

## CAPITULO 4: MEDIDAS DE EJECUCION Y PERSONAL NECESARIO

### Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
4.1	1 - 8	<u>Introducción</u>	26
		(Función operativa y no operativa)	
4.2		<u>Medidas de ejecución</u>	
	1	Función del gobierno	27
	2	Función de los organismos de las Naciones Unidas	27
	3 - 9	Otros organismos colaboradores ejecutivos	27
	10 - 14	Acuerdos	29
	15	Gastos administrativos de los organismos colaboradores ejecutivos	30
	16	Gastos directos del ACNUR	30
4.3		<u>Personal necesario</u>	
	1 - 2	Generalidades	31
	3 - 6	Necesidades de personal del ACNUR sobre el terreno	31
	7 - 9	Los expertos	32

## MEDIDAS DE EJECUCION Y PERSONAL NECESARIO

### 4.1. Introducción

1. Para llevar a cabo con éxito un programa de emergencia es fundamental adoptar las medidas adecuadas. El factor individual más importante para determinar si los refugiados reciben a tiempo, o no, suficiente ayuda de emergencia será probablemente el de las personas que participan en la organización y ejecución del programa, tanto si trabajan directamente para el ACNUR, su colaborador o colaboradores ejecutivos u otras organizaciones, como si ellos mismos son refugiados. Debe disponerse de las personas adecuadas en el lugar y el momento adecuados.

2. Siempre que es posible, el ACNUR intenta llevar a cabo la ejecución de los programas de asistencia material a través de un organismo colaborador ejecutivo en vez de directamente. Varias son las razones para esta política, cuyo origen se encuentra en el Estatuto del ACNUR. El artículo 1 insta al Alto Comisionado a buscar "soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, so reserva de la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas...". Según el primer párrafo del artículo 10, "el Alto Comisionado administrará y repartirá entre los organismos particulares y, eventualmente, entre los organismos públicos que considere más aptos para administrar tal asistencia, los fondos, públicos o privados, que reciba con este fin".

3. Según su Estatuto, el ACNUR tiene la responsabilidad, de carácter muy especial, de proporcionar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas. Sin embargo, ese carácter especial no se refiere a las medidas que haya que tomar para el suministro y la distribución efectivos de la ayuda de emergencia a los refugiados. El encomendar la ejecución de un programa a una organización nacional, o a alguna otra institución que esté ya familiarizada con el país, tiene ventajas evidentes. Muchas organizaciones e instituciones, tanto

gubernamentales como no gubernamentales tienen tanta o más experiencia y conocimientos que el ACNUR en la ejecución práctica de programas de asistencia a los refugiados porque, normalmente, ésta no es la función del ACNUR.

4. Cualesquiera que sean las medidas de ejecución, la responsabilidad global sigue siendo del gobierno, ayudado por el ACNUR. En su aspecto no-operativo, el ACNUR tiene la responsabilidad de ayudar a los gobiernos a evaluar las necesidades, a desarrollar programas de asistencia para satisfacerlas y a controlar y supervisar la ejecución, por otros organismos, de los programas financiados por el ACNUR. El ACNUR tiene, en todos los casos, la obligación de dar cuenta a los donantes de la pertinencia de los gastos realizados y del uso que se ha hecho de sus aportaciones, así como la de asegurar, dentro de los límites de los medios disponibles, que se satisfacen las necesidades básicas de los refugiados.

5. Hay algunas circunstancias en las cuales puede ser claramente conveniente para los refugiados que el ACNUR asuma mayores responsabilidades operativas, al menos durante la fase inicial y más urgente del programa. No es posible dar normas generales sobre las medidas de ejecución más apropiadas ni sobre el grado deseable de participación operativa del ACNUR. Esta variará con cada situación de emergencia y también con el transcurso del tiempo, a medida que evolucione el programa. Por lo tanto, el papel del ACNUR puede variar desde ser totalmente no-operativo hasta tener un alto grado de responsabilidad operativa, en cuyo caso el ACNUR deberá tomar rápidamente las medidas adecuadas para poder disponer del personal y del asesoramiento necesarios.

6. Los mecanismos para asegurar la coordinación del programa en su conjunto se examinan en el capítulo 12.

7. La responsabilidad del ACNUR en cuanto a la seguridad, el bienestar y la correcta

administración de su propio personal, es evidente. Aunque el ACNUR no tiene ninguna obligación legal hacia las otras personas que trabajan para los refugiados, tiene sin duda la responsabilidad moral de hacer todo lo que resulte razonablemente posible para ayudar al gobierno a garantizar su seguridad. Los aspectos administrativos —como por ejemplo los visados—, las comunicaciones y el transporte son responsabilidad de cada individuo o de la organización a la que pertenecen, no del ACNUR. Sin embargo, es obvio que, en interés de todos, tales cuestiones no deben entorpecer la distribución de la ayuda. Quizá sea posible adoptar algunas medidas comunes en el marco de los mecanismos de coordinación de las ONG.

8. El diagrama de la figura 4-1 muestra algunas de las cuestiones examinadas en este capítulo, en el marco de la respuesta global de emergencia.

#### 4.2 Medidas de ejecución

##### Función del Gobierno

1. Según el artículo 1 del Estatuto, deben someterse a la aprobación del gobierno las medidas de acción propuestas. Con frecuencia, hay que considerar diversos factores, tanto prácticos como políticos. Al comienzo de una situación de emergencia es a menudo el propio gobierno quien asume toda la responsabilidad de las operaciones. Por ejemplo, cuando se produce una nueva afluencia masiva de refugiados, suelen ser las autoridades locales, de distrito o provinciales las primeras en ayudarles. Si el gobierno asume el papel de colaborador ejecutivo, lo más probable es que la responsabilidad operativa directa del ACNUR sea limitada.

##### Función de los organismos de las Naciones Unidas

2. Además del PNUD, especialmente en aquellos países en los que el ACNUR no estaba antes presente, las dos organizaciones

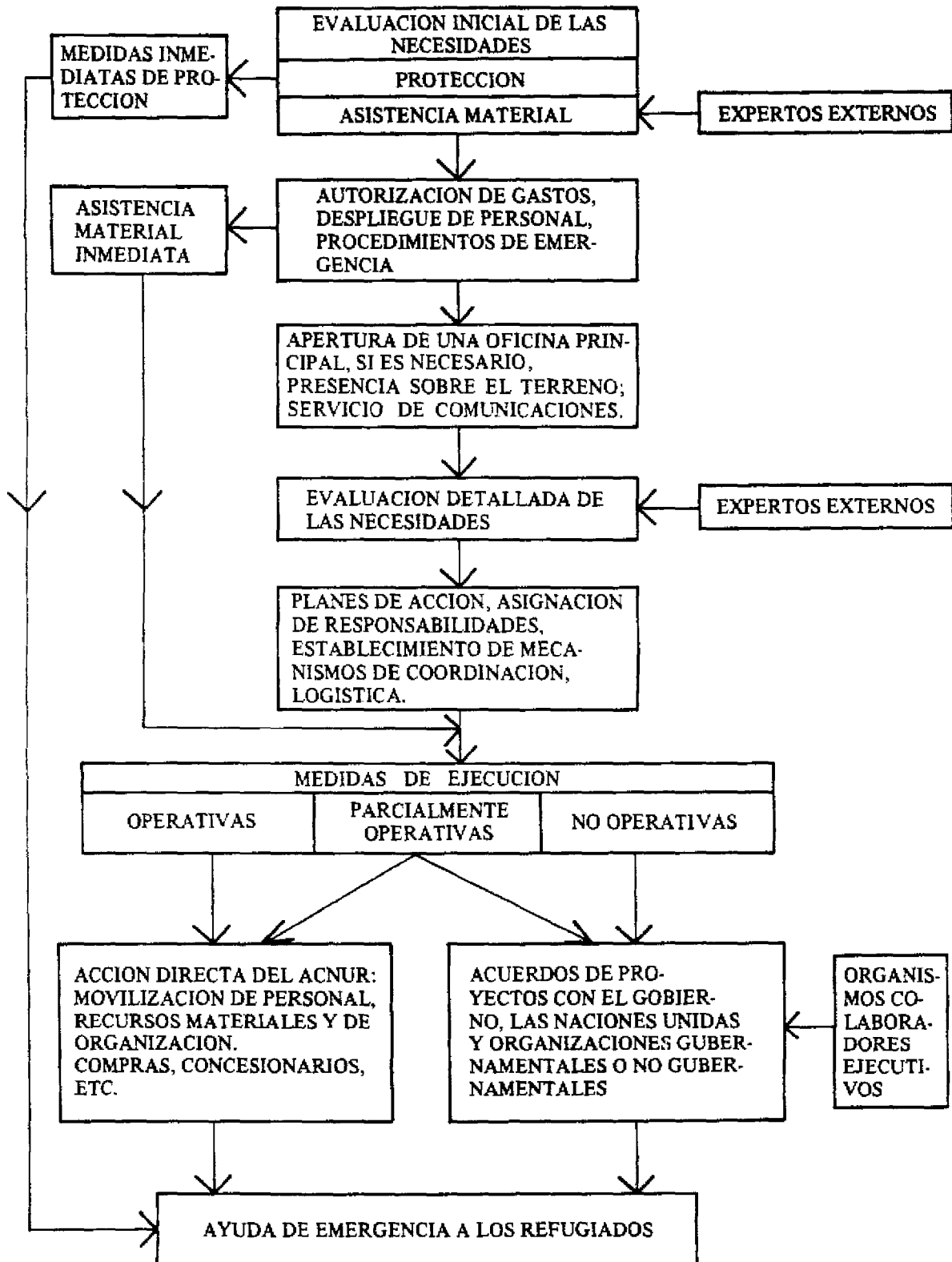
de las Naciones Unidas que con mayor probabilidad se verán implicadas al comienzo de una situación de emergencia con refugiados son la OMS y el PMA. En los capítulos 7 y 8, respectivamente, se describen las funciones de cada una de ellas. Es posible que otras medidas de ejecución impliquen también, durante la fase de emergencia, al UNICEF, especialmente en lo referente al abastecimiento de agua.

##### Otros organismos colaboradores ejecutivos

3. La magnitud y las necesidades de la emergencia pueden ser tales que haya que adoptar diferentes medidas de ejecución en varios sectores. Una organización —por ejemplo la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, apoyada por la LSCR— puede asumir la responsabilidad operativa de la asistencia sanitaria, y otra la de la logística. Es posible que incluso dentro de un mismo sector, alguna responsabilidad operativa deba ser “subcontratada”. Por ejemplo, bajo la responsabilidad global de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, diferentes ONG pueden ocuparse de la asistencia sanitaria a diferentes grupos o comunidades de refugiados. Sin embargo, la responsabilidad global de la operación no debe dividirse.

4. Si el gobierno no es el colaborador ejecutivo, tendrá ventajas evidentes el seleccionar, con la aprobación del gobierno, a una organización nacional que posea la capacidad requerida o a una ONG que actúe en el país. Es posible que las representaciones locales de algunas organizaciones estén ya suministrando ayuda de emergencia. Al menos en la fase inicial de la ayuda, debe considerarse la posibilidad de conceder a la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o a la Media Luna Roja unas funciones de ejecución más amplias que la mera asistencia sanitaria. Cualquier gestión ante esas organizaciones deberá coordinarse con la LSCR a través de la Sede del ACNUR. La LSCR puede reforzar rápidamente la capacidad de la Sociedad Nacional para ejecutar el programa de emergencia. Del mismo modo, las ONG extranjeras

– Medidas de ejecución y personal necesario –



que trabajan ya en el país pueden recibir refuerzos de sus sedes respectivas.

5. Cuando no pueda encontrarse inmediatamente un colaborador ejecutivo adecuado dentro del país, es posible que el ACNUR tenga que asumir al principio una gran responsabilidad operativa directa. Al mismo tiempo, deben tomarse medidas para encontrar y organizar a quien pueda asumir esas responsabilidades tan pronto como sea posible. El mayor compromiso operativo directo del ACNUR requerirá el despliegue rápido de más personal del ACNUR del que sería necesario en otro caso. Los principales miembros del grupo deben tener ya una experiencia operativa directa en la gestión de un programa de emergencia, es decir en la distribución inmediata de la ayuda en el emplazamiento de los refugiados, tarea que normalmente le corresponde al colaborador ejecutivo.

6. La responsabilidad operativa del ACNUR puede ir más allá de la gestión global y extenderse a algunos o incluso a todos los sectores de asistencia. En casos extremos, esto puede llevar al ACNUR a emplear especialistas, como médicos, enfermeras y técnicos en salud pública que, en otro caso, serían empleados por el colaborador o colaboradores ejecutivos. Sin embargo, deben hacerse antes todos los esfuerzos necesarios para encontrar alguna organización con los conocimientos precisos para ejecutar esos programas. Muchas ONG poseen gran experiencia en situaciones de emergencia con refugiados y algunas pueden desplegar rápidamente equipos de personas que actúen tanto en sectores específicos como en la gestión general. Aparte de su propio personal, esas organizaciones suelen conocer también a un gran número de personas con la preparación y la experiencia adecuadas

7. Diversas organizaciones gubernamentales disponen también de la experiencia apropiada. Entre ellas se cuentan los servicios nacionales para casos de desastre, las organizaciones dedicadas a un sector específico, como la salud, y algunas organizaciones guber-

namentales de ayuda al extranjero. Los servicios nacionales para casos de desastre pueden intervenir rápidamente durante un tiempo limitado y, en general, conviene más recurrir a ellos para las tareas urgentes, claramente definidas e independientes.

8. Debe consultarse a la Sede sobre las medidas de ejecución previstas. Si no se encuentra ningún colaborador ejecutivo adecuado dentro del país, debe enviarse a la Sede, tan pronto como sea posible, información detallada sobre las necesidades —con posibles sugerencias para satisfacerlas—, y otros factores pertinentes (como, por ejemplo, los condicionamientos políticos). En determinadas circunstancias pueden firmarse acuerdos comerciales con organizaciones, agencias o empresas.

9. Es posible que en algunas situaciones de emergencia haya que tomar medidas especiales para proteger a los refugiados y que, como último recurso, haya que trasladarlos desde el país de asilo a otro distinto, a menudo por vía aérea. El colaborador ejecutivo habitual del ACNUR en muchas de tales circunstancias ha sido el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM), pudiendo también participar estrechamente el CICR, que es quien expide los documentos de viaje. Las medidas relacionadas con el transporte no deben demorarse, naturalmente, pero debe pedirse consejo inmediatamente a la Sede, tanto sobre las medidas de ejecución como sobre los aspectos financieros, incluidas las reducciones en las tarifas aéreas y el procedimiento para fletar aviones si fuera necesario.

#### Acuerdos

10. Es necesario firmar un acuerdo formal, en el que deben figurar ciertas cláusulas tipo, entre el Alto Comisionado y cualquier organización que utilice fondos del ACNUR. La conclusión y la firma del acuerdo pueden llevar tiempo. Cuando no se encuentre un colaborador ejecutivo adecuado a nivel local puede ser necesario intercambiar una declaración de intenciones, sobre la conclusión del acuerdo, para no demorar el desembolso de

los fondos y el comienzo del programa. En la Segunda Parte de este Manual se dan instrucciones al respecto.

11. El Reglamento Financiero de Fondos Voluntarios por el Alto Comisionado estipula que pueden establecerse acuerdos subsidiarios (si una Carta de Instrucciones de la Sede lo autoriza) "cuando un Representante tenga que hacer frente a una situación urgente y deba establecer sin demora un subcontrato con una agencia local". Normalmente, los acuerdos subsiguientes con los colaboradores ejecutivos se redactarán en la Sede y serán firmados sobre el terreno.

12. La modalidad del acuerdo dependerá de las circunstancias y de la identidad del colaborador ejecutivo. Cuando no es el gobierno el colaborador ejecutivo se establece a veces un acuerdo tripartito entre el gobierno, el ACNUR y el colaborador ejecutivo determinando las responsabilidades de cada una de las partes, por ejemplo el compromiso del gobierno en cuanto a la concesión de facilidades para la importación y el transporte de los artículos de socorro (derechos de tránsito y de desembarque, exenciones fiscales y aduaneras, etc.), a las comunicaciones y a su propia contribución al programa (cesión de terrenos, servicios, etc.) Otra alternativa consiste en establecer acuerdos separados entre el ACNUR y el gobierno o el ACNUR y el colaborador o los colaboradores ejecutivos.

13. El acuerdo con el gobierno relacionado con la prestación de la asistencia es completamente distinto del acuerdo que rige el status de la representación del Alto Comisionado en el país. Cuando sea necesario establecer un acuerdo de ese tipo, denominado a menudo "Acuerdo de la Oficina Local", la Sede dará instrucciones especiales.

14. Con respecto a las medidas de ejecución encomendadas a organismos colaboradores ejecutivos que no se encuentren aún en el país, será en general la propia Sede quien, en estrecho contacto con el Representante, establezca los acuerdos, sobre todo cuando

la transferencia de fondos se efectúe en la Sede y no a nivel local. En general, los acuerdos operativos con otros organismos de las Naciones Unidas los establece la Sede.

#### Gastos administrativos de los organismos colaboradores ejecutivos

15. Por regla general, el ACNUR no se hace cargo de los gastos administrativos de otras organizaciones o agencias. Sin embargo, el costo real de los gastos directos de apoyo al programa realizados por el organismo colaborador ejecutivo, puede ser cubierto, si es necesario, por el ACNUR, según los términos del acuerdo, en cuyo texto y presupuesto deberá señalarse con toda claridad y exactitud qué gastos administrativos deben sufragarse. Cuando el colaborador ejecutivo es el gobierno, el personal indispensable es considerado, en general, como una contribución "equivalente". El ACNUR no cubre los gastos administrativos generales no especificados ni las comisiones o impuestos. Debe pedirse consejo a la Sede sobre el monto de los gastos administrativos que pueden realizar los organismos colaboradores ejecutivos.

#### Gastos directos del ACNUR

16. Incluso cuando el ACNUR no tiene una responsabilidad operativa directa, es posible que sea necesario realizar ciertos gastos tanto para el proyecto del ACNUR como para el programa de apoyo. Esos gastos se referirán, por ejemplo, a las compras internacionales del ACNUR, a los derechos de aduana, al almacenamiento y transporte interno de las contribuciones en especie, y a algunos gastos operativos directos realizados, sobre todo en la fase inicial, por los funcionarios del ACNUR que se encuentren en el emplazamiento donde se hallan los refugiados. En los acuerdos firmados con los colaboradores ejecutivos deberá tenerse esto en cuenta si es necesario, especificando claramente cuales son los fondos previstos para estos gastos directos del ACNUR, evitando así cualquier posible malentendido. Puede ser útil establecer una lista o presupuesto a tres columnas

en el que figuren los gastos directos del organismo colaborador ejecutivo, los del ACNUR y el total.

#### 4.3 Personal necesario

##### Generalidades

1. Muchos capítulos de este Manual, incluido éste mismo, ponen de relieve la importancia que tiene, para hacer frente con eficacia a una situación de emergencia, el contar con los expertos, los conocimientos y la experiencia requeridos, sobre todo si éstos se han adquirido en el país o la región de que se trate. Esto es algo verdaderamente esencial ya que un enfoque de la situación que carezca de profesionalidad puede tener consecuencias desastrosas para los refugiados. Sin embargo, la experiencia demuestra que otras cualidades de las personas que hacen frente a las situaciones de emergencia, cualquiera que sea su nivel profesional y el organismo al que pertenezcan, son incluso más importantes. No hay conocimiento técnico ni experiencia que pueda sustituir a la capacidad de organización y de improvisación, a la flexibilidad, a la capacidad para entenderse con los demás y para trabajar bajo presión cualesquiera que sean las dificultades, el tacto, la sensibilidad hacia otras culturas y especialmente hacia la difícil situación de los refugiados, la capacidad de escuchar y también el sentido del humor.

2. La responsabilidad de proporcionar el personal necesario corresponde a la Sede, excepto cuando se haya autorizado expresamente al Representante a reclutarlo a nivel local. Cuando son otras organizaciones las que proporcionan personal al ACNUR, los acuerdos financieros dependerán de las circunstancias.

##### Necesidades de personal del ACNUR sobre el terreno

3. Debe establecerse una lista de personal tan pronto como sea posible. Su composición dependerá en gran parte de las medidas

de ejecución pero, según la magnitud de la emergencia, será necesario contar al menos con los siguientes funcionarios internacionales.

##### Representante Adjunto

Funcionarios destacados al emplazamiento en que se encuentran los refugiados.

Funcionario encargado de la protección

Funcionarios encargados de los programas

Funcionario encargado de la información pública

Funcionario encargado de las finanzas

Funcionario encargado del personal

Ayudante administrativo

Secretario/a

4

4. Debe concederse especial atención al personal administrativo. Un ayudante administrativo con experiencia será un miembro esencial del equipo si hay que abrir una nueva oficina y, en una emergencia de gran magnitud, probablemente se necesite un funcionario con experiencia encargado de las finanzas y otro del personal. Si no se dispone de personas con esos conocimientos, toda la operación puede verse perjudicada y el personal de más categoría tendrá que dedicar una cantidad desproporcionada de tiempo a la administración interna del ACNUR en detrimento de los refugiados. Naturalmente, habrá que buscar y formar personal administrativo local, pero esto requerirá también la supervisión de un funcionario con experiencia.

5. La medida más urgente, en lo que se refiere al personal, es cubrir, con personal del ACNUR que tenga la capacidad y la experiencia adecuadas, los puestos directivos clave, al menos los de Representante, Representante Adjunto, Funcionario Principal del Programa, y Jefe de la Oficina que se encuentre sobre el terreno, o Jefes de las Subdelegaciones que se encuentren en una ciudad distinta de la capital. Naturalmente, será una gran ventaja el que esos funcionarios tengan ya experiencia en operaciones de emergencia. Este requisito puede suponer el cambio

de Representante, al menos mientras dure la emergencia, en un país en el que, a un programa previo a pequeña escala, viene a sumarse una emergencia de gran magnitud. Cuando la situación de emergencia se produzca en un país en el que el ACNUR no estaba presente con anterioridad, habrá que desplegar rápidamente el personal necesario de categoría superior y media. Es difícil cubrir rápida y convenientemente los puestos clave sobre el terreno pero, en general, es cuestión simplemente de establecer una lista de prioridades, y en una emergencia con refugiados no hay duda de cuáles son las prioridades.

6. Si el ACNUR no puede cubrir con sus propios funcionarios todos los puestos del personal necesario sobre el terreno, tiene, en general, dos posibilidades: recurrir a personas que conozca o a alguna organización. La primera opción puede ser la mejor cuando la función del ACNUR es más operativa y la segunda cuando lo es menos y es mejor, como ya se ha sugerido, responder a las necesidades con un equipo que de forma menos organizada. Sin embargo, existe un caso especial de la primera opción, y es la posibilidad de que el ACNUR reclute, a nivel local, personal del ACNUR debidamente capacitado. Los procedimientos a seguir en tales circunstancias se explican en la Segunda Parte de este Manual. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas es una posible fuente de personal joven adicional.

#### Los Expertos

7. En cada situación de emergencia se necesitará un cierto número de expertos. El que esas personas trabajen para el ACNUR o para el organismo colaborador ejecutivo de-

pendará de las medidas de ejecución que se hayan adoptado. El gobierno y el ACNUR pueden solicitar también directamente el asesoramiento de dichos expertos para la evaluación de las necesidades y durante las fases iniciales de la situación de emergencia. Hasta cierto punto, esos expertos pueden encontrarse dentro del ACNUR mismo, en el Grupo de Emergencia y en el Grupo de Apoyo Especializado. En los capítulos siguientes se indica qué tipo de asesoramiento puede necesitarse en cada sector.

8. El recurrir a especialistas que conozcan el país y que se encuentren ya en él tiene ventajas indudables. Será también muy valioso que tengan ya experiencia en situaciones de emergencia con refugiados. Para reclutar a esos especialistas se puede recurrir al gobierno, a las universidades y otros centros de enseñanza, al sistema de las Naciones Unidas y al conjunto de las ONG. Cuando no se pueda encontrar a las personas idóneas dentro del país, el modo de reclutarlas dependerá, una vez más, de las medidas de ejecución adoptadas. Como norma general, es mejor que el ACNUR solicite la asistencia de especialistas que pertenezcan a organizaciones que se sabe que poseen esos conocimientos y esa experiencia, antes de recurrir directamente a particulares.

9. En resumen, a condición de que, tanto en la Sede como sobre el terreno, se tenga una idea clara de qué personas se necesitan y por qué, y cuáles de ellas se encuentran ya disponibles en el país, será posible satisfacer rápidamente las necesidades inmediatas de personal. Esta tarea debe considerarse como una condición previa para el éxito de la operación.