

CAPITULO 12: LA GESTION SOBRE EL TERRENO

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
12.1	1 - 4	<u>Introducción</u>	200
12.2	1 - 6	<u>Evaluación de las necesidades y planificación</u>	200
12.3		<u>Reparto de funciones y dirección del personal</u>	
	1 - 5	Generalidades	201
	6 - 8	Personal	202
	9 - 12	Dirección del personal	203
12.4		<u>Organización y coordinación</u>	
	1 - 3	Generalidades	203
	4 - 8	Coordinación de las ONG	204
	9	Coordinación dentro del propio ACNUR	205
12.5	1 - 9	<u>La gestión en el emplazamiento de los refugiados</u>	205
12.6		<u>Registro y distribución</u>	
	1 - 8	Registro	207
	9 - 11	Número de refugiados	208
	12 - 15	Distribución	209
12.7	1 - 3	<u>Informes, control y evaluación</u>	210
12.8	1 - 8	<u>Aspectos específicos</u>	211
		(gastos administrativos, compra de terrenos, pago a los refugiados, asistencia a la población local, corrupción, actividades políticas y religiosas)	
		<u>Bibliografía</u>	213
Anexo 1		Coordinación de las ONG	214
Anexo 2		Informes de situación	217

12.1 Introducción

1 Este capítulo trata de la gestión de la ayuda que, en una situación de emergencia, se presta dentro de un país de asilo, es decir, de los mecanismos y de la organización necesarios para combinar las múltiples medidas, personas y prioridades en un proyecto coherente y global que satisfaga las necesidades de los refugiados. Para una gestión eficaz se necesita una buena dirección, y ésta puede ser, supeditada al papel del gobierno, la contribución más importante del ACNUR. Una buena dirección requiere que una vez tomadas las decisiones, se pongan debidamente en práctica. Esta disciplina es esencial en las situaciones de emergencia, cuando muchas veces no hay tiempo para explicar los motivos que han llevado a tomar una decisión. En la medida de lo posible, las personas directamente implicadas deben participar en la toma de las decisiones que les afectan, pero la responsabilidad final corresponde al Representante.

2 Las características de una situación de emergencia hacen que la gestión de la misma sea una tarea compleja y a menudo difícil en la que deben resolverse con rapidez y eficacia problemas de orden práctico y político. El papel desempeñado por el gobierno y las medidas de ejecución influirán considerablemente en el desarrollo de la situación. La gestión de una situación de emergencia se desarrollará, probablemente, a dos niveles: el de la capital y el del lugar en que se encuentran los refugiados, es decir, el nivel del emplazamiento, que requerirá la participación de los representantes provinciales o locales de la administración central. Aunque los principios que aquí se sugieren tendrán probablemente una validez general, la acción debe adaptarse a los imperativos de la situación.

3. Las etapas iniciales del proceso de gestión son: la evaluación de las necesidades, que determinan lo que debe hacerse; la planificación que determina las prioridades dentro de un marco de acción; el reparto de funciones y la aportación de los medios de

acción, incluidos los mecanismos de coordinación y el personal y el material necesario

4. La gestión de una situación de emergencia con refugiados requerirá, desde el principio, la realización de controles, evaluaciones e informes continuos para garantizar que los planes resultan adecuados y que las medidas adoptadas se van adaptando según van cambiando las circunstancias.

12.2 Evaluación de las necesidades y planificación

□ Es fundamental contar con un plan global de acción, que debe elaborarse con la colaboración de las personas que vayan a ponerlo en práctica y teniendo en cuenta los puntos de vista de los refugiados

1. La evaluación, que es el requisito previo a cualquier respuesta, ha sido ya tratada en el capítulo 3; en la medida de lo posible, en la evaluación deben participar las personas que van a ser responsables de la respuesta, incluidos los propios refugiados. Para evaluar las necesidades es preciso saber que es lo que se debe hacer. Por lo tanto, una determinación de las normas a las que debe ajustarse la ayuda prestada es de una importancia fundamental. Para ello, deben tenerse muy en cuenta los factores sociales y culturales, incluidos los antecedentes de los refugiados y las condiciones de vida de los nativos del país de asilo. La respuesta debe ser adecuada. La experiencia señala que cuando no se establecen, desde el principio, criterios apropiados suelen surgir problemas de gestión en las situaciones de emergencia.

Planes de acción

2 Es necesario planificar la respuesta que se vaya a dar a las necesidades. Para ello, el mejor instrumento de gestión es establecer un plan de acción sencillo para cada nivel administrativo. Al principio de una situación de emergencia existe cierta tendencia a posponer la planificación, tanto por no disponer de la información suficiente, como por la urgencia

de ciertas necesidades obvias que pueden satisfacerse de modo fragmentario, sin un plan. Es preciso resistir a esta tendencia: cuanto más crítica sea la situación, más importante es que el Representante encuentre el tiempo necesario para hacer el balance de la misma, para determinar cuáles son las prioridades y para trazar un plan de lo que debe hacerse, y de cuándo, cómo y quién debe hacerlo.

3. En la Segunda Parte se dan más indicaciones sobre los aspectos que pueden tenerse en cuenta al elaborar el plan general de acción sobre el terreno. Dicho plan general debe incluir un plan parcial para cada emplazamiento, elaborado por la organización que sea responsable de las operaciones en ese emplazamiento. Ambos planes son interdependientes.

4. Los planes de acción más eficaces son los elaborados por las personas que van a ponerlos en práctica o, al menos, con la colaboración de las mismas. En la medida de lo posible la elaboración de un plan debe ser un trabajo de equipo; no obstante, es necesario que el gobierno, el ACNUR, o ambos, den instrucciones precisas al respecto. Los planes deben ser completos y cubrir todas las necesidades ya sea el ACNUR u otras organizaciones o fuentes de financiación quien se encargue o vaya a encargarse de satisfacer dichas necesidades. Un plan de este tipo no sólo aclarará las cuestiones relacionadas con la gestión y con las responsabilidades de cada organismo, sino que además dará el impulso inicial para el trabajo de programación.

5. Al elaborar el plan, deben tenerse en cuenta los puntos de vista de los refugiados. Ellos son el recurso más importante para satisfacer sus propias necesidades, y seguramente tendrán ideas concretas sobre la mejor manera de hacerlo. El plan debe reforzar los recursos propios y la autosuficiencia de los refugiados evitando que se cree una dependencia a causa de una ayuda exterior bien-intencionada pero que pueda ser innecesaria o inadecuada. El plan debe reflejar también

el objetivo de encontrar una solución duradera.

6. Los planes de acción deben estar a disposición de todos los que los necesiten.

12.3 Reparto de funciones y dirección del personal

Las funciones deben quedar claramente definidas y entendidas.

Es preciso poder disponer del personal necesario para poner en práctica el plan de acción; a este respecto, el personal local será especialmente útil.

Una buena dirección del personal influirá directamente en el éxito de una operación de emergencia

1. Deben delimitarse claramente los papeles y las tareas de todos los participantes en las operaciones. El retraso en la definición de funciones conduce habitualmente a que cada una de las partes defina independientemente sus objetivos y establezca por sí misma los límites de su responsabilidad. A su vez, esto puede dar lugar rápidamente a confusiones, lagunas y duplicación de actividades. Deben definirse las funciones de cada uno de los niveles administrativos, tanto para las organizaciones como para las personas. La responsabilidad —que debe delegarse hasta el nivel más bajo posible— debe ir acompañada de la autoridad necesaria. La responsabilidad sin autoridad no sirve para nada.

2. Las medidas de ejecución y las necesidades de personal han sido ya tratadas en el capítulo 4. Las funciones de organización de los colaboradores ejecutivos del ACNUR deben definirse, en su momento, en las disposiciones contractuales por las que se rija la cooperación. Sin embargo, si todavía no se han establecido acuerdos formales, y la cooperación se basa simplemente en una declaración de intenciones, la definición de las responsabilidades contenida en el plan de

acción es aun más importante. Es preciso también definir las responsabilidades de las organizaciones que prestan ayuda pero que no son colaboradores ejecutivos del ACNUR.

Esto puede crear problemas, especialmente cuando alguna ONG en particular desea asumir la responsabilidad de un sector específico. En última instancia, la autoridad reside en el gobierno, y el Representante debe consultar en todo momento a las autoridades. Sin embargo, en la medida de lo posible, todo conflicto de intereses debe resolverse dentro del marco de un mecanismo de coordinación de las ONG, tal como el que se describe en la próxima sección.

3. Las funciones definidas de cada una de las organizaciones deben ser un reflejo fiel de las que se les atribuyen en los planes de acción.

4. La definición del trabajo de cada uno, incluso si los imperativos de una situación de emergencia obligan a revisarla con frecuencia, es el instrumento de gestión más corriente para delimitar las responsabilidades individuales. La definición del trabajo es importante para el personal estable del ACNUR, pero todavía más para el personal temporal y para las personas que trabajan como voluntarios

5. Se ha comprobado que un documento en el que se establezcan los supuestos, los conceptos y los principios que subyacen a la operación de emergencia, constituye un complemento valioso para los planes y para las definiciones detalladas de responsabilidad, especialmente en los programas de gran envergadura. Dicho documento debe incluir una explicación del papel y de las responsabilidades del gobierno, del ACNUR, de otros organismos de las Naciones Unidas, de los colaboradores ejecutivos y de cualquier otro donante bilateral, así como los criterios a seguir en los diferentes sectores y cualquier otra directriz específica que sea necesaria. Deben también darse los detalles necesarios sobre los mecanismos de coordinación.

Personal

6. La asignación del personal necesario para las situaciones de emergencia, debe llevarse a cabo sin demora alguna. Sin embargo, las necesidades de organización de una situación de emergencia no pueden satisfacerse mediante la simple acumulación de personal; son el plan de acción y la definición de las funciones los que deben determinar las necesidades de personal no a la inversa. La dotación de personal debe ser flexible y es probable que su número varíe con el tiempo. Habitualmente, el personal contratado a nivel local resulta una ayuda muy valiosa.

7. Es importante que se comprendan bien las diferentes ventajas del personal local y del internacional, y que ambas fuerzas se integren adecuadamente en un plan general de dotación de personal. Obviamente, el personal local comprenderá mejor la situación local y percibirá aspectos que escapan a menudo a la observación de los miembros del personal internacional. Además, el personal local suele contar con una amplia red de contactos que le permite conseguir "que se hagan las cosas". Finalmente —y este es un aspecto muy importante— es posible que hablen el idioma de los refugiados. En contrapartida, debe reconocerse que a los ojos de muchos de los participantes, los miembros del personal internacional aportan al programa una imparcialidad, y una personificación de su carácter internacional, que resultan esenciales. Además, contarán con la experiencia de otras situaciones similares para la gestión de las situaciones de emergencia.

8. Es posible que, en vista de las necesidades evidentes, los voluntarios locales —tanto los naturales del país como los miembros del cuerpo diplomático o de las comunidades de extranjeros— ofrezcan su colaboración. La utilidad de los voluntarios de fuera variará considerablemente según la situación, la preparación de los voluntarios, el tiempo que puedan dedicar a estas actividades y la disponibilidad del personal de gestión necesario para coordinar y supervisar su trabajo. La

falta de supervisión adecuada puede hacer que los voluntarios resulten una carga para un personal ya saturado de trabajo, con lo cual los servicios prestados carecerán de eficacia y los voluntarios no tardarán en desilusionarse.

Dirección del personal

9. Para el éxito de una operación de emergencia es fundamental una buena administración, supervisión y dirección del personal, aunque es probable que su importancia sea subestimada. Los aspectos administrativos de la gestión del personal del ACNUR se examinan en la Segunda Parte. La motivación inicial de los participantes es un elemento importante, pero, para las personas que trabajan en niveles desde los cuales no se pueden tener una visión de conjunto de la operación, la motivación puede convertirse en desaliento y frustración si los supervisores están demasiado ocupados como para planificar, organizar, dirigir, controlar y seguir motivando a su personal.

10. Deben convocarse, desde el comienzo, reuniones periódicas de personal, y hacer que todos se sientan parte del equipo. El bienestar del equipo tendrá una importancia fundamental para el éxito de la operación de emergencia. A menudo será necesario trabajar durante muchas horas, pero los supervisores deben asegurarse de que el personal tenga tiempo libre fuera del emplazamiento y que no llegue a un punto tal de agotamiento que comprometa su eficacia y su profesionalidad en el desempeño de su función

11. Todas las personas que trabajan sobre el terreno tienen la obligación especial de cuidar su propia salud, por ejemplo ingiriendo regularmente los medicamentos adecuados contra la malaria, asegurándose de que sus vacunas siguen estando al día y evitando riesgos evidentes para la salud como la inges-

tión de agua no potable ^{1/}. La necesidad de hospitalizar o de evacuar a algún miembro clave del personal puede causar graves perturbaciones en una operación de emergencia.

12. En una situación de emergencia puede haber muchas ocasiones en las cuales el personal ve claramente que dedicando tiempo a ayudar individualmente a algunos refugiados o a algunas familias que tienen dificultades podrían aliviar algunos sufrimientos de una manera directa. Es muy comprensible tratar de actuar así, pero puede llevar a una vinculación personal emocional a expensas de las responsabilidades más amplias de ese miembro del personal hacia el conjunto de los refugiados, lo cual puede provocar cierto resentimiento en algunos de ellos. Es posible que algunos miembros del personal tengan que cuidar de algunos casos concretos, aunque, en general, es preferible que sea la propia comunidad de refugiados quien se ocupe de esto, pero, en cuanto a la generalidad del personal, la compasión debe atemperarse con un comportamiento profesional. A menudo será necesario que los supervisores proporcionen orientación sobre ese punto.

12.4 Organización y coordinación

- La coordinación debe ser responsabilidad de una autoridad única.
- El ACNUR debe tomar la iniciativa para garantizar una coordinación eficaz de las ONG, si no existe todavía esa coordinación.
- El trabajo del personal del ACNUR debe estar adecuadamente coordinado.

Generalidades

1. El resultado de una buena gestión es una coordinación eficaz. Los mecanismos de coordinación establecidos sin la enunciación

1/ El folleto del Ross Institute titulado "Preservation of personal health in warm climates" (1980) proporciona una orientación completa sobre este aspecto.

de objetivos claros y sin el reparto de funciones y de autoridad resultarán ineficaces y serán una mera sustitución de la acción por las palabras. Si la coordinación no se basa en un buen intercambio de información, especialmente al nivel del emplazamiento, puede resultar incluso contraproducente.

2. Es esencial contar con un marco dentro del cual pueda coordinarse la puesta en práctica del programa y puedan tomarse las decisiones relacionadas con la gestión, tanto en lo que respecta a la respuesta global como en el seno del propio ACNUR. Tanto a nivel central como del emplazamiento, la coordinación implicará frecuentes contactos informales entre el ACNUR, el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas que participen directamente, el colaborador o colaboradores ejecutivos y otras partes interesadas. Estos contactos deben complementarse con reuniones periódicas más formales en las que se examinen los progresos generales realizados y en las que se revisen los planes. En la Segunda Parte se examinan las medidas a tomar para informar al cuerpo diplomático y al sistema de las Naciones Unidas

3. Cualesquiera que sean las medidas adoptadas para la ejecución del plan, la experiencia demuestra que resulta sumamente conveniente que el gobierno designe a un solo organismo de coordinación (grupo de trabajo, comisión, centro de operaciones, etc.) en el cual estén representados todos los ministerios y departamentos competentes. Dicho organismo debe contar también con una representación en el emplazamiento. En aquellos países que ya brindan asilo a otros refugiados, es probable que exista ya un organismo central de este tipo, y que sólo sea necesario reforzarlo.

Coordinación de las ONG

4. La coordinación eficaz con las ONG, y de estas entre sí, será esencial para el éxito de la operación de emergencia. Esto dependerá en gran parte de la posición del gobierno, que quizá desee controlar y coordinar él

mismo las actividades de las ONG. Cuando una ONG actúe como colaborador ejecutivo del ACNUR, esa coordinación debiera estar ya asegurada, pero es probable que muchas ONG estén poniendo en práctica su propio programa para los refugiados con sus propios fondos. Algunas habrán empezado a actuar antes de que se pusiera en marcha el programa del ACNUR y, en una situación de emergencia de gran magnitud, pueden incorporarse muchas más. En los casos en que no haya existido previamente la costumbre de una coordinación interagencias, es muy probable que el intercambio de información se limite a las personas que hayan participado en la reunión de coordinación. Conseguir que la información "descienda" al nivel del emplazamiento puede ser tan difícil al principio como lo fue el conseguir que la información circulara "entre" las agencias.

5. So reserva de la política que adopte el gobierno, y cuando no exista aún una estructura de coordinación de las ONG, es sumamente recomendable que el ACNUR tome la iniciativa de instar a las ONG a que establezcan su propio comité y sus propios mecanismos de coordinación. El papel del gobierno en ese comité dependerá de la situación: como mínimo, debe asistir como observador un representante del organismo de coordinación del propio gobierno. El ACNUR podría también participar en calidad de observador, pero de observador activo, ya que la reunión del comité será una buena oportunidad para informar a todas las ONG sobre los progresos, los planes futuros y los problemas, de solicitar ayuda específica y de responder a las preguntas sobre la política y los objetivos del ACNUR que quizás las ONG no encuentren ya otra oportunidad de formular. Si no se ha acordado otra cosa, el ACNUR tendrá buenas razones para organizar y presidir esas reuniones, al menos durante las primeras semanas. Este puede ser un aspecto fundamental del papel directivo que le corresponde al ACNUR.

6. En una emergencia de gran magnitud, debe instarse al comité coordinador de las ONG a que cree subcomités sectoriales, por

ejemplo para la salud y la nutrición. El comité, y especialmente esos subcomités, podrían desempeñar un papel importante en la elaboración de las normas específicas que se establezcan para la prestación de la asistencia. Véase, por ejemplo, el capítulo 7.2.18 donde se dan las directrices apropiadas para la atención sanitaria.

7. Se ha adquirido ya una cierta experiencia en cuanto a la actividad de los comités de coordinación de las ONG en las situaciones de emergencia con refugiados. El Anexo 1, "Elementos de un organismo coordinador de las ONG", puede resultar útil para aquellos que estén estudiando la posibilidad de crear un comité

8. Un comité coordinador de las ONG puede resultar también considerablemente valioso cuando lleguen nuevas agencias, tanto para integrar la ayuda de las mismas en el programa general como en lo que se refiere a las medidas administrativas de orden práctico y a la información general de dichas agencias. Si no existe un comité de ese tipo, es probable que las agencias que no conocen el país se dirijan al ACNUR en busca de apoyo para los primeros trámites administrativos, las reservas de hoteles, el transporte, etc. Esto puede convertirse rápidamente en una preocupación importante para el personal del ACNUR que actúa sobre el terreno, perjudicando su propio trabajo.

Coordinación dentro del propio ACNUR

9. Dentro del propio ACNUR, es necesario que, además de las reuniones de personal ya recomendadas, se celebren reuniones periódicas y frecuentes, tanto a nivel central como del emplazamiento mismo, del personal que desempeñe las funciones clave. En una situación crítica, será a menudo conveniente celebrar una reunión diaria a primera hora de la mañana para planificar y otra por la noche para informar. En las situaciones de emergencia, las actas resumidas, y las hojas donde se registran las decisiones tomadas son instrumentos importantes para la gestión, ya que, de lo contrario, bajo la pre-

sión de los acontecimientos, el personal puede llegar a olvidar lo que se decidió, quién debía llevar a cabo una tarea y cuándo debía realizarse.

12.5 La gestión en el emplazamiento de los refugiados

Es esencial establecer normas comunes en este campo.

Para tener éxito a este nivel es fundamental la participación de los refugiados.

1. El marco en el que se desarrollen los mecanismos de organización y coordinación a nivel de emplazamiento, reflejará probablemente, en términos generales, el marco establecido a nivel central, pero se verá más afectado que éste por las medidas adoptadas para la puesta en práctica del programa.

2. Una comprensión clara de los fines y objetivos del programa de emergencia y una coordinación adecuada son aún más importantes a nivel del emplazamiento que a nivel central, ya que es aquí donde los fallos y los malentendidos afectarán directamente a los refugiados. La adopción de normas comunes cuando haya varias organizaciones que presten una asistencia similar, será un factor de importancia fundamental. Las reuniones periódicas de todos los participantes son esenciales: un mecanismo de coordinación presidido por el colaborador ejecutivo puede complementarse con comités sectoriales.

3. Un cambio demasiado rápido del personal externo puede crear grandes problemas en la gestión del emplazamiento. Seis meses es el período mínimo de servicio que se recomienda para el personal encargado de hacer funcionar los servicios del emplazamiento. Evidentemente, es posible que algunos especialistas sean necesarios durante períodos más breves. La importancia de la continuidad es directamente proporcional a la intensidad de los contactos con los refugiados. Algunos de los problemas sólo podrán ser resueltos por el colaborador ejecutivo en el

emplazamiento si cuenta con un procedimiento de orientación general y de información que asegure la continuidad de sus actividades y de su política a pesar de los cambios de personal.

4. Algunas de las actividades del programa son interdependientes o tienen un componente común que exigirá una coordinación particularmente estrecha entre las mismas. Entre ellas cabe citar las medidas de saneamiento ambiental y los servicios sanitarios, así como las visitas domiciliarias, que forman parte de la atención sanitaria, los programas de alimentación y los servicios sociales.

5. Existe una diferencia fundamental entre la gestión a estos dos niveles: en el emplazamiento, los propios refugiados deben desempeñar un papel importante. La organización social de la comunidad de refugiados debe mantener y aumentar las capacidades de los propios refugiados para valerse por sí mismos. La importancia de trabajar al unísono con los refugiados y de aprovechar y aumentar sus capacidades y sus estructuras organizativas ha sido tratado ampliamente en los capítulos precedentes.

6. Por regla general, los emplazamientos de refugiados no son simples réplicas de lo que era anteriormente la vida comunitaria, ya que un gran número de refugiados pueden estar viviendo temporalmente fuera de las estructuras tradicionales de dirección de la comunidad. Sin embargo, en casi todas las situaciones de emergencia habrá algún jefe, portavoz o anciano respetado por los refugiados. Será necesario establecer junto con la comunidad el método de elección de los jefes para garantizar una representación justa y una participación adecuada tanto en la planificación como en la puesta en práctica del programa de emergencia. Cuanto más difiera la vida en el asentamiento de la vida que llevaba anteriormente la comunidad, más importantes serán, seguramente, estas medidas para el éxito del programa.

7. Para garantizar una representación y

una posibilidad de participación adecuadas a todos los refugiados, tal vez sea necesario establecer distintos niveles de representantes y de jefes. Debe tenerse en cuenta que no hay ninguna razón por la cual un refugiado deba ser representante de la comunidad simplemente porque hable el mismo idioma que los que prestan ayuda exterior. Las medidas que se adopten a este respecto deben basarse, en la medida de lo posible en los sistemas jerárquicos tradicionales. Es natural que dentro de la comunidad surjan otras bases de poder, quizá menos tradicionales. Debe prestarse especial atención al origen de ese poder. Un aspecto concreto a tener en cuenta es la necesidad de separar físicamente, cuando sea posible, a aquellos grupos de entre los refugiados que hayan manifestado previamente ser hostiles entre sí.

8. So reserva de las pautas sociales tradicionales de los refugiados, lo más probable es que la unidad básica de planificación sea la familia, y que la unidad básica de organización sean los grupos de refugiados que comparten un mismo alojamiento. Una unidad básica de organización de un tamaño adecuado, puede tener de 80 a 100 personas; es lo que a veces se denomina unidad comunitaria. Por encima de ésta está la sección, que se compone habitualmente de unas 1000 personas. Muchos servicios del emplazamiento están descentralizados a este nivel. Para ciertos fines de organización y de representación, pueden agruparse a unas cinco secciones para formar un sector. Por ejemplo, en el capítulo 7 se aconseja que haya un centro sanitario por cada 5 000 refugiados. Asimismo, la participación de los representantes electos de cada sector en un comité de gestión del emplazamiento sería muy conveniente. En cuanto al número de sectores que puede establecerse en un emplazamiento, no pueden darse normas rígidas. Depende de las circunstancias. Pero generalmente, cuanto más pequeño sea un emplazamiento, tanto mejor. La distribución física del emplazamiento tendrá una gran influencia en la organización social, y ya en el capítulo 6 se ha insistido en la importancia de preservar y fomentar el sentido de comunidad. El sistema de representa-

ción de los refugiados puede ser un sistema escalonado en el que los representantes elegidos por la comunidad seleccionarán de entre ellos mismos a los representantes de sección, quienes, a su vez, elegirán a los delegados de sector. Este sistema debe corresponderse con las divisiones físicas del emplazamiento.

9. La organización social de los refugiados debe aprovechar también sus conocimientos específicos y proporcionar el personal que se haga cargo de los servicios comunitarios. Los detalles sobre lo que pudiera necesitarse a este respecto se han dado ya en los capítulos pertinentes, pero se recapitulan aquí a modo de recordatorio:

- (1) Servicios sanitarios (médicos tradicionales, parteras, visitas a domicilio, centros sanitarios, educación pública en materia de salud, etc.);
- (2) Programas de alimentación;
- (3) Sistemas de abastecimiento de aguas (construcción, mantenimiento, protección/tratamiento y distribución);
- (4) Saneamiento (mantenimiento y limpieza de las letrinas, desagües, eliminación de basuras, control de vectores, etc.);
- (5) Construcción de viviendas, incluidos los edificios comunitarios;
- (6) Servicios sociales (cuidado de los niños no acompañados y de los incapacitados);
- (7) Búsqueda de personas;
- (8) Programas de educación;
- (9) Administración general.

12.6 Registro y distribución

Ningún programa puede funcionar adecuadamente a menos que se conozca el número de beneficiarios, existen

varios procedimientos para determinar esto con suficiente precisión.

Debe establecerse un sistema justo de distribución.

Registro

1. Toda planificación, así como toda justa distribución, implican la necesidad de un censo exacto de la población. Esto será un elemento esencial de la evaluación de las necesidades. Debe tenerse en cuenta que, según el apartado (f) del artículo 8 de su Estatuto, el ACNUR obtiene "de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios". Aunque, de acuerdo con el Estatuto, el ACNUR tiene la obligación de averiguar ante el gobierno el número de refugiados, debe quedar claro desde el principio que el ACNUR no puede organizar un programa de asistencia sin saber con exactitud el número de beneficiarios.

2. Si bien un censo exacto es fundamental, no hay razón para organizar de una manera automática un registro masivo y formal, al principio de una situación de emergencia. Antes de tomar medidas que vayan más allá del mero conocimiento del número de refugiados y su distribución por edades y por sexos, deben sopesarse cuidadosamente los argumentos a favor y en contra, determinando claramente los objetivos de dichas medidas y valorando los beneficios que pudieran reportar.

3. La principal ventaja del registro es que proporciona una oportunidad única para obtener una información básica incluso sobre el estado de salud y de nutrición, sobre la cual pueden basarse los programas subsiguientes. Además, el registro permite un sistema mucho más preciso de distribución de las raciones. Un inconveniente es que un registro minucioso puede influir en la actitud de un refugiado hacia posibles soluciones duraderas. Por ejemplo, en algunas circunstancias, un refugiado que sabe que se ha registrado oficialmente su identidad podría

ser reacio a repatriarse espontáneamente. En otros casos, el registro puede dar también al refugiado la impresión de que existe una posibilidad de reasentamiento que realmente no existe.

4. En algunas situaciones de emergencia, el registro puede ser un elemento importante para la protección de los refugiados. El registro puede ser un factor esencial para cualquier programa de búsqueda individual, y, a este respecto, existen argumentos a favor de registrar a las personas lo antes posible.

5. Si se establece un registro, debe planearse cuidadosamente qué formulario se utilizara y qué medidas se adoptarán. Cualquiera que sea la finalidad del registro, es probable que todos contengan algunas preguntas comunes. En la Segunda Parte se dan algunas indicaciones al respecto. Debe hacerse todo lo posible para que no haya necesidad de repetir un registro por haber omitido alguna pregunta clave, que es un error bastante corriente. Una vez superada la fase inicial de la situación de emergencia quizá sea necesario llevar a cabo otros registros específicos, por ejemplo un estudio socio-económico. Para reunir la información adicional que pudiera requerirse, debe adoptarse un enfoque estructurado por fases.

6. Para llevar a cabo el registro se necesita un número suficiente de funcionarios o de trabajadores sociales adecuadamente informados e instruidos, que hablen la lengua de los refugiados, que comprendan la finalidad de las preguntas y que puedan evaluar las respuestas, eliminando las distorsiones más evidentes. Si es necesario hacer una transliteración entre distintos alfabetos, deben hacerlo todos ellos de acuerdo con un código común, especialmente en lo que respecta a los nombres propios. Si hay tiempo para ello, un pequeño registro piloto puede resultar muy instructivo.

7. El momento más práctico para registrar a los refugiados es a su llegada al emplazamiento, por ejemplo, al mismo tiempo que se realiza el examen médico. En esto influirá

grandemente el tipo y el ritmo de afluencia que se produzca. En una afluencia masiva es conveniente hacer pasar a los refugiados que van llegando por un centro de recepción/tránsito. Esto permite realizar el registro y distribuir las cartillas de racionamiento. Puede también facilitar la solución de futuros problemas en cuanto a la gestión del programa y contribuir a evitar las discusiones sobre el número de refugiados. El traslado de los refugiados a un nuevo emplazamiento proporciona siempre una buena oportunidad para llevar a cabo el registro masivo.

8. Cuando se entregue una tarjeta de identidad después del registro, es conveniente que dicha tarjeta lleve una fotografía y que esté plastificada, porque así será menos probable que pueda falsificarse, alterarse, venderse o cambiarse.

Número de refugiados

9. Con el transcurso del tiempo, puede surgir una discrepancia en las cifras oficiales y la estimación más precisa de aquellas personas que trabajan en contacto con los refugiados. Esta discrepancia causará graves problemas a menos que se resuelva rápidamente. Los representantes, y especialmente los funcionarios que se encuentren sobre el terreno, deben tratar con las autoridades cualquier discrepancia de este tipo tan pronto como se produzca, informando a la Sede de las diferencias significativas que no puedan resolverse. Dadas las dificultades de las que ya se ha tratado, es probable que existan a menudo pequeñas discrepancias. Las más importantes pueden evitarse si se actúa a tiempo.

10. Cuando el registro se considere inadecuado y cuando no haya sido posible contar el número de refugiados a su paso por el centro de tránsito, debe hacerse todo lo posible por llegar a una estimación exacta y verificable del número de refugiados. Si no se puede contar a los refugiados a su llegada, pueden aplicarse ciertas técnicas demográficas de probada eficacia. Puede contarse el número de viviendas de los refugiados, utili-

zando fotografías aéreas si es necesario. Suponiendo que exista cierta uniformidad en cuanto al tamaño de las casas, una muestra al azar de las mismas permitirá calcular la cifra media de habitantes por vivienda. A medida que se vayan desarrollando los servicios del emplazamiento, será posible verificar la exactitud del cálculo de la población del emplazamiento. Un muestreo al azar puede indicar cuál es la composición demográfica del campamento por edades. Entonces puede llevarse a cabo, por ejemplo, una campaña de vacunación para niños menores de cinco años. Si esta alcanza gran difusión y si los padres la apoyan decididamente, beneficiará a casi todos los componentes del grupo al que se proponía llegar. Si se conoce la proporción de niños menores de cinco años que hay en el campamento, es posible realizar una nueva estimación de la población total del mismo. Siempre que sea posible deben numerarse las distintas viviendas que constituyen una comunidad.

11. Sin embargo, si no se cuenta con un sistema de cartillas de racionamiento (que hara innecesario este trabajo de recuento si se han entregado al comienzo) resultará difícil mantenerse al corriente de los cambios posteriores que se produzcan en la población del emplazamiento. Si los recién llegados no tienen que informar de su llegada, porque no se distribuyen cartillas de racionamiento, el mejor método será, tal vez, el responsabilizar a los jefes de los refugiados de informar sobre las nuevas llegadas. Otras posibilidades que pueden tenerse en cuenta son, o bien un control suficiente sobre la distribución de las casas para asegurarse de que los recién llegados construyan en los espacios destinados a este fin, o bien, si muchos de los recién llegados se unen a otros miembros de su familia y no construyen casas propias, hacer censos por muestreo para tratar de determinar cuánto está creciendo el conjunto del emplazamiento, es decir, que será preciso examinar todas las veces a las mismas unidades comunitarias. La tasa de crecimiento de estas unidades será entonces considerada como reflejo del conjunto del emplazamiento. Las encuestas por muestreo son un procedimiento cien-

tífico y deben realizarse adecuadamente si se desea obtener datos fiables: si es posible, debe pedirse asesoramiento a los demógrafos locales.

Distribución

12. Un sistema eficaz y efectivo para la distribución de bienes y de provisiones será una parte fundamental de la organización del emplazamiento, y tendrá una importancia crucial cuando escaseen las provisiones. Una de las responsabilidades importantes de la gestión del ACNUR será controlar la distribución para garantizar que sea equitativa, incluso para los grupos vulnerables. El control deberá también garantizar que los refugiados reciben realmente los artículos pagados por el ACNUR, y de acuerdo con las especificaciones convenidas.

13. El tipo del sistema de distribución dependerá de las circunstancias. Por regla general, deben evitarse las distribuciones diarias. Una frecuencia de una vez al menos por semana será adecuada para las raciones secas. El método más aconsejable es un sistema descentralizado, distribuyendo primero grandes cantidades a las unidades o grupos comunitarios que, a su vez, las distribuirán después a las familias o a las personas. En algunas situaciones, por ejemplo cuando escaseen las provisiones o cuando resulte probable que puedan producirse abusos, una distribución centralizada, directamente a los jefes de familia o a los individuos, puede ser la única manera de garantizar una equidad razonable. En los capítulos 5 (Logística) y 8 (Alimentos) se proporcionan más indicaciones sobre otros aspectos de la distribución.

14. Existen dos maneras fundamentales de garantizar una distribución equitativa: un sistema de cartillas de racionamiento y la honestidad de los jefes de la comunidad de refugiados. En circunstancias ideales, los jefes de la comunidad pueden regular y hacer cumplir las normas del sistema de cartillas de racionamiento. Sin embargo, por ingenioso que sea el sistema de distribución ideado, es muy poco probable que funcione razonablemente

bien sin el apoyo básico de los dirigentes. El mejor momento para distribuir las cartillas de racionamiento es a la llegada de los refugiados, cuando se realiza el registro inicial. Si se hace más tarde, es más probable que haya algunos abusos o, por lo menos, cierto grado de inexactitud. Un sistema sencillo y eficaz consiste en distribuir cartillas de color en las que figure el número de miembros de la familia a la que está destinada la ración. Supongamos que, al principio, se entrega a los refugiados una cartilla azul. Cuando se ha distribuido la ración de la primera semana se recoge esa cartilla y se entrega otra amarilla en la que figure el mismo número de miembros de la familia. Esta cartilla será válida para la distribución de la semana siguiente. Evidentemente, la cartilla debe ser a prueba de falsificaciones. No obstante, la distribución se ha llevado a cabo en muchos casos de una manera eficaz sin cartillas de racionamiento gracias a la honestidad de los jefes de la comunidad. Cualquiera que sea el sistema utilizado, será necesario realizar controles ocasionales y vigilar el estado de nutrición para asegurarse de que el sistema funciona con equidad.

15. Así pues, la responsabilidad de la distribución se delega a menudo en los dirigentes de los refugiados. Esto puede otorgar un poder considerable y es preciso supervisarlo estrechamente. A menos que se conozca con exactitud el número de refugiados hay muchas posibilidades de que se produzcan abusos a distintos niveles, y habrá que repetir el censo cuando varíe el número de refugiados.

12.7 Informes, control y evaluación

- Las personas encargadas de tomar las decisiones deben disponer de información suficiente para que la operación pueda adaptarse a las necesidades cambiantes, con el fin de satisfacerlas, o corregir las deficiencias.
- Deben realizarse informes sobre la situación de manera habitual.
- No deben malgastarse energías inter-

cambiando información que no vaya a ser de utilidad práctica.

1. Para que la operación de emergencia pueda ponerse en práctica y controlarse, será indispensable disponer de un sistema de comunicaciones seguro y eficaz que permita mantener un contacto diario entre el personal del ACNUR que se encuentre en el emplazamiento, alguna base regional (por ejemplo de suministros y de almacenamiento) y la capital. Será necesario disponer de un enlace radiofónico, telefónico o telegráfico y un servicio postal o de mensajeros. En la Segunda Parte se examina las distintas opciones.

2. Los informes proporcionan la información necesaria para el control y la evaluación, así como la información más amplia que se necesita para informar a los donantes y al público. Debe establecerse un sistema regular y rutinario, y la información específica que se requiera se proporcionará en formularios normalizados que garanticen que contienen toda la información importante, pero que omitan los detalles innecesarios. En el Anexo 2 figura un ejemplo de formulario cuya utilización se aconseja, adaptado si es necesario, para los informes enviados tanto desde el emplazamiento a la capital, como desde la capital a la Sede.

3. Será necesario realizar informes específicos para los distintos sectores. El Anexo 1 del capítulo 7, La Salud, proporciona un ejemplo de informe sobre el control sanitario de los refugiados, que abarca también a los programas de alimentación. Otros informes específicos pueden ser los de los servicios sociales, especialmente los relacionados con niños no acompañados, búsqueda de personas y reunificación de las familias. Es necesario precisar qué personas van a tener la responsabilidad de preparar los informes, y especificar también qué personas van a tener acceso a ellos. Un informe que no se lea y que no se utilice, por lo menos para evaluar su información, es una pérdida de papel y de tiempo.