

12.8 Aspectos específicos

□ Es posible que surjan diversas cuestiones difíciles o delicadas. El adoptar una política clara con respecto a ellas, informando por adelantado a las personas que necesitan conocerla, puede ayudar a suavizar muchos problemas.

1. En una situación de emergencia con refugiados, el Representante puede enfrentarse a otras muchas cuestiones corrientes de gestión o de política general sobre las cuales le resultaría útil contar con alguna orientación. La cuestión de lo que es un gasto administrativo aceptable por parte de un organismo colaborador ejecutivo ha sido tratada ya brevemente en el capítulo 4 2.15. Puede también plantearse la cuestión de que el ACNUR pague por la compra o el alquiler del terreno ocupado por los refugiados. La política del ACNUR es que la provisión de terrenos es una contribución equivalente del gobierno, mientras que las construcciones que se lleven a cabo en ellos pueden ser financiadas por el ACNUR. En algunas circunstancias extremas, una posible solución es encontrar una agencia voluntaria que pueda comprar terrenos en nombre del ACNUR. Estas decisiones requieren la aprobación de la Sede. Evidentemente, los donantes son reacios a financiar la compra de terrenos, y cuando sea necesario el realizar esa compra, debe dejarse claro desde el principio que la comunidad internacional, por muy amplias que sean sus otras formas de ayuda, espera que sea el gobierno del país de asilo el que proporcione los terrenos.

2. Es inevitable que se plantee la cuestión de la retribución a los refugiados, en dinero o en especie, por la prestación de servicios comunitarios. La cuestión de pagar a los refugiados puede tener una repercusión crucial sobre las características del emplazamiento. Por una parte, el pago puede destruir el sentido de la responsabilidad que los refugiados debieran seguir teniendo por su bienestar a pesar de su dependencia de la ayuda exterior. Por otra, la falta de pago puede significar que algunas tareas que son

esenciales para el bienestar del emplazamiento o bien no se hacen o hay que pagar a personal externo para que las haga. En los primeros días de la existencia de un asentamiento, es muy poco probable que resulte adecuado pagar a los refugiados. En esta fase inicial los refugiados deben comprender que tienen una responsabilidad para consigo mismos y para con sus compañeros de participar en la organización de su emplazamiento. En esta fase, es probable que incluso un sistema de compensación "comida por trabajo" resulte desafortunado. Además de la desafortunada impresión de que se acepta el derecho a una retribución, pueden también acarrear compromisos que luego no se puede seguir manteniendo o que habrá que mantener a expensas de la ración general de todo el emplazamiento. Al comienzo de la vida de un emplazamiento es casi inevitable que surjan problemas con el sistema de abastecimiento, pero, en esas circunstancias ningún grupo debe recibir alimentos suplementarios, en detrimento directo de los demás

3. A largo plazo, la eficacia de algunos trabajos de tipo comunitario decaerá a menos que se proporcione algún tipo de retribución a las personas que lo realizan. Esto es lo que ocurre a menudo con algunos servicios clave de salud pública, cuya importancia no siempre comprenden en su justa medida los refugiados. Antes de implantar plenamente un sistema de retribución, es necesario calcular los costos del mismo y asegurarse de que se dispone de los fondos o la alimentación suplementaria que se necesite para ello. Una vez establecido el precedente, las cantidades necesarias pueden ser muy considerables cuando el número de refugiados es importante. Debe tenerse presente que, una vez implantado el sistema de retribuciones, todos los grupos de trabajadores querrán que se les incluya en él. Será necesario tener algunos criterios muy claros pero restrictivos sobre esas inclusiones. Además, el ACNUR deberá pedir a las agencias responsables de los diferentes servicios sectoriales que se hagan cargo de los costos salariales de los refugiados que trabajan en esos sectores. Tampoco debe implantarse ningún sistema

de salarios que frene el progreso hacia la autosuficiencia del asentamiento.

4. Tan importante como el nivel de retribución —que, como los refugiados tienen ya asegurado el mantenimiento, debe estar bastante por debajo del nivel nacional— es que esa retribución sea la misma para todos los refugiados que realizan más o menos el mismo trabajo. Una de las grandes causas de discordia en muchos emplazamientos de refugiados ha sido el pago, por parte de distintas ONG de cantidades muy diferentes a los refugiados por el mismo trabajo. Es pues esencial establecer una escala uniforme. El que haya o no diferencias basadas en los distintos niveles de competencia es algo que habra que decidir consultando a los refugiados

5. Otra cuestión habitual está relacionada con la prestación de servicios a la población local. El ACNUR no cuenta con un mandato para prestar ayuda directa a la población local afectada por la presencia de los refugiados. Debe tenerse en cuenta que otras organizaciones, tanto pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas como ajenas al mismo, y los programas de ayuda bilateral pueden estar en condiciones de ayudar a los nativos afectados. Si se tiene presente el principio de que la ayuda que se presta a los refugiados debe tener en cuenta la situación de los nativos de la región, puede haber circunstancias en las que una actitud flexible redunde en interés de todos. Por ejemplo, si se concentra a un gran número de refugiados en una zona que antes se encontraba muy poco poblada, y se pone a su disposición servicios sanitarios de los que carezca la población local, podrían ofrecerse estos servicios a los nativos, partiendo del supuesto de que sólo representarían una pequeña proporción de los pacientes. En cambio, la financiación de la construcción de un hospital en la ciudad más próxima, donde es evidente que una proporción substancial de las camas estaría reservada a los nativos, no entra dentro del mandato del ACNUR. En caso de duda debe pedirse consejo a la Sede.

6. Es posible que, en una situación de emergencia, en la que se gastan grandes sumas de dinero y se distribuyen grandes cantidades de suministros interesantes, pueda plantearse también el problema de la corrupción. Debe hacerse todo lo necesario para evitar la desviación o la apropiación indebida de fondos o de bienes destinados a los refugiados. El ACNUR tiene la obligación de garantizar que lo que paga les llega realmente a los refugiados; para ello, es esencial llevar a cabo una vigilancia y un control cuidadosos, incluido el control de la calidad de los productos. Como existen diferentes actitudes ante el problema, esta tarea resultará más fácil si todos los que participan en la prestación de ayuda conocen claramente la política y los principios del ACNUR con respecto a la ayuda por él financiada. En otras palabras, nadie debe tener ninguna duda en cuanto a los procedimientos que el ACNUR considera correctos y en cuanto a su intención de hacerlos respetar.

7. Puede también plantearse la cuestión de las actividades políticas. La responsabilidad con respecto a la seguridad y al orden público en el emplazamiento de los refugiados corresponde siempre al gobierno. Los refugiados tienen la obligación de respetar las leyes y las normas del país así como las medidas tomadas para el mantenimiento del orden público. La responsabilidad del ACNUR es clara: “la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social...” (párrafo 2 del Estatuto) No pueden darse directrices generales sobre las actividades políticas dentro de una comunidad de refugiados. La cuestión puede ser extremadamente delicada y habrá que pedir inmediatamente consejo a la Sede sobre cualquier problema específico que se plantee.

8. Finalmente, hay que mencionar las actividades religiosas que puedan desarrollarse entre los refugiados personas de fuera. Es posible que algunas organizaciones que trabajen en la prestación de la ayuda de emergencia tengan también un componente

religioso en su trabajo normal. Algunas de ellas son colaboradoras tradicionales del ACNUR y han comprendido y aceptado desde hace mucho tiempo la necesaria separación entre estos dos papeles, pero en otros casos puede ser útil recordar este principio básico. Las actividades religiosas llevadas a cabo por personas ajenas a la comunidad de

refugiados, cuando estén permitidas por las autoridades deben estar claramente disociadas de la prestación de ayuda y servicios a los refugiados. En especial, no debe llevarse a cabo ningún tipo de proselitismo asociándolo con la prestación de servicios colectivos generales tales como la educación, la salud y el bienestar social.

Bibliografía

Internacional	<u>Disasters Volume 5 Núm. 3</u>	IDI
Disaster Institute (1981)	<u>Medical Care in Refugee Camps</u>	
Naciones Unidas (1977)	<u>Guía para las operaciones de socorro con víveres y medidas de protección de la salud en casos de desastre</u> (Publicado también en francés y en inglés)	Grupo Asesor del Sistema de las Naciones Unidas sobre Proteínas y Calorías
Oxfam (1980)	<u>Field Directors' Handbook</u>	Oxfam
de Ville de Goyet C. Seaman J., Geijer U (1976)	<u>El manejo de las emergencias nutricionales en grandes poblaciones</u> (Publicado también en francés y en inglés)	OMS

Todas estas publicaciones tratan de cuestiones relacionadas con la gestión de las situaciones de emergencia con refugiados.

10.0 Elementos de un Organismo de Coordinación de las ONG 1/

No existen dos operaciones de socorro que sean idénticas. Sin embargo, es posible enumerar muchas de las cuestiones que habrá que tomar en consideración al poner en marcha un mecanismo de coordinación. Cada uno de los factores que se indican a continuación tendrá que ser evaluado teniendo en cuenta su contexto particular y la política del gobierno del país de asilo.

I. Composición y admisión de miembros

La naturaleza del organismo de coordinación y de sus servicios estará determinada por las decisiones que se adopten en cuanto a su composición. Estas decisiones estarán basadas en el grado de participación de cada agencia en la prestación de los servicios. Además, dichas decisiones deberán atribuir un papel adecuado a las organizaciones que no sean admitidas como miembros de pleno derecho

a. Condiciones de admisión como miembro de pleno derecho

- (1) Tener una representación permanente en el país
- (2) Prestación de servicios directos
- (3) Tener un programa de una envergadura mínima
- (4) Asistir a las reuniones de coordinación
- (5) Acatar las directrices sobre los servicios a prestar
- (6) Aprobación del gobierno del país de asilo
- (7) Realizar periódicamente una contribución financiera al mecanismo de coordinación
- (8) Inclusión y consideración de las agencias locales

b. Categoría de miembro asociado de las organizaciones que no sean miembros de pleno derecho

- (1) Organizaciones externas (el ACNUR, a menos que sea miembro de pleno derecho, etc.)
- (2) Agencias voluntarias que prefieran no ser miembros
- (3) Organizaciones de financiación
- (4) Grupos de interés público

II. Servicios prestados por el organismo de coordinación

Los servicios enunciados a continuación deberán seleccionarse de acuerdo con su capacidad para aumentar la eficacia de los servicios colectivos prestados por las agencias voluntarias. Las reuniones proporcionan el marco idóneo para el intercambio, tanto formal como informal, de información que sirva de base a la elaboración de programas complementarios, el ahorro de esfuerzos inútiles, la prevención de la duplicación de actividades y el intercambio de información técnica. Esta coordinación será más o menos estrecha según las necesidades y la buena voluntad de las agencias participantes.

1/ Resumen de "Associations and Committees Serving Voluntary Agencies at the Country Level: A Study of Eight Organizations in Five Countries" por Clifford Olson, marzo de 1981 (publicación del Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias).

- a. Reuniones
 - (1) Comité plenario
 - (2) Sub-comités de trabajo
- b. Servicios administrativos para las relaciones con el gobierno del país de asilo
- c. Recogida y difusión de la información
 - (1) Descripción de las agencias
 - (2) Informes periódicos de los servicios
 - (3) Listas de personal
 - (4) Boletines de información
 - (5) Recogida y difusión de información técnica
- d. Conferencias
- e. Representaciones ante las organizaciones externas
- f. Relación de los servicios necesarios y solicitud a las agencias voluntarias para que asuman la responsabilidad de prestar dichos servicios
- g. Coordinación de las respuestas de emergencia
- h. Distribución de los productos donados y de las contribuciones financieras
- i. Directrices para la prestación de los servicios
- j. Orientación para las agencias recién llegadas
- k. Orientación para los empleados de las agencias voluntarias que vayan llegando
- l. Investigación y documentación
- m. Apoyo a los comités de coordinación del asentamiento
- n. Coordinación con agencias de fuera del país
- o. Obtención de fondos

III Relaciones con el gobierno del país de asilo

Las agencias voluntarias son huéspedes del gobierno del país de asilo. Es importante establecer, dentro del organismo de coordinación, mecanismos que fomenten la cooperación y la comunicación con las instituciones adecuadas de ese gobierno.

Debe prestarse atención a las relaciones con los funcionarios:

- de la administración central;
- de rango provincial;
- de rango local;

- que sean especialistas técnicos (educación, salud pública, etc.) pertenecientes a la administración o a la universidad
- que sean administradores de campo, y
- que pertenezcan a las fuerzas armadas

IV. Procedimientos de gobierno

Los procedimientos de gobierno del organismo de coordinación deben establecer los mecanismos adoptados por los representantes de las agencias que componen dichos organismos para tomar sus decisiones. En algunos casos, los representantes se reúnen con frecuencia y participan activamente en la adopción de todo tipo de decisiones. En otros, los representantes delegan algunas responsabilidades en un comité ejecutivo más reducido, en un sub-comité o en algunos miembros del personal.

Dichos procedimientos de gobierno regularán:

- a. Los procedimientos de voto
- b. La elección de funcionarios
- c. La selección del Comité Ejecutivo
- d. La frecuencia de las reuniones

V. Fuentes de financiación

Las fuentes de financiación indicarán mejor que ningún otro parámetro quiénes son los beneficiarios de los servicios prestados por el órgano de coordinación.

Las agencias aprovecharán mejor las oportunidades que les proporciona el órgano de coordinación si pueden controlar el proceso de la toma de decisiones dentro de dicho órgano. El grado de dependencia financiera de dicho órgano con respecto a las agencias miembros es uno de los indicadores de ese control. Las secretarías con fuentes independientes de financiación se ven a veces sometidas a la tentación de actuar en direcciones independientes de los deseos de las agencias miembros

- a. Voluntad de aceptar un apoyo exterior
- b. Proporción de los gastos cubiertos por las contribuciones de los miembros
- c. Evaluación del grado de participación de una agencia en las operaciones de socorro comparándolo con contribuciones equivalentes de otras agencias
- d. Posibilidad de exenciones totales o parciales de las contribuciones necesarias

VI. Personal

El personal disponible debe ser suficientemente numeroso como para prestar los servicios requeridos y suficientemente reducido como para que pueda pagársele con los fondos disponibles. La autoridad y la supervisión del personal deben estar claramente delimitadas. Deben considerarse tres tipos de alternativas:

- a. Personal enviado en misión por las agencias miembros o profesionales empleados por el órgano de coordinación
- b. Extranjeros o nativos del país de asilo
- c. Generalistas (coordinadores) o especialistas técnicos.

Una vez más, el contexto específico del emplazamiento es un factor determinante para la configuración del órgano de coordinación. Las personas que trabajan en el emplazamiento y las que representan las agencias participantes son las más indicadas para determinar qué estructura administrativa conseguirá una coordinación cuyo resultado sea una mayor eficacia y un empleo más eficiente de los recursos.

Ejemplo de Informe sobre la Situación

1. En las situaciones de emergencia, es esencial que la Sede reciba informes periódicos sobre la situación. La frecuencia de esos informes estará determinada por las características de la situación; en la fase inicial de la situación de emergencia será necesario realizar dichos informes con más frecuencia. Los informes de situación deben proporcionar una vista panorámica de la situación, contener suficientes datos objetivos y explicar los cambios que hayan tenido lugar desde el último informe con el fin de responder en vez de plantear cuestiones substanciales. Al señalar los progresos realizados, los programas encontrados y las medidas adoptadas o que se tienen la intención de adoptar para resolverlos, los informes deben ofrecer un panorama completo de cómo se está atendiendo a las necesidades de los refugiados.

2. En la página siguiente se encuentra un formulario que puede servir como modelo. Como norma general, los epígrafes principales deben ser los mismos en cada informe, indicando “sin cambios” cuando proceda. Según sea la situación, los epígrafes E a K pueden presentarse, tal como aquí se hace por sectores de asistencia que abarcan a los diferentes emplazamientos, o bien por emplazamientos especificando los diversos sectores de asistencia de cada emplazamiento. En cualquiera de los dos casos, la información que figura bajo el nombre de cada sector de asistencia y de cada emplazamiento debe indicar, según proceda:

- (1) Cuál es la situación actual,
- (2) Cuáles son los problemas especiales, las soluciones planteadas o necesarias ^{1/}, con indicación del calendario correspondiente;
- (3) Cuáles son las variaciones con respecto a las medidas generales de ejecución que figuran en D,
- (4) Personal y servicios disponibles.

3. Los informes deben ir numerados consecutivamente, y debe enviarse una copia de cada uno de ellos a la Oficina Regional de Nueva York y a las demás oficinas locales del ACNUR que se considere adecuado. El informe puede utilizarse como base para cualquier informe de situación más amplio elaborado por la Sede.

4. Un formulario similar puede resultar útil para los informes de situación presentados al Representante por los funcionarios que se encuentren en el emplazamiento.

^{1/} Las medidas específicas solicitadas a la Sede deberían ser objeto de un telegrama aparte, en el que, por supuesto, podrá hacerse referencia a un informe anterior. Cuando proceda, debe hacerse también referencia a esas peticiones en el informe de situación.

HICOMREF GENEVA INFO HICOMREF NEW YORK (y otras oficinas interesadas)
SITREP (INFORME DE SITUACION) (número) PERIODO DEL (fecha) AL (fecha)

A. SITUACION GENERAL

PRIMERO (Resumen de los principales acontecimientos –incluidos los relacionados con la protección–, evaluación de la situación, en general y asentamiento por asentamiento, y despliegue del personal del ACNUR sobre el terreno)
SEGUNDO etc.

B. ESTADISTICAS Y REGISTRO DE REFUGIADOS

(Por asentamientos, países de origen o grupos distintos cuando el origen no resulte evidente, con explicación de los cambios habidos desde el último informe e indicación de las fuentes, por ejemplo, el gobierno, el ACNUR, etc.)

C. COORDINACION

(Departamentos del gobierno, sistema de las Naciones Unidas, ONG, tanto en la capital como sobre el terreno. Medidas adoptadas para informar al cuerpo diplomático)

D. MEDIDAS GENERALES DE EJECUCION

(Funcion de las autoridades
Función operativa del ACNUR (si la tiene)
Función de los organismos colaboradores ejecutivos del ACNUR
Otras fuentes de asistencia importante)

E. SUMINISTROS Y LOGISTICA

(Incluida la información sobre las medidas adoptadas para el transporte interno, la llegada de envíos importantes de socorro, multilaterales o bilaterales, necesidades todavía no satisfechas, etc.)

F. VIVIENDA

(Distribución física del emplazamiento, viviendas, etc.)

G. SALUD

H. ALIMENTOS Y NUTRICION

I. AGUA

J. SANEAMIENTO Y SERVICIOS CONEXOS

K. SERVICIOS SOCIALES Y EDUCACION

(Incluidos los servicios a los refugiados incapacitados, a los niños no acompañados y la búsqueda de parientes, etc., cuando proceda)

L. INFORMACION PUBLICA

(Acontecimientos importantes/atención prestada por los medios de información pública)