener contactos directos para hacer consultas, especialmente cuando era necesario tomar medidas rápidamente. En su función de promoción el Departamento se desempeña mejor cuando puede promover una visión de consenso de los miembros del Comité Permanente entre Organismos, o cuando sus funcionarios encargados de países tienen contactos directos con el terreno.

49. En cuanto a los aspectos humanitarios de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en un simposio organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en 1994 un grupo de trabajo observó que hubo consenso general en cuanto a la significación del cometido humanitario, que es - o debería ser - bastante específico y obedecer solamente a necesidades humanitarias, sin depender de un cometido militar o político, ni confundirse con éste. Las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no siempre son suficientemente claras al respecto. Además, puede haber cierta confusión en la práctica, debido a que pueden encomendarse algunas actividades humanitarias a varios órganos, dependiendo, en particular, de: los recursos o los medios disponibles; la posibilidad de acceso (las fuerzas armadas deben intervenir cuando las organizaciones humanitarias no pueden prestar asistencia por sí solas o requieren apoyo). En ese contexto, el Comité Internacional de la Cruz Roja expresó, en una declaración hecha ante un curso de orientación sobre el Consejo de Seguridad organizado por el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), el 17 de diciembre de 1996, que en 1990 la Asamblea General había otorgado al Comité Internacional de la Cruz Roja la condición de observador. En septiembre de 1992 el representante del Comité Internacional de la Cruz Roja había dado inicio a la práctica de efectuar reuniones mensuales con el Presidente en funciones del Consejo de Seguridad, las que habían tenido lugar desde entonces sin interrupción. El acceso del Coordinador del Socorro de Emergencia al Consejo de Seguridad ha sido limitado. La Oficina del Secretario General no designó al Coordinador del Socorro de Emergencia para una presentación ante el Consejo de Seguridad en 1996, aunque el Coordinador compareció una vez ante el Consejo a solicitud de su Presidente. A comienzos de 1997 el Secretario General delegó a los jefes de departamento la responsabilidad de informar al Consejo de Seguridad.

Recomendación 14, Promoción de cuestiones humanitarias y preocupaciones sobre los órganos rectores de las Naciones Unidas:

a) El Coordinador del Socorro de Emergencia debe informar al Presidente del Consejo de Seguridad una vez al mes sobre cuestiones humanitarias. Los miembros del Comité Permanente entre Organismos deben prestar el apoyo necesario para preparar esas sesiones de información o dar una rápida respuesta a las solicitudes hechas por los órganos rectores o el Secretario General. Debe mantenerse el actual acceso de los organismos humanitarios al Consejo de Seguridad y a su Presidente;

b) El Coordinador del Socorro de Emergencia debe informar sin dilación a los miembros del Comité Permanente entre Organismos sobre los resultados de las consultas efectuadas en el Marco de Coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y sobre sus reuniones con el Secretario General y con el Consejo de Seguridad y otros órganos rectores, según sea el caso.

Recomendación 15, Coordinación con actividades diferentes de la asistencia humanitaria: Deben adoptarse directrices sobre la coordinación entre las organizaciones humanitarias, que deben difundirse a todas las misiones sobre el terreno y las dependencias sedes, por una parte, y a los representantes o enviados especiales del Secretario General, misiones políticas, misiones de mantenimiento de la paz y actividades de terreno semejantes, por la otra. Las directrices deben aplicarse tomando en consideración el carácter específico de cada situación.

E. Reunión, análisis y discusión de la información

50. El Coordinador del Socorro de Emergencia tiene como función compilar y analizar en forma sistemática la información procedente del sistema de alerta temprana con miras a coordinar y facilitar la asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas y proporcionar información consolidada a todos los gobiernos y las autoridades pertinentes (párrafo 35 del anexo I de la resolución 46/182 de la Asamblea General). En situaciones de emergencia complejas, como las resultantes de los desastres naturales, el coordinador residente y los miembros del Grupo de gestión de actividades para casos de desastre son los principales encargados de alertar al Coordinador del Socorro de Emergencia sobre la inminencia de una crisis y recomendar medidas preventivas y de previsión.

51. La utilidad de la información reunida sobre el terreno y consolidada en la Sede por el Coordinador de Socorro de Emergencia se ha visto afectada por varios factores: las dificultades de los grupos de gestión de actividades para casos de desastre y del coordinador residente sobre el terreno para discriminar qué tipo de información deben enviar y, en algunos casos, la desconfianza existente entre los diversos organismos y su renuencia a compartir la información con celeridad. Además, no todos los organismos participan en igual medida en los grupos de gestión de actividades para casos de desastre. Conforme a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo especial de alerta temprana sobre las nuevas corrientes de refugiados y personas desplazadas, en 1993 se comenzaron a celebrar consultas entre organismos a efectos de compartir sus evaluaciones sectoriales con vistas a recomendar a las Naciones Unidas las medidas pertinentes. Después de cada ronda de consultas se emitieron informes sobre las situaciones a las que era preciso prestar atención pero las dificultades de acceso a los funcionarios encargados de la adopción de decisiones siguieron siendo motivo de preocupación para el Grupo de Trabajo. Los participantes examinaron diversas cuestiones metodológicas, inclusive la formulación y adopción de indicadores comunes, pero no lograron elaborar una lista consolidada de indicadores. No se celebraron reuniones del Grupo en 1996.

52. Desde 1993, el Departamento de Asuntos Humanitarios ha estado desarrollando el Sistema de alerta humanitaria temprana. La actividad principal del equipo del Sistema es determinar cuáles son las zonas en que puede producirse alguna crisis y cuáles serían sus consecuencias en el plano humanitario. El equipo compila y analiza información proveniente de diversas fuentes. La función del Sistema de alerta humanitaria temprana es señalar a la atención de los funcionarios encargados de los países y los funcionarios superiores la información pertinente y promover los análisis. El PNUD y el UNICEF han concertado acuerdos encaminados a incorporar los datos y la información que

reúnen a fin de que puedan utilizarse en los análisis de alerta temprana. El personal del Sistema (dos puestos extrapresupuestarios en 1996 y tres en 1997) elabora informes que se examinan en las reuniones semanales del grupo de supervisión del "marco de coordinación". Sin embargo, varios miembros del Comité Permanente entre Organismos han comentado que para que el Sistema de alerta les resulte útil la información que suministra no debería tener únicamente un enfoque específico por países. Se necesitan bases de datos temáticas, que abarquen las esferas de interés sectoriales de los organismos y que se refieran a cuestiones como las personas desplazadas dentro de los países, los análisis de vulnerabilidad y los niños soldados. Sin embargo, está claro que los recursos de que dispone actualmente el Sistema son insuficientes para realizar esas actividades. Lo que tal vez resulta más grave es que no se ha asignado a ningún funcionario o dependencia de la Secretaría la responsabilidad de dirigir el conjunto de las actividades relacionadas con las alertas tempranas. En el Comité Permanente entre Organismos, la situación es similar. Las consultas interinstitucionales sobre las alertas tempranas no surgieron como herramienta de formulación de políticas que vincularan a esa cuestión con la planificación para hacer frente a situaciones imprevistas y las actividades de previsión.

Recomendación 16, Promoción de la capacidad para proporcionar análisis de alerta temprana al Secretario General y los miembros del Comité Permanente entre Organismos:

a) Sobre la base de un informe del Grupo de Trabajo especial de alerta temprana sobre las nuevas corrientes de refugiados y personas desplazadas que deberá presentarse antes de que finalice el año 1997, el Comité Permanente entre Organismos debe convenir en una metodología mínima común para reunir, analizar y compartir información relativa a las señales tempranas de crisis humanitarias;

b) En las consultas interinstitucionales se deben examinar mensualmente, sobre la base de análisis consolidados elaborados por el Departamento de Asuntos Humanitarios, las perspectivas a corto y largo plazo de las situaciones que son motivo de preocupación, evitando duplicar los sistemas de alerta temprana especializados de los diversos organismos. Según proceda, el Grupo de Trabajo debe elevar al Comité Permanente entre Organismos recomendaciones viables sobre iniciativas en materia de prevención y de previsión.

53. El Departamento de Asuntos Humanitarios está elaborando un sistema internacional para compartir información denominado ReliefWeb, caracterizado como una red de información descentralizada de alto nivel de interconexión. En 1996 se establecieron vínculos en que participaron asociados y centros de información regionales, como la red regional integrada de información de los Grandes Lagos o AzerWeb/Baku. A principios de 1997 los usuarios ingresaron al sistema un promedio de 64.000 veces por semana. Para fines de 1997 el sistema estará plenamente desarrollado si se logra disponer de los 3 millones de dólares necesarios para mantenerlo durante el bienio 1996-1997. Dos de las prioridades del proyecto son asegurar que la información se actualice cada 24 horas y ampliar el alcance de la red mediante acuerdos de intercambio y enlaces con organismos, enlaces con los nodos sobre el terreno y la prestación de asistencia técnica cuando sea necesaria. Aunque los propósitos del Sistema de alerta

humanitaria temprana, de la red regional integrada de información y de la red ReliefWeb, en el marco del Departamento, son distintos, todas esas redes se han concebido como partes complementarias de un sistema global de alerta temprana, información operacional y difusión mundial. Sin embargo, los tres sistemas no han reconocido plenamente todas las posibilidades que pueden resultar de su interacción mutua.

Recomendación 17, Programa coordinado del Departamento de Asuntos Humanitarios para la reunión, el análisis y la difusión de información:
A fines de 1997 el Departamento debe formular una estrategia integral dirigida a optimizar la complementación del Sistema de alerta humanitaria temprana, la red regional integrada de información y la red ReliefWeb, y presentar una estrategia de financiación común.

F. Socorro y rehabilitación

54. En el inciso h) del párrafo 35 y en el párrafo 40 del anexo de la resolución 46/182 la Asamblea General asignó al Coordinador del Socorro de Emergencia la responsabilidad de promover activamente, en estrecha colaboración con las organizaciones competentes, la transición sin contratiempos de las actividades de socorro a las actividades de rehabilitación y reconstrucción a medida que se vayan eliminando gradualmente las operaciones de socorro por él dirigidas. Sin embargo, en los años posteriores a la aprobación de la resolución 46/182 no se lograron avances significativos en esa esfera. La brecha que existía entre la etapa de las actividades de socorro realizadas por las organizaciones humanitarias y la del desarrollo integral a largo plazo siguió sin cubrirse. Los mayores esfuerzos del Comité Permanente entre Organismos estaban dirigidos a satisfacer las necesidades que se planteaban en las situaciones de emergencia a medida que éstas se iban produciendo y los debates sobre la cuestión de la transición entre las actividades de socorro y el desarrollo carecieron de continuidad. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha seguido interviniendo en diversas situaciones que trascendían la fase de emergencia. En la actualidad, cuando termina una crisis, el Departamento carece de una estrategia para desvincularse de ella fundada en criterios previamente acordados o en la evaluación del Comité Permanente entre Organismos de que la situación de emergencia ha concluido.

55. Conforme a lo dispuesto en la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, las conversaciones entre el PNUD y el Banco Mundial, con la participación del Departamento de Asuntos Humanitarios, están permitiendo lograr una interacción más eficaz entre las actividades humanitarias y las de desarrollo. Un equipo integrado por el Banco Mundial y el PNUD está elaborando programas de cooperación en algunos países (véase el párrafo 71 del documento DP/1996/18). A fin de fomentar la movilización de recursos para prestar asistencia a los países que se encuentran en una situación especial en materia de desarrollo, el PNUD en 1996 propuso que se hicieran llamamientos conjuntos como parte de las actividades existentes de movilización de recursos. Entre las actividades propuestas cabe mencionar el procedimiento de llamamientos consolidados dirigido por el Departamento y la organización de mesas redondas y grupos consultivos. El PNUD propuso que, cuando fuera procedente, esas actividades podrían compartir la creación de una versión ampliada del procedimiento de llamamientos consolidados. El procedimiento ampliado constaría

de dos partes: la primera haría hincapié en la asistencia de socorro de emergencia y la segunda consistiría fundamentalmente en la realización de actividades coordinadas encaminadas a satisfacer las necesidades de rehabilitación a largo plazo. Ese enfoque permite cumplir con las exigencias de los donantes de que se especifiquen cuidadosamente los aspectos vinculados a las actividades de socorro y a una coordinación más estrecha entre las actividades de socorro y de desarrollo de las Naciones Unidas (DP/1997/CRP.6, párr. 38). En 1996 el Departamento coordinó el examen realizado por el Comité Permanente entre Organismos sobre las actividades de la comunidad internacional a fin de fortalecer la capacidad local y los mecanismos utilizados para resolver las crisis. El Comité Consultivo en Cuestiones de Programas y de Operaciones está realizando actividades semejantes con respecto al papel que desempeña el sistema de las Naciones Unidas en las tareas de reconstrucción posteriores a un conflicto. En 1996 el Comité Consultivo hizo un estudio complementario de la capacidad del sistema para apoyar la recuperación posterior a los conflictos y decidió que se elaboraran propuestas para una división racional del trabajo. El Comité Consultivo envió el estudio al Departamento de Asuntos Humanitarios para que lo analizara en el marco del examen de las actividades del Comité Permanente entre Organismos dirigido a fortalecer los vínculos entre las actividades de socorro y de desarrollo (véanse los párrafos 21 y 22 del documento ACC/1996/16). En marzo de 1997 los miembros del Comité Permanente entre Organismos examinaron la recomendación de que se ampliara el procedimiento de llamamientos consolidados a fin de que se incluyeran las necesidades inmediatas de rehabilitación y recuperación, en la medida y en el momento en que fueran necesarias, que se invitara a participar desde un principio a los asociados para el desarrollo y que se ampliaran las consultas a fin de asegurar una transición sin tropiezos entre el procedimiento de llamamientos consolidados y el proceso de mesas redondas.

Recomendación 18, Fortalecimiento de la coordinación con los programas y los organismos de desarrollo:

a) A fines de 1997 el Coordinador del Socorro de Emergencia debe proponer al Comité Permanente entre organismos un conjunto de criterios descriptivos en que se definan las condiciones en que deja de existir la necesidad de una respuesta coordinada a una situación de emergencia y, en consecuencia, caducan las funciones de coordinación del Coordinador del Socorro de Emergencia;

b) Las actividades de movilización de recursos mediante el procedimiento de llamamientos consolidados dirigido por el Departamento de Asuntos Humanitarios en los países que enfrentan crisis humanitarias deben integrar en una estrategia única los programas de socorro y rehabilitación en que participe según corresponda un programa o un organismo de desarrollo que cumpla funciones de coordinación.

G. El análisis de los resultados y las actividades del Comité Permanente entre Organismos

56. La Dependencia de Análisis de Resultados de la División de Análisis de Políticas tiene la responsabilidad de hacer o coordinar estudios de análisis de resultados. Su labor depende en gran medida de la disponibilidad de fondos

extrapresupuestarios y sólo puede realizar parte de las actividades previstas. Compete a otras dependencias de diversas divisiones integrar los análisis de los resultados a las políticas y a las directrices, pero en muchos casos las tareas vinculadas con las emergencias se convierten en prioritarias y muchos documentos (directrices o manuales) han quedado en forma de proyectos y no han recibido la difusión prevista. Los organismos que integran el Comité Permanente entre Organismos ejecutan diversos programas de evaluación pero la colaboración entre ellos ha sido muy limitada y no se ha intentado hacer un seguimiento y una evaluación sistemática de los programas interinstitucionales en su conjunto. En dichos organismos tampoco se comprenden o aceptan los objetivos y estrategias globales de tales programas. El apoyo de la División de Análisis de Políticas al Comité Permanente entre Organismos podría desempeñar un papel importante para mejorar esa colaboración.

57. En 1996, en un estudio sobre gestión (véase el párrafo 62 *infra*) se determinó que era necesario mejorar la difusión de las "mejores prácticas" en el Departamento. El personal del Departamento que actúa sobre el terreno está resolviendo varias cuestiones nuevas y se están desarrollando aptitudes y metodologías según las circunstancias de cada caso. Los resultados de esas experiencias no se comunican en forma sistemática a otros funcionarios que actúan sobre el terreno realizando actividades similares. La labor de archivo es deficiente y a menudo es imposible localizar los documentos que constituyen la memoria institucional del Departamento.

Recomendación 19, Difusión de los resultados obtenidos y de las mejores prácticas: Recurriendo a las dependencias que contribuyen a los estudios sobre los resultados obtenidos que realiza el Departamento de Asuntos Humanitarios, a la revisión y al desarrollo de políticas y directrices y a la difusión de la documentación conexas, el Coordinador del Socorro de Emergencia debe proponer al Comité Permanente entre Organismos a fines de 1997 un procedimiento que asegure un seguimiento eficaz de los resultados obtenidos y de las mejores prácticas. El procedimiento acordado debe ponerse en práctica en colaboración con las dependencias pertinentes de los miembros del Comité.

H. Utilización de métodos y prácticas de socorro en casos de emergencia

58. En el estudio de gestión realizado por el Departamento de Asuntos Humanitarios en 1996 (véase el párrafo 62 *infra*) se señala que es preciso que el Departamento integre en mayor medida los métodos y prácticas ya probados en materia de desastres naturales al marco de las situaciones complejas de emergencia. El Departamento de Asuntos Humanitarios ha utilizado diversos instrumentos o mecanismos para actuar en las situaciones de emergencia que le corresponden por su mandato. Sin embargo, los desastres naturales y las situaciones complejas de emergencia no siempre tienen un común denominador y la integración que se recomienda en el estudio de gestión debe ser selectiva. En varias oportunidades se movilizaron los equipos permanentes de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre a fin de realizar evaluaciones en situaciones complejas de emergencia. Actualmente las actividades de capacitación de los equipos, organizadas por el Departamento,

incluyen una parte dedicada a las situaciones complejas de emergencia. Sin embargo, hasta tanto se pueda examinar la cuestión más a fondo, parecería que en las situaciones complejas de emergencia esos equipos constituyen un mecanismo útil, especialmente durante la fase inicial de respuesta a las situaciones de emergencia. En materia de capacitación, además de la que brindan los equipos permanentes de las Naciones Unidas de evaluación y coordinación de situaciones de desastre, el programa de capacitación y gestión de los casos de desastre se amplió a fin de incluir cuestiones relativas a las situaciones complejas de emergencia. Conforme a las disposiciones de la resolución 1995/56 del Consejo Económico y Social, en la que se pide la capacitación integral del personal, se ha considerado que el programa debería hacer hincapié en la creación de la capacidad nacional. Mientras tanto, se desarrollaría la iniciativa de formación para casos de emergencias complejas a fin de facilitar la colaboración entre organismos para apoyar la capacitación del personal. En 1996 el Departamento estableció un programa de gestión de la coordinación sobre el terreno. El programa se incorporó a la Oficina de Coordinación del Socorro, y asigna igual prioridad a las necesidades de apoyo en todo tipo de situaciones de crisis, en estrecha consulta con las oficinas pertinentes de Nueva York y Ginebra. En Nueva York se ha mantenido la Dependencia de Respuesta Rápida de la División de Situaciones Complejas de Emergencia, con responsabilidades análogas.

Recomendación 20, Examen de la utilidad de las prácticas en materia de socorro en casos de desastre en un contexto de situaciones complejas de emergencia: Para fines de 1997 el Departamento de Asuntos Humanitarios debe terminar un examen sobre las posibilidades de mejorar la integración de sus programas en materia de desastres naturales y de situaciones complejas de emergencia. Cualquier propuesta de integración debe preservar la eficacia de los métodos y prácticas utilizados en diversos tipos de situaciones.

IV. OTRAS CUESTIONES

A. Medidas para aumentar el grado de conciencia

59. Entre 1994 y principios de 1996 el Departamento de Asuntos Humanitarios realizó varios exámenes internos del programa de información pública y relaciones exteriores y observó que, fuera de la elaboración y difusión de informes sobre la situación en materia de desastres naturales y ecológicos, el Departamento en su conjunto parecía carecer de procedimientos o criterios para elaborar y comunicar a la prensa, y a otros destinatarios, información que revistiera especial importancia. En lugar de adelantarse a los acontecimientos y determinar la forma en que deberían manejarse desde un punto de vista de la información pública, el Departamento actuaba con frecuencia de manera improvisada.

60. En 1994 el Departamento elevó al Comité Permanente entre Organismos una propuesta de estrategia para elaborar un sistema de comunicación para todo el sistema que fuera parte integrante de una campaña permanente relativa a un conjunto de temas acordados, y un marco para esa campaña que contara con el apoyo de los organismos. Esa estrategia no fue adoptada pero las dependencias

de asuntos externos realizaron actividades de colaboración oficiosa. El Departamento adoptó varias iniciativas dirigidas a difundir temas que eran motivo de preocupación a nivel mundial. En el plan estratégico del Departamento para 1995 se establecía que el Departamento elaboraría una estrategia para aumentar el grado de conciencia sobre los principios y las políticas humanitarias. En 1996 se creó en Nueva York la Dependencia de Relaciones Externas e Información a fin de fortalecer los vínculos del Departamento con instituciones externas que colaboraban con él, apoyar las actividades de información del Departamento y elaborar una estrategia del Departamento en materia de promoción de las cuestiones humanitarias. Asimismo, el Servicio de Gestión de la Información y Relaciones Exteriores de Ginebra comenzó a aplicar una nueva estrategia integral sobre las publicaciones.

61. Los representantes de los gobiernos entrevistados por la Dependencia Central de Evaluación comentaron que no contaban con información suficiente sobre las actividades, los logros y las dificultades del Departamento y que, en consecuencia, no podían prestar apoyo activo a su labor. Varios representantes no estaban informados de las prioridades del Departamento. En términos generales, las reuniones de información organizadas por el Departamento para los Estados Miembros sólo se refieren a situaciones de emergencia concretas. Sin embargo, las consultas recientes celebradas entre el Departamento y la comunidad de donantes han tenido más amplitud y periodicidad. El Departamento ha proporcionado a los órganos rectores de los miembros del Comité Permanente entre Organismos exámenes de la labor interinstitucional. Sin embargo, los representantes de los gobiernos entrevistados comentaron que su labor se vería facilitada enormemente si el Departamento también pudiera proporcionarles exámenes periódicos de la labor de los distintos órganos rectores y de las consecuencias de sus decisiones sobre la asistencia humanitaria.

Recomendación 21, Estrategia del Departamento de Asuntos Humanitarios para aumentar la conciencia:

a) El Departamento debe proponer una estrategia encaminada a aumentar la conciencia de los miembros del Comité Permanente entre Organismos sobre los principios y políticas humanitarias. La estrategia acordada debe pasar a formar parte del plan de trabajo anual del Comité y aplicarse con la colaboración de todos los miembros del Comité.

b) Las reuniones de información organizadas por el Departamento y la información proporcionada por éste a los Estados Miembros no deben limitarse a las actualizaciones sobre la asistencia proporcionada en respuesta a situaciones concretas de emergencia, sino que debe incluir información sobre una mayor diversidad de temas, como las actividades del Departamento, los exámenes periódicos sobre las decisiones adoptadas por los organismos intergubernamentales y sus consecuencias para las actividades humanitarias.

B. Seguimiento del estudio de gestión

62. Se han hecho varios estudios parciales o integrales sobre la gestión del Departamento de Asuntos Humanitarios. El último de ellos se finalizó a principios de 1996 y consistió en un estudio de gestión del plan de trabajo del

Departamento y de sus necesidades de recursos, estipulándose que el Departamento debía realizar un seguimiento de las recomendaciones que figuraban en él. Esas recomendaciones se referían a la difusión de la información, las actividades de apoyo sobre el terreno, la recaudación de fondos y la planificación. Será necesario hacer un examen de la aplicación de las recomendaciones en un plazo de 12 a 18 meses.

63. En 1995 la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto inició un examen de las funciones básicas del Departamento en relación con las propuestas de que la mayor parte de esas funciones se financiaran un cargo al presupuesto ordinario. En 1996, y como resultado de las conclusiones del estudio de gestión, el Departamento formuló una estrategia financiera en que se indicaban las diferencias entre las funciones básicas y las funciones no básicas, teniendo en cuenta las actividades de largo plazo y las actividades de corto plazo, más difíciles de prever. Los recursos financieros para el período 1996-1997 necesarios para financiar los programas y la administración de la sede ascienden a unos 80 millones de dólares. Para las actividades básicas se requieren 64 millones de dólares, de los cuales 19,5 millones de dólares se financian con cargo al presupuesto ordinario. Puede verse que en la actualidad la proporción de actividades consideradas básicas es muy alta. Si se produjera una disminución de las contribuciones el Departamento no podría cumplir con todas sus funciones básicas ya que la financiación de las actividades del Departamento seguirá dependiendo en forma permanente de las contribuciones voluntarias. En el estudio de gestión se señalaba que no era necesario introducir cambios profundos en el Departamento pero que éste debería concentrar sus esfuerzos en objetivos concretos.

Recomendación 22, Seguimiento del estudio de gestión: Como seguimiento del estudio de gestión de 1996, para fines de 1998 la Dependencia de Supervisión Interna debe evaluar las mejoras alcanzadas en la gestión del Departamento. Esa evaluación debe incluir un examen de la cuestión de las funciones básicas y de su financiación.

Notas

^a Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/49/16), primera parte, párr. 34.

^b Ibíd., cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/47/6/Rev.1), vol. II, párr. 37.6.

^c Ibíd., cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 3 (A/48/3/Rev.1), cap. III.
