

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/98/5/3

9 septiembre 1998

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DEL ESTUDIO TRIPARTITO1 (UNICEF/OACNUR/PMA) DE LA OPERACIÓN DE URGENCIA DE LOS GRANDES LAGOS

Septiembre de 1996–septiembre de 1997

Costo total de alimentos (abril de 1995- abril de 1998)	252 456 374 dólares
Costo total para el PMA	569 614 712 dólares
Fecha de aprobación	10 de marzo de 1995
Fecha de la firma de la carta de entendimiento	10 de julio de 1995
Duración del proyecto (tres primeras fases)	Tres años
Fecha de evaluación	Octubre/noviembre de 1997
Composición de la misión	PMA/UNICEF/OACNUR

Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

¹ El informe completo está a disposición de quien lo solicite, sólo en inglés.

RESUMEN

Según la opinión del equipo de la misión por lo general, se dieron con frecuencia tanto la cooperación espontánea como la coordinación en el ámbito oficial, con buenos resultados. Los acuerdos oficiales firmados revistieron formas diversas, tales como: a) memorandos de entendimiento y planes operacionales regionales, nacionales y locales; b) acuerdos separados sobre cooperación en sectores específicos, como la logística y las telecomunicaciones; y c) planes de trabajo conjuntos a nivel nacional y local.

Pero, tal vez, las iniciativas de mayor importancia para futuras operaciones de urgencia fueron las que emprendieron conjuntamente los tres organismos en forma extraoficial, tales como los centros conjuntos de logística a nivel regional y local, con recursos comunes; los acuerdos para compartir frecuencias y conexiones en el ámbito de las telecomunicaciones; y la utilización conjunta de equipos y de personal, así como de almacenes, oficinas y otros servicios. Además, cuando disminuyeron las actividades de urgencia, los tres organismos utilizaron la experiencia adquirida para elaborar por escrito procedimientos y acuerdos que guiarán el establecimiento de actividades conjuntas en las futuras operaciones de urgencia.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director, OEDE:	A. Wilkinson	tel.: 066513-2029
Oficial de evaluación, OEDE:	S. Green	tel.: 066513-2032

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



ANTECEDENTES

1. En 1995 y principios de 1996, la “Evaluación conjunta de la ayuda de urgencia a Rwanda”, patrocinada por donantes (y más conocida como “estudio multidonantes”), examinó el programa regional de urgencia, cuyos beneficiarios en ese momento eran en su mayor parte los refugiados apiñados en el Zaire oriental y el oeste de Tanzania. Ahora bien, al estallar la guerra civil en el Zaire al final de 1996, un gran número de zairenses se desplazó hacia el interior del país, obligando a más de un millón de refugiados a regresar a sus lugares de origen, Rwanda y Tanzania, y a otros varios cientos de miles a retirarse a las partes más inaccesibles del Zaire oriental.
2. A mediados de 1997, el PMA propuso a la OACNUR y al UNICEF que los tres organismos emprendieran un estudio conjunto sobre la coordinación entre organismos de las operaciones en la región de los Grandes Lagos. Logrado un acuerdo sobre el mandato, la “misión tripartita” comenzó su labor en octubre de 1997, con un equipo formado por un oficial de evaluación del PMA (OEDE), un oficial de operaciones de la OACNUR, y un oficial retirado del UNICEF. El período elegido para el estudio, septiembre de 1996 a septiembre de 1997, comenzó cuando estalló la guerra en el Zaire oriental y terminó un mes antes de la visita de la misión a la región.
3. A lo largo de tres semanas la misión visitó seis países de la región (Kenya, Uganda, Rwanda, Burundi, Tanzania y la República Democrática del Congo, y celebró consultas en las sedes centrales de los tres organismos en Roma, Ginebra y Nueva York. Sobre el terreno, se reunió con los directores/administradores regionales y los representantes nacionales de los tres organismos, y con los funcionarios de cada uno de ellos que trabajaban en el ámbito de las comunicaciones, la logística, la programación, la seguridad y la información a nivel regional, nacional y local y que, por eso mismo, se ocupaban más de cerca de la ejecución de los diversos programas de urgencia. Concluida la visita sobre el terreno, el equipo preparó un proyecto de informe, que fue revisado posteriormente para tomar en cuenta las observaciones formuladas por los directores de operaciones y de evaluación en las sedes de los tres organismos.
4. La misión entrevistó, además, a funcionarios de otros organismos de las Naciones Unidas, entre ellos los Coordinadores Residentes del PNUD y los Coordinadores de la Asistencia Humanitaria de las Naciones Unidas. Se reunió con algunas ONG en Rwanda, y con funcionarios del gobierno nacional en Burundi. En Tanzania, se reunió con miembros de la misión conjunta de evaluación de la ayuda alimentaria de la Región de los Grandes Lagos (MCEAA), y participó parcialmente en su informe de fin de misión. Aunque el equipo tripartito no pudo reunirse sobre el terreno con la misión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos/Departamento de Asuntos Humanitarios (Misión IASC/DAH), que estaba examinando la coordinación estratégica de la asistencia humanitaria en la región de los Grandes Lagos, tuvo posteriormente la oportunidad de realizar un amplio intercambio de opiniones. Como el informe completo de la misión, que se puede conseguir en la OEDE, contiene algunas conclusiones y recomendaciones que no se refieren directamente al PMA, por razones de espacio no se incluyeron en el presente resumen.



Finalidad y alcance del estudio

5. El objetivo de la misión conjunta PMA/OACNUR/UNICEF era examinar los aspectos operativos de la coordinación de la asistencia humanitaria en la región de los Grandes Lagos con el fin de:
 - a) contribuir a un proceso compartido de autoevaluación interinstitucional a nivel regional encaminado a conceder prioridad a la mejora de la coordinación entre organismos de la asistencia humanitaria y a la búsqueda de formas apropiadas para lograrlo en un contexto en evolución, y
 - b) señalar las enseñanzas más aprovechables en operaciones de asistencia humanitaria.
6. El estudio se limitó a los tres organismos operacionales principales de las Naciones Unidas: la OACNUR, el PMA y el UNICEF.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Generalidades

7. La misión observó que la cooperación, tanto oficial como extraoficial sobre el terreno entre el personal de operaciones del UNICEF, el PMA y la OACNUR había sido más frecuente y con resultados superiores a lo previsto. Ejemplo de ello son los distintos tipos de acuerdos (planes operativos, memorandos de entendimiento (ME), y arreglos técnicos en sectores específicos, tales como la logística y las telecomunicaciones) concertados a nivel regional, nacional y local. Con posterioridad, se firmó un memorando de entendimiento general entre las sedes centrales del PMA y el UNICEF, junto con un acuerdo técnico general sobre radiotelecomunicaciones.
8. De mayor importancia, desde el punto de vista de la coordinación de las operaciones en el futuro, fue el número creciente de actividades emprendidas por los tres organismos, en las cuales, durante un tiempo limitado y con finalidades específicas, actuaron como un solo organismo. Como ejemplos de acuerdos extraoficiales caben señalar algunos centros conjuntos de logística a nivel regional y local en los que se utilizaron recursos comunes; un acuerdo para compartir frecuencias y conexiones en el ámbito de las telecomunicaciones; y la utilización conjunta de equipos y de personal, así como de almacenes, oficinas y otros servicios. Posteriormente, cuando disminuyeron las actividades de urgencia en la región, los tres organismos utilizaron la experiencia adquirida para elaborar por escrito procedimientos concertados que guiarán el establecimiento de actividades conjuntas en las futuras operaciones de urgencia.
9. En ésta, como en operaciones de urgencia anteriores, los desacuerdos entre los funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas impidieron a veces la realización de una acción coordinada. En tales casos, ni siquiera la firma de acuerdos y memorandos de entendimiento sirvió para superar las diferencias y armonizar las operaciones de los organismos. Otra dificultad recurrente fue el espíritu competitivo que se manifestó entre los organismos, sobre todo en las iniciativas encaminadas a recaudar fondos. Ahora bien, teniendo en cuenta precisamente estas características “inherentes” al sistema internacional de ayuda de urgencia se valoran más los esfuerzos desplegados por los tres organismos para establecer nuevas modalidades oficiales y oficiosas de coordinación operacional y acción conjunta.



10. Aunque el examen pormenorizado de la coordinación *estratégica* correspondía a la misión del IASC/DAH, la misión tripartita formuló observaciones en los casos en los que la coordinación se refería directamente a asuntos operativos. En general observó que cuanto más cerca se estaba de la 'acción' directa, tanto más clara aparecía la delimitación de las responsabilidades de los organismos, más coherente y coordinado el mecanismo de adopción de decisiones, y más ordenada la ejecución de éstas. En estos casos, los administradores solían concentrarse más en las tareas que tenían entre manos que en las políticas o en la publicidad de sus organismos.
11. En el segundo semestre de 1996, cuando comenzó la guerra civil en el este de la República Democrática del Congo, empezó una nueva fase en la operación de urgencia de los Grandes Lagos. La movilización imprevista de un gran número de refugiados y personas desplazadas en el interior (PDI) hizo que en el programa cobraran un relieve especial las actividades de protección y socorro de la OACNUR y las operaciones de logística y alimentación del PMA. Dada la intensidad y el alcance de las actividades de estos organismos, gracias a sus recursos significativamente superiores, las iniciativas del UNICEF quedaron absorbidas en esta operación de mayor alcance. Los alimentos, la vivienda, la protección y el transporte se convirtieron en las principales preocupaciones operacionales que, por supuesto, atrajeron la mayor parte de la financiación de los donantes. En estas circunstancias, cuando se establecieron centros locales de control logístico o arreglos en materia de programación, el UNICEF no siempre fue tenido en cuenta como un interlocutor a todos los efectos.
12. Posteriormente, cuando la situación local se fue normalizando y los refugiados/PDI comenzaron a regresar o a reubicarse, la atención de la comunidad local y de las autoridades gubernamentales se concentró en la reconstrucción de la infraestructura y en el restablecimiento de las escuelas, los servicios sanitarios y otros servicios sociales. Por ejemplo, el sistema de urgencia de suministro de agua potable tuvo que transformarse en un sistema de abastecimiento de agua comunitario. Pero al disminuir las operaciones de urgencia y comenzar las actividades de rehabilitación y reconstrucción, se esperaba que el UNICEF se hiciera cargo de las operaciones, a veces sin haber mediado un tiempo suficiente de preaviso y sin que necesariamente hubiera participado en la planificación para imprevistos (como ocurrió en la provincia de Kivu, República Democrática del Congo).

Recomendación: En el interés de la continuidad del programa y para apresurar la normalización y reanudación de los servicios sociales básicos en las zonas afectadas por los conflictos, los tres organismos deberían participar activamente en las actividades de planificación y coordinación desde el comienzo de las operaciones de urgencia (o sea, no sólo en el desarrollo del programa propiamente dicho, sino también en las estrategias de entrada y de salida). En concreto, como el UNICEF suele desempeñar un papel fundamental durante la fase transitoria del restablecimiento de los servicios básicos, debería participar como interlocutor en la planificación del socorro humanitario incluso en aquellas situaciones y fases en las que no tuviera una función importante que desempeñar en las operaciones mismas.

Logística y seguimiento de los productos

13. Tras el estallido de la guerra civil en septiembre/octubre de 1996, más de un millón de refugiados (principalmente rwandeses) huyeron de un día para otro de las hostilidades y regresaron a sus lugares de origen o se replegaron sobre la parte oriental del Zaire, lo que obligó a los organismos de ayuda a desplazarse y cambiar la destinación de los envíos de ayuda. En la zona oriental del Zaire, la logística y las telecomunicaciones llegaron a ser



problemas importantes ya que en el fragor de las hostilidades un gran número de refugiados y PDI necesitaban asistencia y protección, ser puestos a salvo y/o repatriados rápidamente a sus lugares de origen.

14. A raíz de la emigración de un número importante de personas o de su distribución en diversas localidades, los tres organismos (o en algunos casos los 'dos'—la OACNUR y el PMA) convinieron en distribuirse las funciones, con arreglo a las finanzas y a los recursos de personal y equipo con que contaba cada uno en esos lugares. No era importante sobre qué organismo recaía la designación oficial de 'organismo principal' ya que todos los aspectos importantes de la operación se realizaban a través de acuerdos conjuntos locales, y compartiendo el personal, los equipos y los fondos.
15. En el plano regional, el DAH, la OACNUR, el UNICEF y el PMA establecieron en diciembre de 1996 un Centro conjunto de logística de las Naciones Unidas (UNJLC) en Kampala. Previsto al principio principalmente como un punto de enlace para la Fuerza Multinacional de las Naciones Unidas (FMN) destacada a la región por un período breve, el UNJLC sirvió para procesar las informaciones sobre las operaciones de logística de los tres organismos y, además, para la gestión común de sus operaciones de logística en toda la región. Esta dependencia era responsable de la coordinación de la recepción de los fletes y de su envío a los respectivos lugares sobre el terreno. En febrero de 1997, las secciones de logística de los tres organismos aprobaron el borrador de un documento en el que se establecían los procedimientos para la creación de centros conjuntos de logística en futuras operaciones de urgencia.
16. Cada una de las operaciones de campo que el PMA y la OACNUR establecieron por primera vez en la situación de urgencia de los Grandes Lagos en localidades tales como Kisangani, Goma, Entebbe, Mbandaka, Mwanza y Brazzaville se llamó Centro de control de desplazamientos (MOVCON). Cada uno tenía su modalidad y sus contenidos específicos, diseñados en función de los problemas logísticos de su zona de influencia.
17. A través de los UNJLC, MOVCON, y acuerdos semejantes, cualquier combinación de organismos puede compartir por un tiempo sus recursos de personal y de equipos para realizar operaciones con aviones, barcasas o camiones. Lo que, además de resultar eficaz y económico, no perjudica a los organismos participantes. Además, el intercambio de recursos o responsabilidades (determinación del cometido de los aviones, gestión de almacenes, etc.) en un determinado lugar no impide que se formulen otros acuerdos en materia de operaciones conjuntas de logística para actividades que se realicen en otras localidades, algunas semanas o meses después, ya que sus parámetros seguramente serían diferentes.

Recomendación: El documento sobre los centros conjuntos de logística debería incluirse en los ME interinstitucionales generales entre los tres organismos y en sus manuales internos de logística.

Recomendación: Los tres organismos deberían fomentar la práctica de elegir a uno de ellos para que asuma la función de coordinar las operaciones locales y concertar habitualmente acuerdos oficiosos para operaciones conjuntas.

18. Pese a los resultados satisfactorios de las operaciones conjuntas en materia de logística, hubo casos en el programa de urgencia de los Grandes Lagos en los que los tres organismos duplicaron innecesariamente sus almacenes, servicios de reparación, oficinas, equipos de transporte, e incluso los agentes de transporte, lo que representó una dispersión de recursos. Esta observación surge de las conclusiones de la Evaluación conjunta de la ayuda de urgencia a Rwanda. Los costos de los servicios de transporte (servicios de transporte por



camión y contratos de aviones tanto de pasajeros como de carga) fueron innecesariamente excesivos en los momentos cruciales del comienzo de las operaciones cuando los organismos pujaban entre sí por los mismos equipos y/o los mismos servicios. Durante el comienzo de las operaciones por aire en la emergencia de los Grandes Lagos, los organismos tendieron también a negociar independientemente con las autoridades gubernamentales pertinentes sobre las tasas de aeropuerto y los derechos de desembarque, con el resultado de que las tasas han variado considerablemente.

19. En una gran parte de la operación de urgencia de los Grandes Lagos, particularmente en las primeras fases, la gestión de los aviones de pasajeros de las Naciones Unidas en apoyo de las operaciones de urgencia resultó problemática. Los procedimientos eran a menudo ineficaces y los costos excesivamente altos. Con frecuencia los organismos contaban con capacidad duplicada, de suerte que en algunos casos los aviones volaban con poca carga o casi vacíos. Algunas veces esos problemas fueron superados por los tres organismos mediante un acuerdo semejante al que ya se había aplicado en Somalia, que consistía en un servicio común para el transporte del personal, conocido como Servicios Aéreos Comunes de las Naciones Unidas (UNCAS). Un acuerdo similar se logró para el transporte del personal de las Naciones Unidas entre Nairobi, Kampala, Goma, Kigali y Bujumbura, y dentro de Burundi.

Recomendación: Procedimientos relativos a las licitaciones de contratos de transportes (deberían acordarse entre los tres organismos).

Recomendación: Los tres organismos deberían adoptar una postura común sobre los privilegios y las inmunidades de las Naciones Unidas relativos a las tasas y los derechos de aeropuerto. En lo posible, en un país debería negociarse conjuntamente un único acuerdo para todo el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación: Las secciones de logística de los tres organismos deberían elaborar de común acuerdo procedimientos relativos al establecimiento de servicios comunes de las Naciones Unidas para pasajeros en futuras operaciones de urgencia.

Recomendación: A nivel nacional y de las suboficinas deberían celebrarse reuniones periódicas del personal de logística de los distintos organismos, y en este sentido deberían incluirse disposiciones en los ME locales y nacionales pertinentes y en los planes de trabajo conjuntos.

20. A lo largo del año civil 1997, cada uno de los tres organismos ha estado elaborando nuevos sistemas automatizados para el seguimiento de los productos (SSP) y/o perfeccionando los existentes, en función de sus necesidades particulares. El UNICEF manipula más de 2 000 artículos, un gran número de los cuales (no todos) directamente a través de su almacén central en Copenhague; otros se compran y transportan en el lugar. El PMA dispone de mucho menos tipos de productos o 'artículos', pero compra y transporta desde muchos puntos diferentes y, por supuesto, en una cantidad mucho mayor. No obstante, pese a estas diferencias—y esto ocurrió particularmente en la vasta y compleja operación de los Grandes Lagos—cada uno de los tres organismos tiene interés en conocer la situación de la cadena de distribución de productos de los otros organismos a efectos de coordinación logística.

Recomendación: Los equipos encargados del diseño de los SSP de los tres organismos deberían trabajar estrechamente unidos para asegurar que cada organismo pueda conocer los sistemas de los otros y acceder a ellos. En particular, la misión recomienda el establecimiento de un grupo de trabajo tripartito sobre SSP para asegurar el intercambio constante de información y la máxima compatibilidad entre los sistemas.



Telecomunicaciones

21. Las comunicaciones telefónicas instantáneas son decisivas para la conducción de operaciones de asistencia humanitaria en situaciones de conflicto de alto riesgo. El estallido de la guerra civil en el este de la República Democrática del Congo en octubre—noviembre de 1996 planteó serios desafíos a los sistemas de comunicaciones de voz/datos de los tres organismos, sobrecargados por los problemas de seguridad del personal residente en lugares remotos (objeto de examen en la sección sobre seguridad), por algunas evacuaciones en gran escala, y por la coordinación entre organismos de complejos ejercicios logísticos por aire, por carretera, por ferrocarril y por agua.
22. Durante los últimos años, la OACNUR, que cuenta con un gran número de su plantilla en situaciones de alto riesgo, ha aventajado a los otros organismos en la adquisición y el desarrollo de capacidad en materia de sistemas de comunicaciones telefónicas por radio, especialmente de muy alta frecuencia. Ahora bien, para apoyar las operaciones de logística y seguir los envíos de los artículos de socorro en los lugares remotos, es indispensable contar con sistemas seguros capaces de transmitir oportunamente textos y datos (imágenes digitales, hojas de cálculo electrónico, etc.). En el marco de la operación de los Grandes Lagos, en los últimos dos o tres años el PMA lo ha logrado en forma eficaz y económica mediante ordenadores conectados a la Internet con aparatos de radio de alta frecuencia. Este “sistema de correo electrónico sobre el terreno” lo está utilizando también el UNICEF en lugares apartados, y ha suscitado una gran atención en la comunidad internacional de ayuda de urgencia. Los tres organismos participan activamente en el Comité asesor sobre telecomunicaciones entre organismos de las Naciones Unidas (ITAC), un grupo formado por 22 organismos y programas de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es promover la coordinación de las telecomunicaciones de las Naciones Unidas.
23. Sobre la base de la experiencia adquirida el año pasado en los Grandes Lagos, los tres organismos han empezado a aprovechar las reuniones regionales de las Naciones Unidas sobre logística y telecomunicaciones y las reuniones del ITAC, para normalizar y compatibilizar sus sistemas de comunicaciones de voz/datos. Ahora existe la posibilidad (que ya se ha aprovechado en algunas operaciones internacionales importantes de ayuda de urgencia) de utilizar estaciones terrestres de telecomunicaciones por satélites para conectar rápidamente cualquier parte del planeta con todos los organismos operacionales de las Naciones Unidas. Con un ordenador portátil el personal de emergencia podrá conectarse con servidores locales para hacer llegar por Internet voz, textos, datos e imágenes digitales a cualquier parte del mundo mediante una radio de alta o muy alta frecuencia, un satélite o un teléfono.
24. En noviembre y principios de diciembre, terminada la visita sobre el terreno, la misión examinó y redactó una recomendación en la que proponía que los tres organismos se pusieran de acuerdo para conectar sus sistemas de telecomunicaciones a la actual red satelitaria del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, situada en Brindis, Italia. Gracias a un acuerdo patrocinado por el ITAC, desde mediados de diciembre se pudo contar con esta capacidad adicional, aunque empezó a utilizarse a mediados de 1998.
25. Tomando como base su cooperación en el sector de las telecomunicaciones en la operación de los Grandes Lagos, el UNICEF y el PMA concluyeron últimamente un arreglo técnico sobre telecomunicaciones y apoyo sobre el terreno, por el que convinieron en compartir las conexiones, el apoyo técnico y la administración, normalizar los requisitos para los equipos y las reservas estratégicas en materia de telecomunicaciones, y realizar actividades conjuntas de capacitación en tecnología de las telecomunicaciones y la



información (TTI). El acuerdo fue completado y firmado por el UNICEF y el PMA en marzo de 1998 como un acuerdo técnico en apoyo del ME general entre ambos organismos.

Recomendación: con el fin de crear para la comunidad internacional de ayuda de urgencia un sistema global de telecomunicaciones que pueda ser compartido, el personal directivo superior de los tres organismos debería apoyar la ampliación de sus actuales ME generales bilaterales para que se incluyan los acuerdos técnicos en materia de telecomunicaciones concertados entre estos tres organismos y otros, especificando los principales asociados en la ejecución de los organismos.

Planificación, programación y seguimiento

26. Un memorando de entendimiento, una carta de entendimiento (CE), un plan de trabajo o plan de operaciones conjunto entre organismos expresan una intención, no necesariamente garantizan una coordinación. No obstante, en conversación con los oficiales de programación de los organismos, la misión observó que en general los acuerdos escritos se tomaban muy en serio. Muy a menudo, particularmente en el plano local, habían servido como marco de cooperación para operaciones posteriores. En el caso del plan de trabajo conjunto de Goma, en el que intervinieron el PMA y la OACNUR, el documento fue completamente actualizado en dos ocasiones. La segunda ampliación estaba todavía en vigor cuando estalló la guerra en el Zaire y huyó la población beneficiaria. El plan de operaciones conjunto para la asistencia humanitaria en Burundi, en el que actuó como intermediario el coordinador de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y participaron los tres organismos, asignó funciones de coordinación a cada uno de los organismos en zonas de operaciones críticas.
27. A pesar de las numerosas formas innovadoras de intervención conjunta experimentadas en la operación de los Grandes Lagos y del ritmo de los acontecimientos políticos/militares durante el período de examen, la planificación conjunta de programas para imprevistos brilló por su ausencia. La misión considera que una evaluación conjunta previa de la situación y un examen de los fondos disponibles y de las posibles funciones de los organismos, al menos facilitaría, aunque no garantizase por completo, la coordinación sin contratiempos de los programas al estallar la crisis. Y, a su vez, un acuerdo sobre estos asuntos adoptado desde el principio podría ser beneficioso para la coordinación posterior en los sectores de seguridad, logística, servicios/instalaciones comunes, información pública e, incluso, dotación de recursos.
28. Las misiones de observación tienen diversos objetivos, orientados todos ellos a asegurar la satisfacción de las necesidades básicas y una utilización óptima de los recursos en un contexto sujeto a cambios continuos. Constituyen un instrumento importante para garantizar el aprovechamiento de las enseñanzas adquiridas y evitar la repetición de los errores. Además, forman parte de la memoria institucional de los organismos. En la operación regional de urgencia de los Grandes Lagos se realizaban periódicamente evaluaciones conjuntas de las necesidades, pero no misiones de observación conjuntas.

Recomendación: En zonas expuestas a emergencias, los tres organismos deberían realizar periódicamente planificaciones conjuntas para hacer frente a imprevistos. Si la oficina regional cuenta con una estructura revisada, sería mejor centrar allí la planificación, con la participación del personal de logística, comunicaciones, información, seguridad y programas.



Recomendación: Al principio de una emergencia, y en los intervalos acordados durante la ejecución de importantes programas complejos de urgencia, los tres organismos deberían enviar periódicamente misiones conjuntas de evaluación/seguimiento sobre el terreno. En general, también deberían realizarse conjuntamente las evaluaciones de las operaciones complejas de urgencia.

29. Algunas de las operaciones de urgencia nacionales (Burundi, Rwanda) y algunas de las principales operaciones de urgencia locales (Bukavu, Goma, Kigoma, Ngara) llevadas a cabo en los Grandes Lagos contaron desde el principio con planes de trabajo o planes de operaciones conjuntos. Pero no en todos participaban los tres principales organismos de operaciones de las Naciones Unidas, y los documentos variaban considerablemente en función de las esferas de responsabilidad y su grado de especificidad. Cuando participaban la OACNUR y el PMA, se solía utilizar como modelo el memorando de entendimiento general entre ambos organismos.

Recomendación: Deberían elaborarse planes de trabajo/operaciones conjuntos al principio de las operaciones de urgencia, tanto en el plano local como nacional. En ellos deberían participar todos los organismos y, además de una clara delimitación de las respectivas esferas de responsabilidad, deberían en lo posible, incluir un acuerdo sobre el número inicial de los beneficiarios, la ubicación de los puntos de entrega en el interior del país (PEIP) y una 'estrategia de terminación' de la operación, incluidos los aspectos de personal, comunicaciones, logística y seguridad.

30. La misión observó que en la región de los Grandes Lagos había una sensación muy difundida de que los refugiados recibían una proporción mucho mayor de la ayuda de socorro que las personas desplazadas en el interior (PDI) o que las víctimas civiles del conflicto, lo que, bien o mal, fue interpretado por las nuevas autoridades gubernamentales de la región como una opción política de las instituciones de ayuda y de sus donantes. Las desigualdades en el suministro de socorro a los diferentes grupos de beneficiarios pueden crear serios problemas no sólo para el bienestar de los beneficiarios, sino también para las perspectivas de una solución a largo plazo y, en algunos casos, incluso para la seguridad del personal de ayuda de urgencia implicado.

Recomendación: En la medida de lo posible, los niveles y tipos de asistencia a las diferentes categorías de beneficiarios deberían establecerse de común acuerdo entre los tres organismos, desde el comienzo de la operación o de una nueva fase de la operación.

Organización y dotación de personal

31. Dentro de los tres organismos, la estructura de gestión difiere considerablemente de un organismo a otro; entre otras cosas, en cuanto a las funciones y facultades de las oficinas regionales. Además, los organismos están constantemente replanteando y cambiando la delimitación de sus atribuciones. La oficina regional del UNICEF, por ejemplo, se caracteriza, por su función consultiva, mientras que la oficina regional del PMA se distingue por su orientación a la gestión. En consecuencia, a efectos prácticos, sería más eficaz que todo lo relativo a la coordinación entre el PMA y el UNICEF, por ejemplo, se tratara entre el director regional del PMA y los correspondientes representantes del UNICEF en el país, lo que a primera vista no es una línea de comunicación espontánea o natural. Pese a estos inconvenientes aparentes, el enfoque regional permitiría un uso más flexible del personal y de los recursos y, por lo tanto, debería fomentarse. Los ME generales bilaterales que se han negociado entre los tres organismos en los últimos años han servido en general para aclarar las funciones respectivas. Pero hasta ahora no han podido abordar la cuestión de las 'diferentes delimitaciones de atribuciones'.



Recomendación: El personal directivo superior de los tres organismos debería analizar las posibilidades de un proceso de armonización de los documentos bilaterales de suerte que pudieran con el tiempo unificarse en un ME tripartito en el que se trataran las relaciones de trabajo de los tres organismos.

32. Hay notorias desigualdades en los incentivos asignados al personal de los diversos organismos, y esto vale no sólo para la OACNUR, el UNICEF y el PMA, sino para todos los organismos. Las desigualdades se refieren a: los contratos que se adjudican para puestos semejantes; la interpretación del reglamento financiero (adelantos, etc.); la categoría de misión (al personal de algunos organismos se concede el rango de misión en las estaciones de emergencia, al de otros organismos, no); licencia de descanso y recuperación (DyR) o las misiones de compras—(algunos conceden DyR al personal y otros no); el pago por condiciones de trabajo peligrosas (el personal de algunos organismos tienen derecho a ello cuando están fuera del lugar de destino, de vacaciones o en licencia de DyR. Además de la injusticia que supone el tratar diversamente a los miembros del personal de las Naciones Unidas que trabajan juntos en condiciones extremadamente difíciles, tales desigualdades impiden la coordinación. Se puede explicar por qué surgen tales discrepancias, pero no por qué se permite que sigan existiendo. Esto se indicó fuertemente en Burundi, pero se señaló también en toda la región.

Recomendación: El personal directivo superior de los tres organismos debería examinar la posibilidad de normalizar los incentivos y las condiciones de servicio, así como los formularios (en la medida de lo posible) y el contenido de los contratos para el personal que presta servicios en estaciones de emergencia, y de los contratos con las ONG asociadas en la ejecución.

Seguridad

33. Durante los últimos cuatro años, el contexto de la ayuda de socorro en la región se ha caracterizado por conflictos armados más o menos continuos. Cuando la misión estaba realizando la visita sobre el terreno, en la parte occidental de Rwanda se habían reanudado las hostilidades en gran escala, y en la parte oriental de la República Democrática del Congo y en Burundi se registraban conflictos esporádicos. Incluso en las zonas en las que no se combatía, las principales fuentes de información de la misión coincidían en que era posible una reanudación de los conflictos étnicos en una gran parte de la región. En situaciones como éstas, la seguridad del personal constituye un factor decisivo en la entrega de la ayuda de urgencia en la región, razón por la cual urge la necesidad de asegurar un alto nivel de cooperación entre los organismos en todo lo referente a la seguridad.
34. Los equipos de seguridad nacional o de gestión de las crisis funcionaron bien, pero más que todo para hacer frente a las situaciones una vez producidas y no tanto para prevenirlas, ello debido a la intensidad del volumen de trabajo y a la escasez de los recursos. Había, sí, una preocupación general por la seguridad del personal y de los equipos, pero que no se tradujo necesariamente en una responsabilidad por la seguridad, salvo en el caso de las personas inmediatamente interesadas, ni en un apoyo material para la seguridad. Llama la atención que en el llamamiento de última hora en favor de Congo Brazzaville no hubiera habido una referencia a las necesidades en materia de seguridad, fuera de un sistema de comunicaciones para el PMA. La misión considera que, si se les hubiera pedido, los donantes habrían estado dispuestos a dar gran prioridad a la seguridad del personal encargado de entregar la ayuda suministrada gracias al llamamiento.
35. La actividad de las misiones en las zonas inseguras fue seguida atentamente desde las sedes centrales del país, pero una vez más, salvo raras excepciones, se trataba de iniciativas



de los distintos organismos más que de una iniciativa coordinada. En algunos casos, los conductores carecían de equipos de radio para las comunicaciones y no siempre existía una disciplina normalizada para los convoyes. Los planes de evacuación variaron en cuanto a su viabilidad (particularmente a nivel nacional). El caso más desconcertante fue el de Kinshasa, donde se convino en que la evacuación simplemente no era posible.

36. Como en muchos otros aspectos de la coordinación de las operaciones, parece que la seguridad sobre el terreno funcionó mejor a nivel subnacional, donde la idea de “organismo coordinador” normalmente significaba que el organismo encargado de la seguridad tenía los recursos y la facultad para realizar las tareas pertinentes. Esto pone de manifiesto el dilema con que se enfrentan los tres organismos en muchos países. El Coordinador de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas o Coordinador Residente, aunque muchas veces es el oficial de seguridad designado por el Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD) en Nueva York, a menudo carece de los recursos necesarios para respaldar un sistema global de seguridad. La voluntad para participar en una financiación conjunta es demasiado débil, y a veces los recursos demasiado escasos para una participación efectiva. El oficial de seguridad designado (OSD) se encuentra con enormes responsabilidades y escasos recursos (y, por consiguiente, con menor autoridad) para llevar a cabo una tarea crucial. En estas circunstancias los organismos han tendido a establecer sistemas de seguridad paralelos, si no independientes.

Recomendación: En los seis países de la región es urgentemente necesario adoptar las siguientes medidas:

- a) la destinación a los distintos países, y en los puestos de alto riesgo sobre el terreno, de profesionales capacitados en materia de seguridad;
- b) la capacitación de todo el personal que trabaja sobre el terreno, incluidas las ONG asociadas a la ejecución, en lo que se refiere a la seguridad en países y situaciones específicos;
- c) la actualización de planes contingentes de seguridad y de planes de evacuación, incluidas las diversas opciones en materia de logística, y una clarificación de la situación de las diversas categorías de personal, incluida la de las ONG asociadas a la ejecución;
- d) la confección y conservación de una planilla central con los nombres y lugares en que se encuentra todo el personal internacional y otras personas de la región que tengan derecho a ser evacuadas; y
- e) la elaboración a nivel regional de un mecanismo de coordinación de los planes y las actividades de los tres organismos en materia de seguridad.

Recomendación: La misión sostiene firmemente que los costos de seguridad (personal, equipo, capacitación, etc.) de los funcionarios de los organismos y de sus asociados en la ejecución que trabajan en situaciones de alto riesgo deberían incluirse, tanto en los llamamientos de último momento como en los llamamientos unificados entre organismos, como parte de los gastos generales de las operaciones.

Gestión de la información

37. En operaciones de urgencia como la de la región de los Grandes Lagos se suelen manejar fundamentalmente tres clases de informaciones. Las tres no sólo son decisivas para el buen éxito de la operación, sino también sumamente delicadas ya que, si se manejan mal, pueden comprometer toda la operación. La primera es la de la información pública, que consiste en



informar al mundo exterior sobre la situación y cómo se está manejando. La segunda, distinta de la primera aunque claramente relacionada con ella, es la información estadística necesaria para la planificación y el seguimiento. La tercera es el tipo de información que se trasmite a las poblaciones beneficiarias.

38. A causa de la magnitud y el alcance de los conflictos surgidos en los Grandes Lagos, y de su índole altamente política, a veces ha habido confusión y desacuerdo sobre las estadísticas relativas a la operación de asistencia humanitaria. El interés de los medios ha sido intenso e implacable. Las cifras, las procedencias, la edad, el género y la composición étnica de los grupos de refugiados, repatriados, desplazados en el interior del país y de otras personas afectadas por los conflictos han sido motivo de controversia, lo mismo que las cantidades de los alimentos y otros tipos de socorro suministrados, el número de heridos y desaparecidos, etc.

Recomendación: En ésta y en futuras operaciones complejas de urgencia semejantes, es importante que los tres organismos coordinen su información pública a nivel de las sedes centrales, la región y los países. Entre las sedes y las oficinas regionales, es probable que la coordinación tenga que hacerse principalmente por teléfono, fax o correo electrónico. A nivel de países, la misión recomienda que los tres organismos sigan el modelo de una operación realizada el año pasado en Dar-Es-Salaam, en la que toda la comunidad de las Naciones Unidas publicaba oportunamente, con el patrocinio de la oficina del Coordinador Residente, notas informativas semanales con estadísticas sobre programas preparadas de común acuerdo. En Dar-Es-Salaam cada organismo sigue manteniendo sus propias relaciones públicas, pero hay un acuerdo en prevenir y disipar toda diferencia en la publicación de las estadísticas.

39. En las situaciones complejas registradas en épocas recientes (vietnamitas refugiados del mar, Albania, antigua Yugoslavia) ha surgido un aspecto nuevo e importante del apoyo informativo a las operaciones de urgencia, que son las campañas de información pública dirigidas a los beneficiarios de los esfuerzos de socorro (refugiados, personas desplazadas en el interior, o poblaciones civiles de las zonas afectadas). La campaña puede proporcionar a los refugiados o PDI que están tomando decisiones sobre su desplazamiento una información exacta sobre las condiciones reales de sus lugares de origen, informar sobre programas de vacunación masiva, o proporcionar informaciones útiles para disipar los temores de las poblaciones locales afectadas por la presencia de un gran número de refugiados o PDI. Otro objetivo puede ser mejorar el seguimiento de la situación de los derechos humanos mediante campañas de sensibilización o fomentando la denuncia de abusos. El programa de urgencia de los Grandes Lagos se hubiera beneficiado si desde el comienzo de las operaciones en 1994 se hubiera realizado una campaña de este tipo.

OBSERVACIONES FINALES

40. La manera en que se formuló y desarrolló en los últimos cuatro años el programa internacional de asistencia de urgencia en la región de los Grandes Lagos fue en gran medida aleatoria, accidental y especial. Hacía mucho que los civiles eran objeto de violencia étnica en la zona, pero la escala y la organización de la matanza que tuvo lugar en Rwanda en 1994 superó todo precedente a nivel del continente. El odio y el rencor han exasperado las hostilidades que continúan esporádicamente hasta el día de hoy. En alguna medida, es este clima constante de conflictos de nivel entre bajo y medio que se registran en los seis países, y el desplazamiento que causan de un día para otro, lo que ha determinado la confusión que ha caracterizado la dotación de personal orgánico, las



responsabilidades, las actividades, las finanzas, etc. de las Naciones Unidas, las organizaciones bilaterales y las ONG. La situación está en continuo cambio, y el sistema responde de manera reflexiva.

41. Ha habido, por supuesto, otros factores determinantes, tales como las motivaciones políticas de los donantes, las grandes fluctuaciones registradas en la cobertura de los medios de comunicación y en el interés/financiación públicos, así como la magnitud y complejidad mismas del sistema internacional de asistencia de urgencia. Muchos de estos factores han estado presentes en otras operaciones de urgencia recientes, y seguramente lo estarán en alguna otra que pueda presentarse.
42. Dicho lo cual, el equipo de la misión considera que los distintos elementos del sistema que intervinieron en la operación de urgencia, en particular los tres organismos de las Naciones Unidas, comenzaron a relacionarse operativamente entre sí en un nivel sin precedentes en importantes programas de asistencia de urgencia. El espíritu competitivo fue en cierta medida superado por el espíritu de cooperación. En el presente informe se ofrecen muchas pruebas de ello, aunque también se señalan en detalle las notables fallas que aún quedan por resolver en materia de coordinación. Desde luego que la forma caótica en que el sistema ha enfocado durante toda la operación el tema de la seguridad personal en situaciones de alto riesgo invita a la prudencia a la hora de celebrar las nuevas formas de acción conjunta y coordinación.

