



Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Manual para situaciones de **Emergencia**

Segunda Edición

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Manual para situaciones de Emergencia

Segunda edición

NORMAS PARA EL USO DEL MANUAL



Los capítulos pueden localizarse rápidamente sirviéndose de la clave que aparece en el margen derecho del índice. Los temas específicos pueden encontrarse utilizando el índice alfabético. El Manual está estructurado de la siguiente manera:

Sección Uno

resume el mandato del ACNUR sobre la protección internacional y las finalidades y principios de respuesta de emergencia;

Sección Dos

trata de la gestión de las situaciones de emergencia;

Sección Tres

abarca los sectores más importantes y las áreas problemáticas de las operaciones en las situaciones de emergencia con refugiados, entre otros salud, alimentos, saneamiento y agua, así como las actividades básicas sobre el terreno que sirven de apoyo a las operaciones, tales como logística, servicios comunitarios y registro. Los capítulos de esta sección comienzan con un resumen, de modo que los lectores que no necesitan entrar en detalles puedan comprender rápidamente los principios básicos;

Sección Cuatro

proporciona indicaciones sobre el apoyo a las operaciones sobre el terreno, principalmente en cuestiones de administración y dotación de personal;

Apéndices

incluyen el *Catálogo de Recursos para Respuestas de Emergencia* del ACNUR, en el que se explica qué recursos pueden estar inmediatamente disponibles, además de cómo y cuándo. En los apéndices también se incluye una “caja de instrumentos” que reúne, en un mismo apartado, las normas, indicadores y referencias útiles utilizados en el Manual.

Además del *Catálogo de Recursos para Respuestas de Emergencia*, otra referencia clave es la *Lista de Verificación del Administrador de Emergencia*, en la que se adjuntan muchos de los formularios y documentos sobre principios y directrices básicas del ACNUR descritos en este Manual y que son necesarios para el administrador que abre una nueva oficina. Otro punto de referencia es el *Manual del ACNUR* –aunque éste sigue siendo válido al cierre de esta edición, el Capítulo 4 del *Manual*, que trata del programa y de la gestión del proyecto, va a ser actualizado y sustituido por el *Manual para el Sistema de Gestión de las Operaciones sobre el Terreno*.

Cualquier fragmento de este Manual puede reproducirse y adaptarse siempre y cuando se mencione su procedencia.

• Índice

Sección	Capítulo	Página
	I Normas para el uso del Manual	II
	II Índice	IV
	III Introducción	V
	IV Siglas	VIII
	V Declaración de la Misión del ACNUR	IX
I. Principios del ACNUR	1 Finalidad y Principios de Respuesta	2
	2 Protección	16
II. Gestión de las situaciones de emergencia	3 Gestión de las Situaciones de Emergencias	47
	4 Planificación de Contingencia	59
	5 Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata	68
	6 Planificación de las Operaciones	80
	7 Coordinación y Organización de los Emplazamientos	89
	8 Medidas de Ejecución	104
	9 Relaciones Externas	129
III. Operaciones	10 Servicios Comunitarios y Educación	149
	11 Cálculo y Registro Demográfico	183
	12 Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento	201
	13 Distribución de Productos Básicos	229
	14 La Salud	237
	15 Alimentos y Nutrición	289
	16 El Agua	337
	17 Saneamiento del Medio Ambiente	366
	18 Suministros y Transporte	396
	19 Repatriación Voluntaria	433
IV. Apoyo operativo	20 Administración, Personal y Finanzas	458
	21 Comunicaciones	487
	22 Superar el Estrés	498
	23 Seguridad del Personal	507
	24 Colaboración con las Fuerzas Armadas	523
V. Apéndices	1 Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia	531
	2 Caja de Instrumentos	564
	3 Memorandos de Entendimiento	575
	4 Glosario	602
	5 Índice Alfabético	605

INTRODUCCION



La preparación y la respuesta efectiva ante las situaciones de emergencias ha sido una de las máximas prioridades del ACNUR a lo largo de la pasada década. En 1991, durante mi primera misión sobre el terreno como Alta Comisionada, fui testigo del repentino y dramático éxodo de cientos de miles de refugiados kurdos desde sus hogares en Irak a Turquía y a la República Islámica de Irán. Desde entonces, la Oficina ha hecho frente a una larga lista de huidas masivas.

Estas crisis han causado un enorme sufrimiento humano y nuestra Oficina ha sido solicitada en numerosas ocasiones, lo que nos ha incitado a desarrollar un mecanismo de respuesta efectivo y rápido. Hemos establecido una lista rotativa interna que garantiza el despliegue de los funcionarios del ACNUR en 72 horas. También se han establecido dispositivos de alerta con agencias externas para una rápida movilización de su personal. Hemos creado y puesto en marcha programas de capacitación de funcionarios, así como instrumentos de gestión específicos que permiten mantenernos preparados para responder rápida y eficazmente a las situaciones de emergencia. Para hacer frente a las necesidades humanitarias urgentes, se ha creado una reserva centralizada de equipo y suministro, que incluye paquetes gubernamentales de ayuda humanitaria.

Habiendo llevado a cabo más de 300 misiones en todo el mundo desde el año 1992, la Oficina cuenta ahora con un modelo sólido de respuesta ante las emergencias, un logro del que todos podemos estar orgullosos. Sin duda, este modelo tendrá que afrontar nuevos desafíos mientras sigan produciéndose graves desplazamientos humanos. Sin embargo, las pautas que caracterizaban las situaciones de emergencia humanitarias a principios de los años 90 están cambiando. Cada vez son más frecuentes las crisis aisladas, a menudo a escala relativamente más pequeña y con limitada repercusión internacional. Los conflictos son sobre todo internos y más localizados, aunque la participación externa sigue teniendo un papel importante. Quienes se ven forzados a abandonar sus hogares, así como los trabajadores humanitarios que los asisten, son, cada vez con más frecuencia, el blanco de las facciones contendientes. Como aspecto positivo, la mejora de las comunicaciones, incluso en lugares remotos, han potenciado nuestra operatividad. Además, el ACNUR ha trabajado en colaboración con otras agencias humanitarias e incluso con instituciones gubernamentales, incluidas las fuerzas militares.

Este Manual revisado y actualizado proporciona una guía útil mientras nuestra Oficina sigue haciendo frente a la repentina y cada vez más peligrosa naturaleza de los nuevos desplazamientos. En él se recalca la importancia de los planes previos a la emergencia, así como la planificación de cada una de las fases de una crisis. Se ocupa de establecer las prioridades de coordinación y la planificación de contingencia y operaciones. También se incluye importante información referente a la seguridad de los trabajadores humanitarios y al trabajo con el personal de las fuerzas armadas, así como una sección que aborda el tema de cómo superar el estrés personal.

Queda reflejada en esta edición la dedicación y experiencia de los trabajadores sobre el terreno y especialistas, tanto de nuestra Oficina como de organizaciones asociadas, que abarca los últimos 17 años desde que el Manual del ACNUR se publicó por primera vez. Me gustaría mostrar mi agradecimiento por lo que ha sido un ejemplar trabajo en equipo.

Este Manual ayudará a nuestros colegas a afrontar los desafíos venideros mientras intentamos superar la cambiante naturaleza de las emergencias. Debería servir como

recordatorio de que las crisis de desplazados exigen respuestas cuidadosamente preparadas y bien gestionadas que optimicen la fuerza y capacidades propias de los distintos grupos y organizaciones. Mientras nos enfrentamos a estos nuevos desafíos, afanémonos en perfeccionar este modelo de respuesta que nuestra Oficina ha conseguido poner en marcha tras un duro trabajo.

Sadako Ogi

SIGLAS

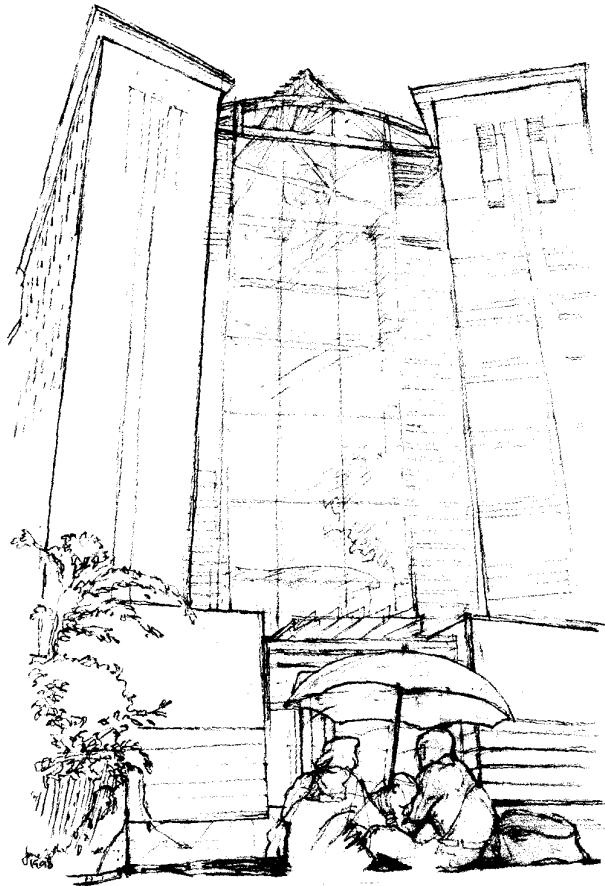
Organizaciones

CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja (<i>International Committee of the Red Cross</i>)
DOMP	Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (<i>DPKO - Department of Peace-keeping Operations</i>)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
FISCR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (<i>IFRC - International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies</i>)
IASC	Comité Permanente Interinstitucional (<i>United Nations Inter-Agency Standing Committee</i>)
OCAH	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (<i>OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>)
OIT	Organización Internacional del Trabajo (<i>ILO - International Labour Organization</i>)
OMS	Organización Mundial de la Salud (<i>WHO - World Health Organization</i>)
OUA	Organización de la Unidad Africana (<i>OAU - Organization of African Unity</i>)
PMA	Programa Mundial de Alimentos (<i>WFP - World Food Programme</i>)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<i>UNDP - United Nations Development Programme</i>)
UDMC	Unidad de Defensa Militar y Civil de OCAH (<i>MCDU - Military and Civil Defence Unit of OCHA</i>)
Unicef	Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (<i>United Nations Children's Fund</i>)
UNSECOORD	Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas

Otras siglas

OD	Oficial Designado (<i>Designated Official</i>)
DPOA	Documento de Presupuestos y Obligaciones Administrativas (<i>Administrative Budget and Obligation Document -ABOD</i>)
SV	Subsidio para Viáticos (<i>Daily Subsistence Allowance -DSA</i>)
CSE	Coordinador del Socorro de Emergencia (<i>Emergency Relief Coordinator - ERC</i>)
SIG	Sistemas de Información Geográfica - GIS
DI	Desplazados Internos (<i>Internally Displaced Persons -IDP</i>)
IOM/FOM	Memoándum Inter-Oficinas/Memorándum de Oficina Sobre el Terreno (<i>Inter-Office Memorandum/Field Office Memorandum</i>)
ONG	Organización No Gubernamental
Tm	Tonelada métrica
SITREP	Informe de Situación (<i>Situation Report</i>)

DECLARACIÓN DE LA MISIÓN DEL ACNUR



De acuerdo con el mandato otorgado por las Naciones Unidas, el ACNUR supervisa y coordina la acción internacional en favor de la protección de los refugiados en el mundo y de la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados.

La misión principal del ACNUR es la de garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados. Hace lo posible para asegurarse de que cada uno de ellos pueda ejercer el derecho a solicitar asilo, encontrar un refugio seguro en otro país y regresar voluntariamente a su país de origen. El ACNUR busca soluciones duraderas para los refugiados mediante programas de repatriación o de reasentamiento.

El ACNUR actúa de conformidad con su Estatuto y de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas relativa al Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. El derecho internacional de los refugiados es el marco jurídico fundamental de las actividades humanitarias del ACNUR.

Además, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y la Asamblea General de las Naciones Unidas han autorizado la intervención del ACNUR en favor de otros grupos. Estos grupos están constituidos por los apátridas, personas cuya nacionalidad es objeto de controversia y, en algunos casos, las personas desplazadas en el interior de su propio país.

El ACNUR intenta prevenir los desplazamientos forzados de las poblaciones, pidiendo a los gobiernos y otras instituciones que establezcan las condiciones favorables para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con el mismo objetivo, el ACNUR busca activamente la forma de consolidar la reintegración de los repatriados en sus países de origen, con el fin de evitar que nuevos movimientos de refugiados surjan a causa de situaciones inestables.

El ACNUR dispensa protección y asistencia a los refugiados y otras personas bajo su mandato de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de su raza, sexo, religión u opinión política. El ACNUR presta una atención muy especial a las necesidades de los niños e intenta promover la igualdad de derechos para la mujer.

En sus esfuerzos para proteger a los refugiados y buscar soluciones duraderas, el ACNUR colabora estrechamente con los gobiernos, organizaciones regionales, internacionales y no gubernamentales. La participación de los refugiados en las decisiones que atañen a su vida es un principio fundamental de la acción del ACNUR.

Asimismo, por su acción en favor de los refugiados y personas desplazadas, el ACNUR promueve los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacional, desarrollar vínculos de amistad entre las naciones, y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

1

FINALIDAD Y PRINCIPIOS DE RESPUESTA



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Definición y Objetivo	1-5
Definición de Emergencia	
Objetivo	
Responsabilidades	6-16
Los Gobiernos y el ACNUR	
Organizaciones de las Naciones Unidas	
Organizaciones No Gubernamentales	
Otras Organizaciones	
Los Refugiados	
Definición de Responsabilidades	
Principios de Respuesta	17-38
Introducción	
Llevar a la Gente Indicada al Lugar Indicado en el Momento Indicado	
Garantizar las Medidas Adecuadas	
Hacer Participar a los Refugiados y Promover su Autosuficiencia	
No Tratar Cada Tema por Separado	
Buscar Soluciones Duraderas	
Supervisar y Evaluar la Eficacia de la Respuesta	

Definición y Objetivo

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Finalidad y Respuesta

1. La mayor parte de las operaciones del ACNUR son el resultado de una emergencia causada por una repentina afluencia de refugiados¹. La organización y los

¹Para mayor comodidad, el término “refugiado” se usa en este Manual para referirse a todas las personas de las que se ocupa el ACNUR. Las distintas categorías de las personas de su competencia, incluidos los

procedimientos del ACNUR así lo reflejan; gran parte de su trabajo habitual es, en realidad, proporcionar respuesta a una situación de emergencia. Existen, sin embargo, situaciones que son claramente una excepción. En este Manual se trata de las necesidades a las que hay que hacer frente en dichas situaciones.

Definición de

2. La distinción se hace en base al grado: ateniéndonos a los objetivos del ACNUR y de este Manual, la definición de una situación de emergencia relacionada con refugiados puede ser:

toda situación en que la vida o el bienestar de los refugiados se vean amenazados si no se emprenden inmediatamente las acciones precisas, y que exige una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales.

3. Lo que importa no es tanto dar una definición sino la capacidad de reconocer a tiempo la evolución de una situación que acabará exigiendo una respuesta extraordinaria, por parte del ACNUR, para salvaguardar la vida y el bienestar de los refugiados.

4. Una gran parte del Manual está dedicado a fijar las normas sobre protección y asistencia material que pueden ser útiles cuando un ingente número de refugiados cruza una frontera en busca de asilo, es decir, cuando se produce una emergencia por una afluencia repentina de refugiados.

5. Tales emergencias no son, desde luego, las únicas situaciones que requieren una respuesta extraordinaria por parte del ACNUR. Otros tipos de emergencia también requieren acciones urgentes. Por ejemplo, se puede producir una emergencia en una operación ya en marcha, como en el caso de un acontecimiento que ponga repentinamente en peligro a aquellos refugiados que ya gozaban de asilo y seguridad (tratado en el Capítulo 2 sobre protección). También puede estallar durante la fase final de una operación, como en el caso de una repatriación a gran escala (tratado en el Capítulo 19 sobre repatriación voluntaria). Además existen emergencias complejas, que son crisis humanitarias que afectan a la competencia de más de una agencia de las Naciones Unidas (para una definición completa, véase el Capítulo 7 sobre coordinación). Las orientaciones generales proporcionadas en este Manual también pueden ser útiles para este tipo de emergencias.

Objetivo

El objetivo de una respuesta de emergencia es procurar protección en favor de las personas que son competencia del ACNUR y garantizar que la ayuda necesaria les llegue a tiempo.

refugiados, están definidas en el Capítulo 2 sobre protección.² Conocido anteriormente como Departamento

Responsabilidades

Los Gobiernos y el ACNUR

6. Los gobiernos de los países de asilo tienen la responsabilidad de proteger y asistir a los refugiados, así como de garantizar la ley y el orden entre dichos refugiados en su territorio. Los gobiernos suelen contar con la ayuda de la comunidad internacional para compartir la carga que la población refugiada supone, al mismo tiempo que el ACNUR proporciona ayuda a los refugiados a petición de los gobiernos.

La función estatutaria de brindar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes a sus problemas es, sin embargo, responsabilidad del ACNUR en todo momento.

7. La función principal del ACNUR en las operaciones de emergencia es proteger a los refugiados. El ACNUR asiste y complementa el trabajo del gobierno canalizando la asistencia procedente de la comunidad internacional y coordinando la puesta en marcha de dicha asistencia. Independientemente de cómo se organice el ACNUR para proporcionar asistencia de emergencia en respuesta a la petición de un gobierno, el ACNUR tiene la responsabilidad de garantizar que la protección y las necesidades materiales más inmediatas de los refugiados quedan cubiertas de forma eficaz y adecuada.

Organizaciones de las Naciones Unidas

8. Seguramente las necesidades materiales de los refugiados cubren aspectos que son competencia específica de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En particular, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), con el que el ACNUR trabaja en estrecha colaboración, satisface la mayor parte de las necesidades en materia de alimentos de emergencia para los refugiados. Como reconocimiento a las ventajas y facultades respectivas de cada organización, y con objeto de hacer más consistente y fiable la relación entre ellas, el ACNUR ha concertado Memorandos de Entendimiento (*Memoranda of Understanding –MOUs*) con cierto número de organizaciones de las Naciones Unidas. Estos acuerdos también abarcan temas relativos a la preparación y la respuesta de emergencia, como la planificación conjunta de contingencia, evaluaciones conjuntas y desarrollo de normas y directivas, así como la ejecución de programas. Entre ellos destacan los acuerdos con el PMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (Unicef), que aparecen en el Apéndice 3. El ACNUR también ha firmado acuerdos con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

9. La responsabilidad de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en una emergencia con refugiados reside normalmente en el ACNUR.

10. El organismo de las Naciones Unidas encargado de consolidar la coordinación de la asistencia humanitaria en situaciones de emergencias complejas es la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)², mediante la coordinación, el desarrollo

de políticas y la defensa de intereses. La definición y descripción detallada de las emergencias complejas se encuentra en el Capítulo 7 sobre coordinación.

Organizaciones No Gubernamentales

11. Un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG) presta ayuda a los refugiados en las emergencias. Estas organizaciones suelen actuar en calidad de colaboradores operativos del ACNUR. El reparto de responsabilidades se determina según las medidas de ejecución acordadas entre ellos, el gobierno y el ACNUR, sin tener en cuenta si los fondos provienen del ACNUR o de otros donantes. Esta cuestión se trata en mayor profundidad en los Capítulos 7 y 8 sobre coordinación y medidas de ejecución.

Otras organizaciones

12. Otras organizaciones también actúan como colaboradores operativos suministrando ayuda a los refugiados en las emergencias. En concreto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR), junto con las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, llevan tiempo proporcionando este tipo de asistencia. El mandato del CICR exige un alto grado de neutralidad e independencia en las operaciones, lo que a veces limita su participación en mecanismos de coordinación y el intercambio de información entre éstos y otras organizaciones.

13. Otros colaboradores operativos incluyen a las organizaciones intergubernamentales, como por ejemplo la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). El objetivo de la OIM es asegurar la migración ordenada de personas que necesitan asistencia internacional migratoria. El trabajo de la OIM está sujeto al acuerdo de ambos (o todos) los Estados implicados en la migración. La OIM ha trabajado estrechamente con el ACNUR, ayudando especialmente en las operaciones de repatriación voluntaria.

Los Refugiados

14. Más allá del derecho a la protección internacional en conformidad con el Estatuto del ACNUR, la Convención sobre los Refugiados o el Protocolo de 1967, todos los refugiados –y ciertamente todas las personas– poseen ciertos derechos humanos básicos. Éstos están contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos: el derecho fundamental de las personas a la vida, la libertad y a la seguridad; a la protección por parte de la ley; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; y el derecho a la propiedad. Los refugiados tienen derecho a la libertad de movimiento. No obstante, se reconoce que, especialmente en casos de afluencia masiva, las consideraciones de seguridad y los derechos de la población local pueden implicar restricciones.

15. Los refugiados y desplazados también tienen, claro está, responsabilidades hacia el país donde han buscado refugio. Éstas están establecidas en el Artículo 2 de la Convención de 1951: “Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público”. La naturaleza civil del estatuto de refugiado debe ser respetada.

Definición de responsabilidades

16. Las responsabilidades de todos los implicados en una operación global, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, deben ser definidas claramente. Esto puede conseguirse estableciendo una estructura adecuada de coordinación a distintos niveles que evite la duplicación del trabajo o las omisiones en determinadas áreas. Puede que, en algunos casos, el papel del ACNUR como coordinador tenga que ser más directo y operativo a la hora de planificar y ejecutar la respuesta de emergencia, así como en el suministro de sus conocimientos técnicos sobre un sector específico.

Principios de Respuesta

Introducción

17. Independientemente del marco de responsabilidades en una situación de emergencia concreta de refugiados, ciertos principios de respuesta serán probablemente válidos en la mayoría de los casos. Muchos de estos principios aparecen con frecuencia en los próximos capítulos.

18. Por definición, las necesidades originadas por una situación de emergencia con refugiados deben tener prioridad sobre cualquier otra actividad del ACNUR. Este es un principio esencial si se pretende conseguir el objetivo de garantizar la protección de los refugiados y de socorrerlos a tiempo. En una situación de emergencia, las dotes de mando y flexibilidad son vitales para el ACNUR.

Llevar a la Gente Indicada al Lugar Indicado en el Momento Indicado

19. El factor más importante para determinar si la ayuda de emergencia que llega a los refugiados en el tiempo establecido es suficiente o no, son, probablemente, las propias personas implicadas en la organización y ejecución de la operación.

Es de suma importancia que el ACNUR y sus agencias colaboradoras en la ejecución envíen rápidamente, al lugar apropiado, personal suficiente con la capacidad y experiencia precisas, provisto de la autoridad, los fondos, el material y el apoyo logístico necesarios.

En ningún momento, los conocimientos específicos y la experiencia pueden reemplazar a la capacidad organizativa, la flexibilidad, la iniciativa, la virtud de llevarse bien con los demás, la facultad de trabajar bajo presión en las condiciones más difíciles, el tacto, la sensibilidad hacia otras culturas y especialmente hacia la difícil situación de los refugiados, la disposición a escuchar y, no menos importante, el sentido del humor.

Garantizar las Medidas Adecuadas

Identificar las necesidades

20. La respuesta idónea a la hora de brindar protección y asistencia material requiere una evaluación de las necesidades de los refugiados en la que se tenga en cuenta no sólo su estado material y los recursos disponibles, sino también su cultura, edad, sexo y origen, así como la cultura y el origen de los ciudadanos en cuyo país han recibido asilo. La protección y los bienes y servicios básicos deben ser suministrados por vías que realmente satisfagan sus necesidades.

Ser Flexible y Sensible al Cambio de Necesidades

21. Las medidas adecuadas serán diferentes según el momento. En las primeras fases de una emergencia de grandes proporciones, puede que sea necesario adoptar medidas especiales que recurran en gran parte a la ayuda exterior. Sin embargo, como regla general, la respuesta deberá basarse, en la medida de lo posible, en los recursos, el material y los métodos locales, y evitar, por ejemplo, una reglamentación demasiado rígida de los campos de refugiados. Hay que buscar soluciones que puedan ponerse en funcionamiento fácilmente, con los recursos existentes y con una tecnología sencilla.

Identificar las normas

22. Una de las importantes responsabilidades del ACNUR es de determinar, junto con el gobierno y los colaboradores operativos, los pautas adecuadas de asistencia. Eso requiere experiencia en un buen número de disciplinas. Las directrices de la Sección III de este Manual ofrecen orientaciones generales al respecto, que deberán modificarse a la luz de las circunstancias particulares de cada emergencia. El Apéndice 2 (Caja de Instrumentos) también contiene algunos criterios. Lo que debe decidirse para cada uno de los sectores es el nivel adecuado de la asistencia total procedente de las distintas fuentes.

23. Como regla general, las normas de asistencia deben reflejar las necesidades específicas de los refugiados basándose en su situación, estado físico y las experiencias por las que han pasado. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta las normas planificadas para la población local y aquéllas de las que goza actualmente.

24. Si las normas de asistencia han sido correctamente establecidas no pueden rebajarse más tarde sin que ello suponga un riesgo para los refugiados. Los refugiados deben, por ejemplo, recibir una ración mínima básica de alimentos. Sin embargo, las contribuciones exteriores necesarias para lograr esas pautas se irán reduciendo de forma natural, a medida que los refugiados vayan haciéndose más autosuficientes.

Tener Siempre Presente los Objetivos a Largo Plazo

25. Por último, otra regla general a la hora de establecer las medidas adecuadas es que, desde el principio, los recursos deben dividirse entre las necesidades inmediatas y las acciones dirigidas a establecer mejoras a largo plazo y a la prevención de problemas. Por ejemplo, deberán dedicarse recursos tanto a las medidas generales de salud pública como al tratamiento de enfermedades individuales, muchas de las cuales podrían prevenirse simplemente mejorando la salubridad del agua y el saneamiento. La

ayuda de emergencia se asignará, en la medida de lo posible, a las actividades que entrañen beneficios duraderos, logrando así que la fase de emergencia sea lo más corta posible.

26. Desde que empieza una emergencia, incluso durante la fase preparatoria, la planificación debe tener presente la fase posterior a la emergencia así como prever soluciones duraderas.

Hacer Participar a los Refugiados y Fomentar su Autosuficiencia

27. Para asegurarse de que la ayuda otorgada a los refugiados es la adecuada, éstos deben comprometerse desde el principio con las medidas adoptadas para cubrir sus necesidades. Además, todos los elementos de la operación deben planificarse con la finalidad de fomentar la autosuficiencia de los refugiados. Pese a que este principio resulta evidente, con las presiones de una emergencia suele ser más fácil organizar una operación desde fuera que contar con aquéllos a los que está destinada.

28. Cuando la operación de emergencia cuenta con la participación de los refugiados desde el principio, su efectividad será mucho mayor. Además, este tipo de planteamiento permite a los refugiados mantener su sentido de la dignidad y su proyecto de vida, fomentando su independencia y ayudando a evitar la dependencia. En las emergencias, hay una tendencia a considerar a los refugiados como personas desvalidas y receptores pasivos de ayuda externa. A largo plazo eso acaba estableciendo un modelo de dependencia. Se debe animar a los refugiados, desde el principio de una emergencia, a ayudarse a sí mismos haciendo uso de sus propias capacidades y recursos.

Es importante impulsar la participación de los refugiados en todas las fases de planificación y ejecución.

29. Normalmente los refugiados son perfectamente capaces de ayudarse a sí mismos – y de depender menos de la asistencia exterior – si en vez de agruparlos en campos demasiado organizados se les permite residir en grupos más pequeños y menos formales.

30. Los intereses y las necesidades de algunos grupos de refugiados, especialmente de los más vulnerables serán mejor atendidos, y dichos esfuerzos serán más sostenibles, si se sabe aprovechar la ayuda y la participación de la comunidad desde el principio. Además, la participación de los refugiados es un medio seguro para que la respuesta de emergencia tenga en cuenta las necesidades sociales, humanas y emocionales, y para que no se convierta en un simple suministro de material de socorro.

Ser consciente de las funciones sociales y económicas

Para planificar y gestionar eficazmente una respuesta de emergencia, deben analizarse y comprenderse perfectamente los roles sociales y económicos de las

mujeres, hombres y niños refugiados, sabiendo cómo afectarán y se verán afectados por las actividades planificadas³.

³ Este método de evaluación y planificación se conoce en el ACNUR como “Planificación”, tratado con todo detalle en Marco de Planificación en Situaciones de Refugiados Teniendo en Cuenta a

31. A la hora de planificar y ejecutar la respuesta de emergencia, es fundamental entender los factores socioeconómicos para evitar que algunos refugiados se vean involuntariamente privados de las ventajas de la ayuda. Eso suele ocurrir en el caso de las mujeres, niños, ancianos e incapacitados. El ACNUR presta especial atención a las necesidades de estos grupos, especialmente en las emergencias. Es importante cubrir las necesidades básicas de los grupos más vulnerables (aquellos con incapacidades físicas, mentales o sociales). Así, en la planificación y puesta en marcha de una respuesta de emergencia, ha de llevarse a cabo la identificación y supervisión sistemáticas de los grupos más vulnerables para evitar que sus desventajas empeoren. Si es necesario, habrá que tomar medidas especiales para atender sus necesidades específicas.

32. Incluso en una emergencia, los refugiados suelen contar con una forma de representación dentro de su comunidad u organización de grupo.

Es importante averiguar qué clase de estructura de liderazgo existe.

Otra manera de impulsar los derechos de los refugiados es mediante el uso eficaz de sus órganos de representación. Sin embargo, hay que ser conscientes de que en ocasiones los dirigentes no son representativos, o que sus prioridades u objetivos pueden tener consecuencias adversas para otros refugiados.

No Tratar Cada Tema por Separado

33. En cada fase de una emergencia, es preciso adoptar una visión global de los problemas y necesidades de los refugiados, y establecer las tareas específicas de cada sector dentro de un marco multisectorial, ya que seguramente la intervención en un área concreta acaba por afectar a otras. Por ejemplo, la verdadera solución a un problema de salud puede estar en la mejora del abastecimiento de agua. Hay que asegurar el equilibrio de los recursos asignados para cada sector.

Un elemento fundamental en una respuesta de emergencia debe ser el enfoque multisectorial.

Tener en Cuenta el Medio Ambiente desde el Principio

34. Tampoco hay que descuidar los temas que, por su naturaleza, están interconectados. Ése suele ser el caso de las cuestiones que afectan a los grupos más vulnerables, los niños, las mujeres y el medio ambiente. La preocupación por el medio ambiente debe tenerse en cuenta desde un principio. En una emergencia que implique desplazamientos de población a gran escala, es inevitable que se produzca algún tipo de daño medio ambiental. El daño puede tener un efecto adverso sobre la salud y el bienestar de los refugiados y sobre la comunidad de acogida. La fase de emergencia es, por tanto, un momento crucial para instituir medidas que frenen la degradación medioambiental. Los problemas medioambientales creados en esta etapa serán cada

Mujeres, Hombres y Niños, ACNUR, Ginebra 1992.⁴Dichos criterios fueron adoptados por el Comité

vez más difíciles y costosos de corregir. Cada esfuerzo debe ir dirigido a prevenir, o al menos minimizar, los impactos medioambientales irreversibles causados por las actividades de una respuesta de emergencia y por la presencia de refugiados.

Buscar Soluciones Duraderas

35. Cuando se produce una emergencia, las primeras acciones pueden tener importantes consecuencias a largo plazo. Una política clara y consistente desde el principio tendrá un importante efecto a largo plazo. De igual modo, la respuesta inmediata por parte de la comunidad internacional ante una afluencia masiva de refugiados debe tener en cuenta el fin último de promover una solución duradera para el problema. Eso exige que la respuesta impulse la autosuficiencia de los refugiados y que reduzca la dependencia prolongada de la ayuda externa, así como que no interfiera en la creación de una solución rápida a largo plazo.

36. Como regla general, la mejor solución es la repatriación voluntaria. Cuando eso no es posible, la integración en el país de asilo (asentamiento local) es, en la mayor parte de los casos, preferible a la asimilación en otro país (reasantamiento), sobre todo cuando se trata de grupos grandes y en aquellos casos en los que el reasantamiento tiene lugar en un entorno cultural extraño para los refugiados. Puede haber, sin embargo, circunstancias en las que el reasantamiento sea la única vía de garantizar la protección.

Controlar y Evaluar la Eficacia de la Respuesta

37. Cualquiera que sea la naturaleza de la emergencia, es posible que las medidas que tenga que tomar el ACNUR varíen con el tiempo y conforme cambien las circunstancias.

Es fundamental revisar constantemente la eficacia de la respuesta, adaptar las medidas a las necesidades y en el momento oportuno.

Esto requerirá unos buenos sistemas de control, información y evaluación, incluidos indicadores, para detectar deterioros o cambios, así como una revisión continua de los fines de la asistencia del ACNUR, tanto en lo que se refiere a las medidas tomadas para poner pronto fin a la emergencia como en lo que se refiere a la consecución de soluciones duraderas.

38. Ese control deberá también garantizar que los fondos voluntarios entregados al ACNUR por los gobiernos y otros donantes son utilizados del modo más provechoso posible. Esto es algo inherente al principio de la adecuación de la respuesta. Debe tenerse presente que, independientemente de los fondos disponibles al principio de una grave emergencia de índole humanitaria, el paso del tiempo provocará restricciones financieras. Es, pues, importante que los actuales o posibles donantes puedan constatar que las medidas propuestas son realmente esenciales y que tienen un impacto efectivo.

Por último, una respuesta de emergencia debe determinar exactamente las necesidades concretas de los niños, ser sensible a los problemas específicos de cada sexo y tener en cuenta el impacto de sus programas y prácticas sobre el medio ambiente.

2

PROTECCIÓN



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-8
Mandato del ACNUR Instrumentos legales Definición de refugiado	
Protección en Situaciones de Emergencia	9-27
Admisión y No Devolución Determinación del Estatuto de Refugiado Personas Excluidas del Estatuto de Refugiado Responsabilidades del ACNUR y de los Estados Criterios Básicos sobre los Refugiados Protección Temporal	
Medidas Concretas Iniciales	28-59
Introducción Despliegue Rápido, Presencia Continua y Libre Acceso Evaluación Garantizar el Respeto a la No devolución Asegurar la Comprensión del Mandato del ACNUR Presencia en las Fronteras Ubicación de los Refugiados Mantener Contactos con las Autoridades Locales Protección y Asistencia Registro Mujeres y Niños Supervisión y Presentación de Informes Formalización de Acuerdos y Diligencias Escritas Relaciones Públicas	
Seguridad de los Refugiados	60-77
Introducción Seguridad en los Campamentos Reducir Tensiones entre la Comunidad Local y los Refugiados Seguridad en Zonas de Conflicto Operaciones en Zonas Controladas por Entidades No Estatales Reclutamiento Forzoso Combatientes	
Emergencias como Resultado de Cambios en la Política Gubernamental	78-84
Otras Personas de la Competencia del ACNUR	85-89

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Protección

Retornados
Apátridas
Desplazados Internos

Soluciones Duraderas

90-99

Repatriación Voluntaria
Asentamiento Local
Reasentamiento
Métodos de Reasentamiento de Emergencia

Referencias

Anexo:

Anexo 1: Resumen de los Principales Instrumentos Internacionales

Introducción

Mandato del ACNUR

1.

Las responsabilidades básicas del ACNUR son:

i. Proporcionar protección internacional a los refugiados;

y

ii. Buscar soluciones duraderas a sus problemas

2. La necesidad de protección internacional debe al hecho de que los refugiados, al contrario que un extranjero cualquiera, ya no gozan de la protección de su país de origen. La protección internacional es un sustituto temporal de la protección que normalmente proporcionan los Estados a sus ciudadanos en el extranjero hasta que el refugiado pueda volver a disfrutar de la protección de su país.

Lo primero que hay que dejar claro en una emergencia es que las personas en peligro son responsabilidad del ACNUR y tienen, por tanto, derecho a recibir protección.

3. La base legal para obtener esa protección, el objetivo de dicha protección y los medios para concederla deben quedar claros. En este capítulo se tratan estas cuestiones.

Instrumentos Legales

4. Todo el personal del ACNUR debe estar familiarizado con los instrumentos internacionales clave que abordan la protección de los refugiados. Son de fundamental importancia los siguientes:

i. Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;

ii. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiado y su Protocolo de 1967;

iii. La Convención de 1969, por la que se regulan los Aspectos Específicos sobre los Problemas de los Refugiados en África, de la Organización de la Unidad Africana (OUA);

iv. La Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados y la Declaración de San José de 1994.

5. El Anexo 1 contiene una lista de estos y otros instrumentos internacionales relevantes, así como de sus principales objetivos.

6. Los refugiados disfrutan de unos derechos humanos fundamentales expuestos en instrumentos tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros que se mencionan en el Anexo 1, además de los derechos que poseen como refugiados, descritos en los distintos instrumentos sobre refugiados.

Definición de Refugiado

7. Un refugiado se define como:

toda persona que está fuera de su país de origen y que no puede o no quiera acogerse a la protección de tal país o regresar a él, debido a:

i. temores bien fundados de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas;

o

ii. una amenaza a su vida o a su seguridad como resultado de un conflicto armado y de otras formas de violencia generalizada que alteran gravemente el orden público.

El hecho de ser refugiado no depende de un reconocimiento formal, sino de que la persona cumpla la definición de refugiado.

Protección en Situaciones de Emergencia

8. La presencia en el acto y una acción rápida suelen ser cruciales para la consecución de los objetivos del ACNUR, especialmente cuando existe peligro de devolución (*refoulement*) o abusos tales como detenciones arbitrarias y malos tratos.

Finalidad de la protección internacional en las emergencias es:

i. Garantizar la admisión y al menos el asilo temporal;

ii. Garantizar el principio de la no devolución (*no-refoulement*);

iii. Asegurar que el trato que reciben los refugiados está de acuerdo con los principios fundamentales de los derechos humanos.

Admisión y No devolución

9. La prioridad más urgente es garantizar que se respete el derecho de asilo de los refugiados y que éstos no sean devueltos por la fuerza.

No devolución

10. El principio de no devolución es de vital importancia. Dicho principio, expuesto en el Párrafo 1, Artículo 33, de la Convención de 1951, afirma que:

“Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”.

La no devolución incluye no devolver o denegar el paso a un refugiado en la frontera, así como no devolverlo(a), después de haber sido admitido en un país, a otro donde él/ella pueda sufrir persecución.

11. La Convención de 1951 prevé escasas excepciones al principio de no devolución a los refugiados, a saber, cuando existen razones fundadas para considerarlos como un peligro para la seguridad del país donde se encuentran, o que habiendo sido objeto de una condena definitiva por delito particularmente grave, constituyan una amenaza para la comunidad de tal país.

12. El principio de no devolución encuentra su expresión específica en una serie de instrumentos internacionales adoptados tanto a nivel universal como regional.

13. Por su importancia fundamental y su carácter universalmente aceptado, el principio de no devolución ha sido reconocido como principio internacional de derecho consuetudinario, de ahí que sea vinculante para todos los Estados.

La no devolución es un principio de derecho internacional vinculante para todos los Estados, independientemente de si son o no firmantes de la Convención de 1951 o de otro instrumento internacional sobre refugiados.

Admisión

14. Los solicitantes de asilo deben ser admitidos en el país en el que buscan refugio, sin ninguna discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o incapacidad física. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que:

“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”.

15. La Asamblea General, al adoptar el Estatuto del ACNUR, hizo un llamamiento a los gobiernos para cooperar con el Alto Comisionado en el desempeño de sus funciones mediante la admisión de refugiados en sus territorios.

16. Es muy posible que los refugiados no puedan cumplir los requisitos formales de inmigración debido a su fuga. La Convención de 1951 obliga a los Estados a no penalizar a los refugiados por haber entrado en un país de acogida sin los formalismos legales exigidos.

Determinación del Estatuto de Refugiado

17. La condición de refugiado puede reconocerse en grupo, según lo que se llama determinación “*prima facie*”, o la determinación del estatuto individual.

18. Al comienzo de una emergencia, cuando en un corto período de tiempo llega un elevado número de personas solicitando asilo, suele ser poco práctico recurrir a la determinación del estatuto de refugiado para cada uno de los miembros del grupo en particular. En casi todas las emergencias, las personas que solicitan refugio pueden ser de la competencia del ACNUR y en el Estatuto se establece que se tomen medidas en su favor. Cuando la protección es claramente una necesidad humanitaria urgente, se ha de conceder el beneficio de la duda, al menos hasta que se disponga de una opinión fundamentada.

En el caso de una afluencia masiva, el fin es asegurar un trato humanitario de acuerdo con los principios universalmente reconocidos, no necesariamente ligados al estatuto legal de aquéllos que lo necesitan. Una rápida intervención para asegurar la protección es, por tanto, la primera prioridad.

19. En tales circunstancias, el ACNUR y los Estados suelen recurrir a la determinación de la condición de refugiado para todo el grupo basándose en el conocimiento de las condiciones objetivas en su país de origen. Así, cada miembro del grupo es considerado como refugiado *prima facie*, es decir, un refugiado a falta de evidencias que demuestren lo contrario.

Personas Excluidas del Estatuto de Refugiado

20. Algunas personas no entran en la competencia del Alto Comisionado y están excluidas de su protección. Son personas en torno a las cuales existen serias razones para pensar que han cometido crímenes contra la paz, crímenes de guerra (por ejemplo, tortura o ejecución de prisioneros), crímenes contra la humanidad (por ejemplo, genocidio), crímenes graves de carácter no político (por ejemplo, asesinato o violación) fuera del país de refugio, o actos contrarios a la finalidad del refugio, o que han sido declarados culpables de actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas.

21. Se debe informar inmediatamente a la Sede de estas circunstancias y, como norma, los criterios para decidir la exclusión deben consultarse con la Sede. Tenga en cuenta que quienes solicitan asilo pueden ser reconocidos como refugiados sobre la base de grupo *prima facie*, pero sólo pueden ser excluidos de la condición de refugiados sobre una base individual.

Responsabilidades del ACNUR y de los Estados

22. La Asamblea General ha puesto en manos del Alto Comisionado las responsabilidades universales sobre protección (Estatuto del ACNUR). El ejercicio de las funciones de protección internacional por parte del ACNUR no depende de la petición del gobierno afectado.

23. En los países que han firmado los instrumentos legales correspondientes, se facilita la función protectora del ACNUR. La Convención de 1951 obliga a los Estados firmantes

a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones y, en particular, a facilitar la supervisión por parte del ACNUR de la aplicación de las disposiciones de la Convención. La Convención de la OUA de 1969 contiene una cláusula similar.

24. Incluso cuando se produce una emergencia en un país que no ha firmado los instrumentos internacionales correspondientes, algunos de los principios contenidos en la Convención se consideran como derecho internacional consuetudinario y por tanto son vinculantes para todos los Estados. Uno de los principales es el principio de *no devolución*. Además, la fuerza moral y el valor de los criterios establecidos en las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) no se limitan a los Estados Miembros de dicho Comité Ejecutivo (para más detalles sobre los miembros del EXCOM véase el Capítulo 9 sobre relaciones externas).

Criterios Básicos sobre los Refugiados

25. En cuanto al trato debido a los refugiados en una situación de emergencia, se ha concertado una serie de criterios básicos reconocidos internacionalmente⁴.

a) Los refugiados y solicitantes de asilo no deben ser penalizados o expuestos a algún trato desfavorable simplemente porque su presencia en el país se considera ilegal y no deben estar sometidos a más restricciones de movimiento que las estrictamente necesarias en interés de la salud y el orden público;

b) Deben gozar de los derechos civiles fundamentales internacionalmente reconocidos, en particular los que establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

c) Deben recibir toda la asistencia necesaria y ser atendidas sus necesidades básicas, incluidas alimento, alojamiento e instalaciones básicas sanitarias y médicas; a este respecto la comunidad internacional debe ajustarse a los principios de solidaridad internacional y carga compartida;

d) Deben ser tratados como personas cuya trágica situación requiere una comprensión y solidaridad especiales. No deben ser sometidos a un trato cruel, inhumano o degradante;

e) No se les debe someter a discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física;

f) Deben ser considerados como personas ante la ley, gozar de libre acceso a los tribunales de justicia y a otras autoridades administrativas competentes;

g) El asentamiento de los solicitantes de asilo debe determinarse en función de su seguridad y bienestar así como las necesidades de seguridad del Estado receptor. En la medida de lo posible, se debe asentar a los solicitantes de asilo a una distancia razonable de la frontera de su país de origen. No deben verse envueltos en actividades subversivas contra su país de origen ni contra cualquier otro Estado;

h) Debe respetarse la unidad familiar;

i) La búsqueda de familiares desaparecidos debe recibir toda la ayuda necesaria;

Manual para situaciones de Emergencia

Principios del ACNUR: Protección

- j) Deben tomarse las medidas precisas para la protección de los menores y de los niños no acompañados;
- k) Debe permitírseles enviar y recibir correspondencia;
- l) Debe permitírseles recibir ayuda material proveniente de amigos o parientes;
- m) Siempre que sea posible, deben adoptarse las disposiciones necesarias para el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios;
- n) Debe concedérseles todas las facilidades necesarias para que consigan una solución duradera y satisfactoria;
- ñ) Debe permitírseles llevar consigo las posesiones que hayan transportado al territorio del país en el que hayan conseguido una solución duradera; y
- o) Deben adoptarse todas las medidas posibles para facilitar su repatriación voluntaria.

Protección temporal

26. Algunos países adoptan una definición restringida del término “refugiado” que no abarca a aquellas personas que huyen de un conflicto armado (la definición contenida, por ejemplo, en la Convención de la OUA sí considera a dichas personas como refugiados). En esos países se ha utilizado el término “protección temporal” para describir la protección que se aplica a la categoría de personas con una clara necesidad de protección internacional, pero cuyo reconocimiento como refugiados presentaría dificultades, bien porque no se ajustan a la definición restringida o bien porque la determinación de la condición individual no sería práctica a la vista del número de personas afectadas.

27. Los elementos básicos de la protección temporal incluyen:

- i. Admisión en el país de refugio;
- ii. Respeto por los derechos humanos fundamentales, con un trato conforme a los criterios humanitarios reconocidos internacionalmente (por ejemplo, los criterios básicos sobre refugiados mencionados anteriormente);
- iii. Protección contra la no devolución;
- iv. Repatriación voluntaria cuando las condiciones en el país de origen lo permitan. Las personas admitidas en un país bajo el programa de protección temporal no suelen tener acceso al conjunto de ventajas que se concede a los individuos reconocidos como refugiados.

Medidas concretas Iniciales

Introducción

28. La base legal sobre la que actúa el ACNUR para garantizar la protección de los refugiados está expuesta en los instrumentos mencionados anteriormente. En la práctica, sin embargo, el método de trabajo es con frecuencia más importante que los instrumentos legales en sí.

A menudo la protección depende menos de la letra pequeña de un estatuto y más de una acción precisa y rápida de los trabajadores del ACNUR sobre el terreno.

29. Para que el ACNUR pueda desempeñar eficazmente su mandato de protección, el personal de la organización debe tener libre acceso y sin impedimentos a todos los refugiados y solicitantes de asilo independientemente de dónde estén asentados.

30. Hay que tener presente que la acción que se emprende al principio de una emergencia puede tener consecuencias significativas a largo plazo, tanto para la continuidad de la protección –tal vez incluso para otros grupos de refugiados dentro del mismo país– como para la consecución de soluciones duraderas.

Despliegue Rápido, Presencia Continua y Libre Acceso

31. La primera prioridad es desplegar rápidamente al personal.

La presencia del ACNUR en el área afectada debe ser permanente, con acceso directo y libre a los refugiados durante el tiempo que sea necesario.

El libre acceso y la presencia permanente son vitales para garantizar el mandato del ACNUR. Debe haber presente suficiente personal femenino, ya que eso asegurará que las mujeres refugiadas puedan expresar sus problemas de protección y que dichos problemas sean reconocidos y tratados convenientemente.

Evaluación

32. Para que la protección sea efectiva es preciso disponer de buena información. Los trabajadores del ACNUR, a menudo en colaboración con los funcionarios locales, deben visitar todos los puntos de afluencia y asentamiento de refugiados para reunir información, entre los propios refugiados, acerca de los temas y cuestiones expuestos en el Anexo 1 del Capítulo 5 sobre la evaluación inicial (especialmente los referidos a quiénes son los refugiados, de dónde proceden o por qué han huido, y a la identificación de los grupos más vulnerables). Además, se debe preguntar a los refugiados sobre las condiciones de la ruta de huida y sobre los problemas encontrados al entrar en el país de refugio.

33. Hay que cultivar las fuentes de información y establecer comunicación directa con los contactos sobre el terreno para asegurarse de que se informa al ACNUR rápidamente de cualquier nueva afluencia o problema de protección. Es especialmente importante contar con líneas de comunicación abiertas en las regiones fronterizas alejadas de la capital, donde el ACNUR puede no contar aún con una presencia local.

34. Las posibles fuentes de información incluyen a:

Los propios solicitantes de asilo;

Las autoridades del gobierno local o central;

Los líderes comunitarios y religiosos;

Las ONG nacionales e internacionales;

El CICR, cuando está presente;

Otras organizaciones de las Naciones Unidas y organismos internacionales;

Los medios informativos nacionales (especialmente en lengua local) e internacionales.

35. Cuando sea posible, las autoridades centrales deben participar en misiones de recogida de datos, ya que eso reduce el riesgo de malentendidos entre el ACNUR y las autoridades centrales y entre las autoridades centrales y locales.

Garantizar el Respeto a la No devolución

36. La mejor forma de asegurarse de que se respeta el principio de no devolución (*non-refoulement*) y los derechos humanos fundamentales es llevar a cabo una labor de concienciación en todos los estratos de las autoridades nacionales. En una situación de crisis, puede que no sea posible impartir un aprendizaje formal, pero en los contactos diarios con las autoridades de los campamentos, las autoridades locales, el personal militar y los funcionarios de migración, hay que dejar bien claro el principio de no devolución. Habrá que proporcionar ejemplos concretos a las autoridades de lo que puede ocurrirle a un refugiado que es devuelto: puede significar su muerte. Puede que también haya que fomentar una mayor concienciación entre la población local –los medios de comunicación podrían servir de foro– y la opinión pública puede ejercer una importante influencia.

Asegurar la Comprensión del Mandato del ACNUR

37. La base de la responsabilidad y la participación del ACNUR debe explicarse con los términos más prácticos posibles. Los funcionarios oficiales pueden no conocer el mandato del ACNUR, ni tampoco la asistencia que el ACNUR puede estar prestando en otra parte del país.

Al abordar esta cuestión habrá que recalcar que la labor del Alto Comisionado es de carácter completamente apolítico y estrictamente humanitario y social.

Presencia en las Fronteras

38. Es conveniente establecer buenos contactos con las autoridades de fronteras y controlar los movimientos por el paso fronterizo: esto ayudará también a entrar en contacto con los refugiados y proporcionará información sobre lo que ocurre en el país de origen y sobre los posibles problemas a ambos lados de la frontera. Si el personal no puede vigilar permanentemente todos los puestos fronterizos, deberá establecerse un control de los mismos con cierta frecuencia.

39. Cualquier problema de protección relativo a la admisión o al trato dado a los refugiados en la frontera debe ser notificado inmediatamente a las autoridades competentes del país de acogida, y de cualquier otro país afectado, para que pongan remedio urgente a la situación.

Ubicación de los Refugiados

40. Los refugiados deben recibir alojamiento en un lugar lo suficientemente alejado de las fronteras del país de origen como para evitar problemas de seguridad.

Mantener Contactos con las Autoridades Locales

41. Tanto a nivel local como central, siempre habrá de tenerse acceso a aquellos funcionarios cuyas decisiones pueden influir en la situación de los refugiados. Es preciso establecer quiénes son, contactarlos y, si es posible, solicitar sus números privados de teléfono u otros medios para ponerse en contacto con ellos, de forma que, si se produce un problema relacionado con la protección de los refugiados, pueda notificarse de inmediato al funcionario correspondiente. Las devoluciones suelen ocurrir con mucha rapidez.

42. Habrá que ponerse en contacto directamente con el funcionario local principal y solicitar el derecho de asilo (al menos temporalmente). En algunos casos el responsable puede ser el comandante militar de la región.

43. Las ONG pueden estar capacitadas para aconsejar sobre la infraestructura y el proceso de toma de decisiones locales; las personalidades locales influyentes, como los jefes comunitarios o religiosos, también pueden ser de gran ayuda.

44. Debe mantenerse informadas a las autoridades locales de las gestiones que el ACNUR ha hecho o pretende hacer en la capital –no sólo gestiones de tipo político o protocolario, sino también aquéllas que abarcan los aspectos prácticos y asistenciales del programa.

Protección y Asistencia

45. La protección y la asistencia material deben ser parte complementarias de la misma operación del ACNUR. No es posible ofrecer asistencia sin tener asegurado el derecho de asilo o la ayuda material para la supervivencia de los refugiados; la protección por sí sola no basta para mantener con vida ni para hacer prosperar a los refugiados. Desde el principio deberá indicarse que la intervención del ACNUR irá acompañada de la consiguiente ayuda material, en otras palabras, que la concesión de asilo y la satisfacción de las necesidades inmediatas no supondrá una carga para el presupuesto de las autoridades locales. Una de las primeras cosas que los funcionarios sobre el terreno deben conocer es –para ello, las directrices se encuentran en la sección III– hasta dónde llega el compromiso sobre la asistencia material, de modo que puedan transmitir esta información a las autoridades locales. Si la afluencia es de nuevos solicitantes de asilo claramente pertenecientes a un grupo que ya recibe ayuda por parte del ACNUR, lo normal es ofrecerles una garantía firme de asistencia material dentro de los medios disponibles. Aunque el vínculo entre esta ayuda y las responsabilidades de protección es evidente por sí misma para el ACNUR, debe

tenerse en cuenta que la conexión no resulta necesariamente tan clara para las autoridades locales o centrales.

Registro

46. Debe llevarse a cabo un ejercicio de registro en las primeras etapas de una operación de emergencia (para más detalles véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico).

Mujeres y Niños

47. Las personas refugiadas, especialmente las mujeres y los niños, que viajan solos o en pequeños grupos por zonas fronterizas remotas son muy vulnerables a la extorsión, el abuso y la violencia sexual. Por ello, es necesario que estas cuestiones sean abordadas de forma activa a fin de asegurarse de que las necesidades de protección quedan cubiertas.

El ACNUR considera que un niño es:

todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad,

según se define en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Recuerde que la persecución de una persona por razones de sexo puede ser considerada como motivo para que dicha persona sea incluida en la definición de refugiado.

Las Directrices del ACNUR para la Protección de las Mujeres Refugiadas y de los Niños Refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidados (véase referencias) son lectura imprescindible para los encargados de diseñar un programa de protección. La sección III del Manual, especialmente el Capítulo 10 sobre servicios comunitarios, contiene más información sobre los procedimientos que se mencionan a continuación.

48. Es preciso evitar cualquier problema relacionado con la protección de las mujeres y de los niños refugiados diseñando un buen programa para cada uno de estos sectores, en el que se incluya:

Obtener buenos conocimientos del perfil de la población, especialmente la distribución por grupos de sexo y edades;

Preservar las estructuras familiares y comunitarias originales;

Consultar a las mujeres sobre el diseño del programa de asistencia, especialmente en lo que se refiere a la organización del campamento de refugiados y al sistema de distribución de productos básicos;

Instalar los servicios de modo que las mujeres refugiadas no tengan que exponerse a riesgos adicionales al utilizarlos;

Manual para situaciones de Emergencia

Principios del ACNUR: Protección

Instalar un sistema de alumbrado en el campamento, especialmente en las vías de acceso a las letrinas;

Asegurarse de que hay un número suficiente de mujeres entre el personal, especialmente en los sectores de protección, servicios comunitarios y salud;

Establecer patrullas de seguridad entre los propios refugiados, cuyas prioridad sea la protección de las mujeres;

Impartir formación al personal policial y militar sobre los derechos de las mujeres y de los niños, especialmente en los casos donde exista una fuerte presencia militar o policial;

Empezar cuanto antes las operaciones de búsqueda. Habrá que organizar la identificación, documentación, búsqueda de desaparecidos, apoyo provisional y reunificación de niños separados de su familia (para más información sobre menores no acompañados, véase el Capítulo 10 sobre servicios comunitarios);

Proporcionar actividades organizadas y escuelas primarias para niños (puede ser importante como medio de protección para contribuir a reducir el reclutamiento en las fuerzas armadas);

Fijar objetivos de asistencia concretos para que desaparezca la necesidad del trabajo infantil;

Expedir certificados de nacimiento. El registro de los nacimientos puede ser un requisito previo para obtener la nacionalidad o inscribirse en una escuela, así como un instrumento vital en la búsqueda de desaparecidos. Esto también puede ser importante para impedir el reclutamiento militar y otras formas de explotación.

Debe ayudarse a los Niños Asistiendo a sus Familias; Debe Defenderse a las Mujeres para Preservar la Unidad Familiar.

La mejor y única forma de fomentar la protección, el bienestar y la seguridad de los niños es asistiendo a sus familias.

Es preciso trabajar activamente para preservar la unidad familiar. Las medidas para promover la salud y la seguridad física de las mujeres refugiadas pueden contribuir a evitar la separación de madres e hijos. En una familia cuyos miembros han sido separados o que están sometidos a una fuerte presión, los niños corren un grave peligro. Es preciso dar prioridad a la ayuda a los padres y demás personas que se ocupan del cuidado de los niños para que puedan satisfacer las necesidades de sus hijos. Asimismo, hay que tener consideración de las necesidades de los propios padres. Las familias pueden necesitar ayuda para poner en marcha sus propios mecanismos de adaptación y para reconstruir sus redes de apoyo. Es preciso hacer todo lo posible para preservar o reconstituir las redes de ayuda familiar. Los grupos familiares que deseen vivir juntos deben recibir la asistencia necesaria para que puedan hacerlo.

Supervisión y Presentación de Informes

49. Una vez garantizada la protección inmediata, se deben tomar las medidas oportunas para supervisar la situación y garantizar el respeto permanente de los derechos de los refugiados.

50. Son importantes los informes rápidos, claros y regulares del desarrollo de la situación y de las medidas que han sido o van a ser adoptadas, tanto del funcionario sobre el terreno al director de la oficina como de éste a la Sede. Deben solicitarse las instrucciones necesarias y recomendarse las intervenciones oportunas cuando competan a la Sede. Véase el Anexo 3 del Capítulo 8 sobre medidas de ejecución para un informe de situación normalizado.

51. Uno de los requisitos previos para intervenir en colaboración con un gobierno o para movilizar la ayuda internacional es la presentación de informes de situación concreta.

Cuando los funcionarios sobre el terreno que se encuentran en el emplazamiento se sienten ansiosos por ofrecer ayuda inmediata, deben recordar que si no comparten la información recogida localmente la utilidad de esta ayuda será limitada.

Formalización de Acuerdos y Diligencias Escritas

52. Se debe formalizar cualquier acuerdo temporal o puntual con las autoridades, como por ejemplo el referido a la presencia local del ACNUR. En cualquier intercambio que aluda a la concesión de ayuda material, debe hacerse referencia a las cuestiones de protección y soluciones duraderas.

53. Como regla general, debe enviarse lo antes posible una diligencia escrita a las esferas más altas de las autoridades centrales correspondientes. El destinatario y el tipo de diligencia vendrán determinados por la naturaleza de la presencia del ACNUR en el país. Una diligencia hecha por una misión recién llegada irá normalmente dirigida al ministro de Relaciones Exteriores (o tal vez de Interior; habrá que buscar el asesoramiento del PNUD o de las embajadas). En el comunicado se puede:

I. Hacer referencia a la información de que dispone el ACNUR sobre la afluencia o el problema determinado (calificando esto como necesario: normalmente el gobierno sabrá más al respecto que el ACNUR);

II. Manifestar la opinión del ACNUR de que las personas implicadas son o pueden ser (según el caso) competencia del Alto Comisionado;

III. Hacer referencia a las responsabilidades de protección del gobierno;

IV. Solicitar (confirmar el acuerdo de entendimiento, expresar agradecimiento, etc.) garantías de que se concederá (al menos temporalmente) asilo a dichas personas (y si resulta oportuno: hasta que se determine el estatuto y los acuerdos a largo plazo);

V. Ofrecer, cuando se trata de personas de la competencia del ACNUR, un compromiso de principio para la concesión de ayuda material (por ejemplo, con la fórmula "todos los esfuerzos posibles").

54. El texto de las diligencias realizadas por los representantes debe comunicarse a la Sede de inmediato, tanto por cuestiones de información como para que puedan ser compartidas con la misión permanente y referirse a ellas en diligencias posteriores hechas desde la Sede. Del mismo modo, los textos de estas últimas deben, desde luego, ser compartidos inmediatamente con el terreno.

55. Los representantes deben recomendar una acción inmediata por parte de la Sede cuando existan dudas de que su intervención es suficiente para garantizar la protección.

56. Si existe cualquier motivo para pensar que la protección no está suficientemente garantizada (devolución, secuestro, detención arbitraria, maltrato, abuso de mujeres y niños, etc.), se deben realizar nuevas diligencias verbales y escritas. Las acciones complementarias a nivel local deben seguir muy de cerca el desarrollo de los acontecimientos que afectan a la protección y concentrarse, en la medida de lo posible, en ayudar a las autoridades a solucionar los problemas prácticos de la afluencia.

Relaciones Públicas

57. En algunas circunstancias, las tensiones en las relaciones entre países vecinos pueden llevar a la necesidad de insistir, incluso en el ámbito local, sobre el hecho de que la concesión de asilo es un acto puramente humanitario.

Conviene insistir en que la concesión de asilo es un acto puramente humanitario y, por lo tanto, no hostil, y que la presencia y la participación del ACNUR puede ayudar a reducir la tensión.

58. Hay que poner especial cuidado en mantener informados a otras organizaciones de las Naciones Unidas y a la comunidad diplomática, especialmente a aquellos gobiernos interesados cuya influencia puede servir para facilitar la protección (por ejemplo, mediante una indicación previa de apoyo al ACNUR y/o la intención de contribuir económicamente a la operación del ACNUR).

59. Las visitas de la prensa nacional e internacional y del cuerpo diplomático pueden facilitar la comprensión de la función protectora del ACNUR. La postura a adoptar frente a la prensa dependerá en gran medida de las circunstancias y de si la publicidad puede servir o no a proteger a las personas que son competencia del ACNUR. Tiene que haber una coordinación fluida entre los distintos niveles del ACNUR. Cuando el ACNUR ya cuenta con una delegación, los contactos establecidos anteriormente con los medios de comunicación locales (especialmente aquéllos en lengua nativa) pueden acabar siendo valiosas fuentes de información y son útiles para ir dando a conocer el papel del ACNUR. Los consejos útiles en torno a las relaciones con los medios informativos pueden encontrarse en el Capítulo 9 sobre relaciones externas.

Seguridad de los Refugiados

Introducción

60. Incluso después de haber sido admitidos en un país de refugio, es posible que los refugiados tengan que afrontar serias amenazas a su seguridad. En una situación de emergencia, algunos de los derechos humanos fundamentales corren especial riesgo y requieren una protección particular por parte de la ley, así como la adopción de medidas concretas. Las amenazas pueden proceder del país de origen, del de asilo o de alguno de los grupos de refugiados.

Seguridad en los Campamentos

61. La amenaza de una incursión militar procedente del país de origen puede reducirse asentando o reasentando los campamentos a una distancia razonable de la frontera (véase el Capítulo 12 sobre planificación del emplazamiento). Además las autoridades del país de asilo pueden verse obligadas a aumentar su presencia militar en zonas fronterizas y alrededor de los asentamientos de refugiados. En cambio, debe evitarse la presencia militar en el interior de los campamentos o asentamientos de refugiados.

62. En el país de refugio, las amenazas a la seguridad física de los refugiados (devolución, detención ilegal, violencia sexual, etc.) pueden venir de los propios funcionarios que se ocupan de los refugiados.

Se debe concienciar a las autoridades del país de asilo de que son los principales responsables de la seguridad de los refugiados y de que deben garantizar su bienestar.

63. Las acciones correctivas quedan en manos de las autoridades y deben tomarse con resolución. El ACNUR debe mantener contactos con los refugiados y las autoridades para garantizar que se da una respuesta adecuada.

64. Son las autoridades civiles y las fuerzas de seguridad, en estrecha colaboración con el ACNUR y la comunidad de refugiados, quienes tienen que hacer frente a los ataques criminales y al bandidaje contra los refugiados.

65. En aquellos casos donde los individuos armados pertenecen a la población refugiada, el ACNUR deberá recomendar que toda la población se someta a una investigación a fin de separar a los individuos armados del resto de los refugiados y proceder así a su desarme.

66. En todos los casos donde los militares y la policía estén presentes, la adopción de medidas generales, como campañas de concienciación y formación para la protección de los derechos de las mujeres y de los niños refugiados descritas en el párrafo 48, son importantes para impedir actos de violencia sexual.

67. En los casos de conflicto interno entre la población refugiada, el ACNUR debe favorecer en principio una mediación de la propia comunidad de refugiados. Si eso fracasa, el ACNUR debe pedir a las autoridades del país de acogida que resuelvan el conflicto.

Reducir Tensiones entre la Comunidad Local y los Refugiados

68. Aquellas situaciones en las que puedan originarse tensiones y conflictos entre la comunidad de refugiados y la población local, además de acciones específicas para hacer frente a las causas del problema, deben tenerse en cuenta las siguientes medidas:

- a. Organizar reuniones periódicas entre los representantes de los refugiados y los dirigentes de la comunidad local,
- b. Sensibilizar a la población local sobre la situación de los refugiados mediante los medios de comunicación locales (programas de radio y TV, artículos de periódico) y dirigentes comunitarios;
- c. Sensibilizar a los refugiados sobre las costumbres y tradiciones locales;
- d. Garantizar la movilización de ayuda suficiente para que la presencia de refugiados no impacte de manera negativa sobre los escasos recursos locales;
- e. Beneficiar a la comunidad local por medio de la mejora de infraestructura en el sector del agua, salud, carreteras, etc.

69. Como medida de protección, el personal del ACNUR debe favorecer y apoyar la organización de la comunidad de refugiados y garantizar su participación, junto con las autoridades y comunidades locales, en todos los aspectos de la administración del asentamiento de refugiados. Debe incluirse a las mujeres y a los adolescentes en dichas organizaciones, especialmente en las que se ocupen de temas de seguridad que les afectan. Otras acciones deberían incluir la presencia del ACNUR en los campamentos de refugiados y un programa de formación especializada en los criterios y normas internacionales sobre refugiados para todos los funcionarios que tratan con refugiados.

Seguridad en Zonas de Conflicto

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Protección

70. El derecho internacional humanitario⁵ ofrece protección a personas civiles, incluidos los refugiados, en caso de conflicto armado. En los conflictos no internacionales (es

⁵En los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en sus dos Protocolos Adicionales de 1977 se aborda la

decir, conflictos armados internos pero no operaciones policiales), todas las Partes en conflicto están sujetas a los Convenios de Ginebra de 1949 en cuanto al respeto debido a las personas que no participen activamente en las hostilidades, y especialmente a:

- i. Tratarlas con humanidad, sin distinción alguna de raza, religión, sexo, nacimiento, fortuna o cualquier otro criterios análogo;
- ii. Abstenerse de cometer actos violentos contra la vida o la integridad personal;
- iii. No tomar rehenes;
- iv. Respetar la dignidad personal;
- v. No dictar condenas ni llevar a cabo ejecuciones sin previo juicio legal;
- vi. Recoger y asistir a los heridos y enfermos.

71. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es la agencia encargada de supervisar la aplicación del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado. En la mayor parte de los casos de conflicto armado o lucha civil, el CICR ofrece sus servicios a todas las partes implicadas para asistir a las víctimas y garantizar la protección de la población civil –incluidas, cuando sea el caso, las poblaciones de refugiados y otras personas desplazadas– además de los combatientes que hayan sido detenidos.

72. El personal del ACNUR debe buscar la colaboración del CICR allí donde esté presente y aprovechar las ventajas de su competencia a la hora de tratar con las partes gubernamentales y no gubernamentales en situaciones de conflicto armado.

Operaciones en Zonas Controladas por Entidades No Gubernamentales

73. En situaciones de lucha civil o conflicto armado interno, pueden surgir dificultades concretas por el hecho de que los interlocutores del ACNUR no sean Estados o fuerzas armadas regulares que responden a un Estado, sino grupos insurgentes y otras entidades no estatales. Puede que el ACNUR no tenga más remedio que tratar con estos grupos porque ejercen el control *de facto* sobre una población de refugiados. En esos casos es importante subrayar el papel imparcial, apolítico y humanitario del ACNUR y ejercer una presión pública para convencer a estos grupos de la importancia de respetar los derechos de los refugiados y el derecho humanitario. Sin embargo, al tratar con estos grupos, el ACNUR no debe dar a entender, mediante ninguna de sus acciones o de su correspondencia, que las Naciones Unidas reconocen formalmente a estas entidades no estatales.

Reclutamiento Forzoso

74. Otra cuestión sobre la protección que probablemente surja cuando los refugiados se encuentran en o cerca de una zona en conflicto es la del reclutamiento por la fuerza de refugiados por parte de una o varias de las partes en conflicto. Cuando aborden este

protección debida a las personas civiles en conflictos armados.⁶Véase, Apuntes sobre la Aplicación de

tema, los trabajadores del ACNUR deben acordarse –y recordar a las autoridades– de que:

- i. Se debe preservar y respetar el carácter civil de los campamentos y asentamientos de refugiados en cualquier circunstancia. Por tanto el reclutamiento de cualquier grupo de edad con fines militares o paramilitares es inaceptable;
- ii. El reclutamiento forzoso puede equipararse a un trato cruel, inhumano o degradante, y está prohibido en cualquier circunstancia;
- iii. Está prohibido el reclutamiento y la participación directa en las hostilidades de menores de 15 años, aunque el ACNUR aboga por la no intervención de ninguna persona menor de 18 años, tanto si se les pide participar directamente en las hostilidades como llevar a cabo tareas de apoyo;
- iv. Forzar o coaccionar a los refugiados para que regresen a su país de origen a luchar es equivalente a una devolución (*refoulement*), lo cual está prohibido en cualquier circunstancia.

Combatientes

75. El ACNUR no tiene competencia para intervenir en favor de los combatientes. Los contendientes que han quedado fuera de combate (enfermos, heridos, náufragos o prisioneros de guerra) están protegidos principalmente por el derecho internacional humanitario y están dentro de la competencia del CICR.

76. Un excombatiente puede entrar en la categoría de refugiado si se demuestra que existen temores bien fundados de que sufre persecución, y si no existen razones serias para considerar que esa persona debe ser excluida de dicha categoría⁶.

77. Por último, hay que ser consciente de que el simple hecho de ser portador de un arma no implica que esa persona sea un(a) combatiente –en algunas sociedades es tradicional llevar armas, por ejemplo machetes.

Emergencias como Resultado de un Cambio de la Política Gubernamental

78. Es posible que, como resultado de un cambio repentino, por el motivo que sea, en la política del gobierno hacia las personas que son competencia del ACNUR y hacia las que aún se encuentran en su territorio, se produzca una situación de emergencia que requiera un tipo especial de medidas de protección en favor de dichas personas. Entre los afectados puede haber personas conocidas del ACNUR y reconocidas como refugiados y otras que hasta ahora nunca han solicitado asilo ni se han dado a conocer al ACNUR, pero que aún así son competencia del Alto Comisionado.

79. Las medidas de protección que deben adoptarse en este tipo de emergencias variarán enormemente en cada caso y sólo pueden ofrecerse consejos generales. Siempre hará falta una información minuciosa, la presencia del ACNUR donde se necesite y una política clara y consistente en defensa de los derechos de los refugiados. Las directrices que se ofrecen a continuación deben modificarse cuanto sea preciso

dependiendo de la situación concreta. También pueden resultar útiles algunas de las consideraciones mencionadas en las anteriores secciones.

80. El ACNUR debe tratar de identificar inmediatamente y, si es posible, reunir una lista de las personas que están o pueden estar en peligro pero que el personal del ACNUR desconocía con anterioridad. Dicha lista debe ser actualizada constantemente. Entre las fuentes de información están la comunidad diplomática (algunas personas pueden intentar un acercamiento o incluso buscar asilo en embajadas), el CICR, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, las iglesias y las ONG. Cuando se establecen contactos con embajadas es preciso que cada caso se trate con la máxima confidencialidad. La temprana identificación y, si es posible, el registro de estos nuevos casos por parte del ACNUR suele ser una medida muy importante de protección.

81. El ACNUR debe mantener (o establecer, en caso de un nuevo régimen) una estrecha y constante colaboración con las autoridades. Si el país ha aceptado los instrumentos internacionales correspondientes, dichas obligaciones siguen siendo vinculantes, independientemente de las nuevas políticas que se adopten. Si el país no ha firmado ninguno de los instrumentos sobre refugiados, se debe invocar el Estatuto y los instrumentos universales.

82. Por supuesto, el gobierno es el responsable de la seguridad física de los refugiados. Debe hacerse todo lo posible para impulsar al gobierno a que proteja a los refugiados, especialmente durante un período de tensiones internas. El fin inmediato es que los refugiados puedan permanecer a salvo en el país de asilo. El respeto al principio de no devolución (*no-refoulement*) es de vital importancia.

83. Se pueden dar casos en los que el desplazamiento de refugiados a otro país sea necesario como último recurso. Dichos movimientos son muy distintos de un reasentamiento a gran escala como solución duradera. Puede que éstos sean necesarios bien como resultado de una petición directa del gobierno, bien como la única vía existente para proteger a los refugiados. Inmediatamente habrá que iniciar contactos, tanto a nivel local como de embajadas y de la Sede, con los posibles países de asilo. El hecho de recibir ofertas de reasentamiento puede ejercer una importante influencia sobre la actitud del gobierno hacia los refugiados. Deben identificarse los socios operativos. Además de las ONG locales, puede solicitarse la ayuda del CICR (por ejemplo, con salvoconductos) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

84. En algunas situaciones extremadamente tensas donde la vida de los refugiados corría peligro, se crearon en ocasiones una especie de “zona refugio” para los refugiados. No obstante, la experiencia del ACNUR con estas “zonas refugio” demuestra que a menudo los refugiados no cuentan con la protección adecuada y siguen estando expuestos a grandes peligros. No se recomienda, por tanto, la creación formal de estas “zonas refugio”.

Otras Personas de la Competencia del ACNUR

85. Además de los refugiados según se define en los instrumentos internacionales correspondientes (véase el párrafo 7), el ACNUR también tiene autoridad para ampliar

la protección a las siguientes categorías de personas. Los refugiados, así como las categorías de personas descritas a continuación, suelen describirse como “personas de la competencia del ACNUR”.

Retornados

86. Los retornados son refugiados que regresan voluntariamente a su país de origen y que dejan de ser formalmente refugiados en el momento en que cruzan la frontera. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha encomendado al ACNUR la labor de proteger y ayudar a los retornados, tanto durante su viaje de regreso como una vez que han llegado a su país de origen, además de facilitar la búsqueda de soluciones duraderas a sus problemas.

Apátridas

87. Un apátrida es aquella persona que no es considerada ciudadana de ningún país. La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que todo el mundo tiene derecho a una nacionalidad y que nadie debería verse privado arbitrariamente de su nacionalidad o del derecho de cambiar de nacionalidad. Los principales instrumentos internacionales que abordan la condición de apátrida están enumerados en el Anexo 1. El ACNUR ha sido designado como el organismo encargado de ayudar a los apátridas a la hora de presentar sus reclamaciones ante las autoridades competentes, y de proveer los servicios técnicos y consultivos a los Estados en la preparación y aplicación de la legislación sobre ciudadanía.

Desplazados Internos

88. Los desplazados internos pueden definirse en sentido amplio como un gran número de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares repentina o inesperadamente como resultado de un conflicto armado, lucha civil, violaciones sistemáticas de los derechos humanos y de catástrofes naturales o provocados por el hombre y que se encuentran dentro del territorio de su país.

Consideraciones en torno al compromiso del ACNUR con los desplazados internos

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Protección

89. Los principales requisitos para que el ACNUR se haga cargo de los desplazados internos⁷ son:

⁷Véase: Función del ACNUR en cuestiones de Desplazados Internos, IOM87/97, FOM 91/97, ACNUR,

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Protección

- i. Una petición específica de intervención por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Secretario General o de cualquier otro órgano principal competente de las Naciones Unidas;
- ii. El consentimiento del Estado implicado o de otra entidad pertinente;
- iii. La relevancia de la pericia del ACNUR para asistir, proteger y buscar soluciones en favor de las personas desplazadas internamente en situaciones particulares;
- iv. La disponibilidad de recursos para las actividades en cuestión.

Criterios para Tomar Parte

Algunas situaciones pueden demostrar la utilidad de la participación del ACNUR. Son situaciones que presentan una clara conexión con las actividades que emprende el ACNUR para el cumplimiento de su mandato, por ejemplo cuando se mezclan –o hay posibilidades de que eso ocurra– las poblaciones que han sido desplazadas internamente con poblaciones de retornados, o cuando por las mismas causas se ha producido tanto un desplazamiento interno como una afluencia de refugiados, o cuando existe peligro de que un desplazamiento interno se extienda al otro lado de la frontera. Cuando no existe conexión con las actividades del mandato, el ACNUR puede considerar la intervención a favor de los desplazados internos para atenuar las causas del desplazamiento interno y contribuir a la resolución del conflicto a través de la acción humanitaria.

Medidas para Ayudar a los desplazados internos

Las medidas para ayudar a los desplazados internos son muy similares a las utilizadas en favor de los refugiados. Sin embargo, por su definición, los desplazados internos permanecen dentro de su propio país y es la legislación nacional de ese Estado la que proporciona un marco para su protección y derechos, más que los instrumentos legales internacionales específicos. Por supuesto, los instrumentos de los derechos humanos universales también son aplicables a las personas desplazadas internamente.

La presencia del personal del ACNUR y de otras organizaciones internacionales en las zonas donde los desplazados internos han buscado refugio ha demostrado ser de ayuda, ya que impulsa a las autoridades y a las partes en conflicto a respetar las leyes nacionales y los derechos universales del hombre.

Soluciones Duraderas

Desde el momento en que se produce una emergencia, el ACNUR debe tener en cuenta el objetivo último de la protección de los refugiados: ayudar a los refugiados a superar el desplazamiento y a alcanzar una solución por la cual se restablezca la protección nacional y dejen de ser refugiados.

Repatriación Voluntaria

90. La mayor parte de las emergencias de refugiados a gran escala acaban eventualmente con la repatriación voluntaria de los refugiados, una vez que el peligro del que huyeron ha sido eliminado o reducido significativamente. Véase el Capítulo 19 sobre repatriación voluntaria.

Asentamiento Local

91. Asentamiento local quiere decir asimilación dentro del país de asilo. En el caso de conflictos prolongados, los refugiados suelen, al menos *de facto*, integrarse en la sociedad que les acoge. En tales situaciones es importante que dispongan de un estatuto oficial en el país de asilo, cuyo punto de partida es haber sido reconocidos como refugiados según la Convención de 1951.

Reasentamiento

92. Debe considerarse la posibilidad de un reasentamiento (que significa la asimilación dentro de otro país) cuando los refugiados no pueden ser repatriados o no puede integrarse en el país de primer asilo, o corren peligro en su país de refugio. La decisión de reasentar a un refugiado se toma sólo cuando no existe otra opción para eliminar el peligro que acecha la seguridad legal o física de las personas afectadas. El reasentamiento bajo los auspicios del ACNUR se limita estrictamente a los refugiados amparados por el mandato de la Oficina que tienen necesidades permanentes de protección internacional.

Reasentamiento de Emergencia

93. Se considera un reasentamiento de emergencia cuando hay:

- i. Una amenaza inminente de devolución hacia el país de origen;
- ii. Una inminente amenaza de expulsión a otro país donde los refugiados podrían ser devueltos;
- iii. Una amenaza de arresto, detención o encarcelamiento arbitrario;
- iv. Una amenaza contra la integridad física o los derechos humanos en el país de refugio análoga a la que se encuentra en la definición de refugiado y que hace el asilo insostenible.

94. Las categorías de refugiados que entran dentro del reasentamiento de emergencia incluyen a: supervivientes de la tortura y la violencia, refugiados en estado de salud grave que no pueden ser tratados en el país de asilo, mujeres en peligro, niños y adolescentes. Hay que dar atención prioritaria a aquellos refugiados con necesidades agudas de protección legal o física, como las mujeres en peligro y menores no acompañados, para los que se ha decidido que el reasentamiento es la mejor solución.

Métodos de Reasentamiento de Emergencia

95. Debe hacerse un uso selectivo del reasentamiento de emergencia y basarse en una evaluación exhaustiva y objetiva, tanto de la condición de refugiado como de la urgencia del traslado. El reasentamiento de emergencia se pone en marcha cuando la inminencia

Manual para situaciones de Emergencia
Principios del ACNUR: Protección

de la seguridad y/o el riesgo médico al que se enfrentan los refugiados exige el traslado de la persona lejos de la situación amenazadora durante unos días o incluso durante unas horas. Por motivos de simplicidad, se sobreentiende un límite teórico de un máximo de cinco días.

96. Debe enviarse inmediatamente la siguiente información a la Sede:

- i. Nombre completo, fecha de nacimiento, lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad y origen étnico;
- ii. Análisis detallado de la determinación del estatuto;
- iii. Si van acompañados por los familiares (en ese caso, número);
- iv. Datos, igual que en (i), de cada miembro de la familia que acompaña al candidato;
- v. Justificación de la(s) necesidad(es) para el reasentamiento;
- vi. Justificación para entrar en la categoría de emergencia y el tiempo de estancia necesario;
- vii. Si todos los refugiados implicados cuentan con documentos de viaje válidos;
- viii. En caso de emergencia médica: diagnóstico, pronóstico, estado actual del refugiado (y de los miembros familiares si procede) y si es necesaria la presencia de un acompañante;
- ix. La recomendación de los países de reasentamiento y motivos, incluyendo las conexiones con terceros países.

97. El siguiente paso, tan rápido como se pueda, es consignar debidamente los datos en el Formulario de Inscripción para el Reasentamiento (FIR), junto con la documentación de apoyo.

98. El FIR puede obtenerse en la Sección de Reasentamiento y Casos Especiales de la Sede. Este departamento pertenece a la División de Protección Internacional, encargada de procesar la sumisión de emergencia. Además, la Sección ayuda a coordinar y apoyar el reasentamiento en casos difíciles de protección y con necesidades especiales. Es conveniente ponerse en contacto con dicha Sección para solicitar asesoramiento.

99. En el Manual del ACNUR sobre Reasentamiento puede obtenerse información adicional.

Referencias

Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados adoptadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1995.

Instrumentos Internacionales sobre los Refugiados, ACNUR, Ginebra 1995.

Directrices sobre la Protección a Mujeres Refugiadas, ACNUR, Ginebra 1991.

Directrices sobre Normas y Procedimientos para tratar a Menores no Acompañados en Busca de Asilo, OMS, Ginebra 1997.

Manual para la Determinación del Estatuto de Refugiado, ACNUR, Ginebra 1979.

Criterios Legales Internacionales Aplicables a la Protección de los Desplazados Internos, ACNUR, Ginebra 1996.

Niños Refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidados, ACNUR, Ginebra 1994.

CD-ROM: Refworld, ACNUR, Ginebra (actualizado periódicamente).

Violencia Sexual Contra los Refugiados: Directrices sobre Prevención y Respuesta, ACNUR, Ginebra 1995.

Manual del ACNUR sobre Reasentamiento, ACNUR, Ginebra 1997.

Función del ACNUR en cuestiones de Desplazados Internos, IOM 87/97, FOM 91/97, ACNUR, Ginebra 1997.

Anexo 1 – Instrumentos Internacionales Sobre Refugiados e Instrumentos Afines

Instrumentos Internacionales Sobre Refugiados		
Nombre Abreviado	Nombre Completo	Descripción
Estatuto de 1950	Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado, fue aprobado por la Asamblea General en su Resolución 428 (V) el 14 de diciembre de 1950. En éste se establecen las funciones y responsabilidades del ACNUR de proporcionar protección internacional y buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados. Sirve como Constitución del ACNUR e incluye una definición de las personas que son competencia del Alto Comisionado. El mandato se ha modificado a lo largo del tiempo a través de posteriores Resoluciones de la Asamblea General y ECOSOC.
Convención de 1951 Protocolo de 1967	Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.	Tratado internacional vinculante para los Estados firmantes. Define las responsabilidades de los Estados firmantes en la Convención con respecto a los refugiados en su territorio y establece las obligaciones de los refugiados.
Convención de la OUA	Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (Organización de la Unidad Africana, Addis-Abeba, 1969).	Un complemento regional de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. Contiene una definición ampliada del término refugiado, así como disposiciones sobre asilo seguro y pacífico, carga compartida y repatriación voluntaria.
i. Declaración de Cartagena	i. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 1984.	Declaraciones no vinculantes que han influido enormemente

ii. Convención de San José	ii. Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica, 1969.	en las políticas regionales sobre refugiados y solicitantes de asilo y que contienen una definición ampliada del término refugiado.
Conclusiones del EXCOM	Diversas conclusiones sobre protección internacional adoptadas por el Comité Ejecutivo del ACNUR.	Contiene instrucciones importantes para los Estados y el ACNUR.
Instrumentos Afines		
Carta de las Naciones Unidas	Carta de las Naciones Unidas, 1945.	Fija diversas obligaciones generales para los Estados Miembros de las Naciones Unidas de particular relevancia para las funciones de protección internacional del ACNUR.
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948	Instrumento universal que establece los derechos humanos básicos de todas las personas, incluidos los refugiados.
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.	Concede el reconocimiento del estatuto a los apátridas legítimos y residentes habituales. Similar a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
Convención para Reducir los casos de Apatridia	Convención para Reducir los casos de Apatridia, 1961.	Contiene medidas para garantizar que las personas no se hagan apátridas.
Pacto de Derechos Civiles y Políticos	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.	Obliga a los Estados firmantes a respetar y garantizar los derechos establecidos por el Pacto para todos los individuos (dentro del territorio y la jurisdicción del Estado), sin distinciones de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estatuto.
Convención Contra la Tortura	Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes, 1984.	Incluye el principio de no devolución.
Convención sobre los Derechos del Niño	Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.	Un código exhaustivo de derechos para todos los niños (definidos como personas de

Manual para situaciones de Emergencia

Principios del ACNUR: Protección

		18 años o menores de esta edad).
Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales	Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Ginebra, 1949)	Cubre el trato debido a las personas civiles en tiempo de guerra, incluidos los refugiados.
Declaración sobre Asilo Territorial	Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial, 1967.	Incluye el principio de no devolución.
Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954.	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas.	Incluye el principio de no devolución.

3

GESTIÓN DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-10
Organización de esta Sección Capacidad y Recursos	
Funciones clave en la Gestión de Emergencia	11-22
Introducción Liderazgo Planificación Organización y Coordinación Control	
Etapas de las Operaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados	23-38
Preparación para hacer frente a Situaciones de Emergencia Respuesta a Situaciones de Emergencia	

Gráficos y Cuadros

Gráfico 1: Elementos de la gestión de situaciones de emergencia

Cuadro 1: Indicadores de situaciones de emergencia

Introducción

1. No existe ningún precedente de gestión de situaciones de emergencia con refugiados; cada emergencia con refugiados es única. Sin embargo, la experiencia demuestra que las emergencias tienden a seguir ciertos modelos reconocibles y documentados.

La buena gestión de una situación de emergencia depende del conocimiento de estos modelos y de las medidas eficaces para tratarlos.

Las situaciones de emergencia no siempre acaban de forma trágica. Las posibilidades de que eso ocurra pueden reducirse en gran medida si la emergencia se gestiona bien a partir de la fase de preparación.

1. Si bien la gestión de emergencias comparte muchas de las características de una buena gestión en general, existe un número de singularidades que la distinguen:

- i. Las vidas y el bienestar de las personas están en juego;
- ii. El tiempo de reacción es breve;
- iii. Los factores de riesgo son altos y las consecuencias de los errores o los retrasos pueden ser desastrosos;
- iv. Hay mucha incertidumbre;
- v. La inversión en una planificación de contingencia y en otras actividades preparatorias es fundamental;
- vi. El personal y los gestores pueden estar sometidos a un alto grado de estrés debido, por ejemplo, a problemas de seguridad y a unas condiciones de vida muy peligrosas;
- vii. No existen respuestas correctas evidentes;

Organización de esta Sección

3. Esta sección del manual (Capítulos 3 al 9) está diseñada para reflejar las fases de preparación y respuesta a situaciones de emergencia. En primer lugar, se abordan las actividades preparatorias de la planificación de contingencia y la alerta precoz (Capítulo 4), seguido de la evaluación inicial de las necesidades y los recursos y de la respuesta inmediata (Capítulo 5). En los Capítulos 6 y 7 se trata la planificación de las operaciones, coordinación y organización de los emplazamiento. A continuación se exponen las medidas de ejecución, incluidos los procedimientos para su realización y el control de las operaciones (Capítulo 8). Finalmente, en el Capítulo 9 sobre relaciones externas se abarcan las relaciones con el gobierno de acogida (entre ellas el establecimiento de una presencia formal en el país de las operaciones), las relaciones con los donantes y la comunidad diplomática y el control de los intereses de los medios de comunicación. Hay que tener en cuenta que algunas actividades coinciden en las

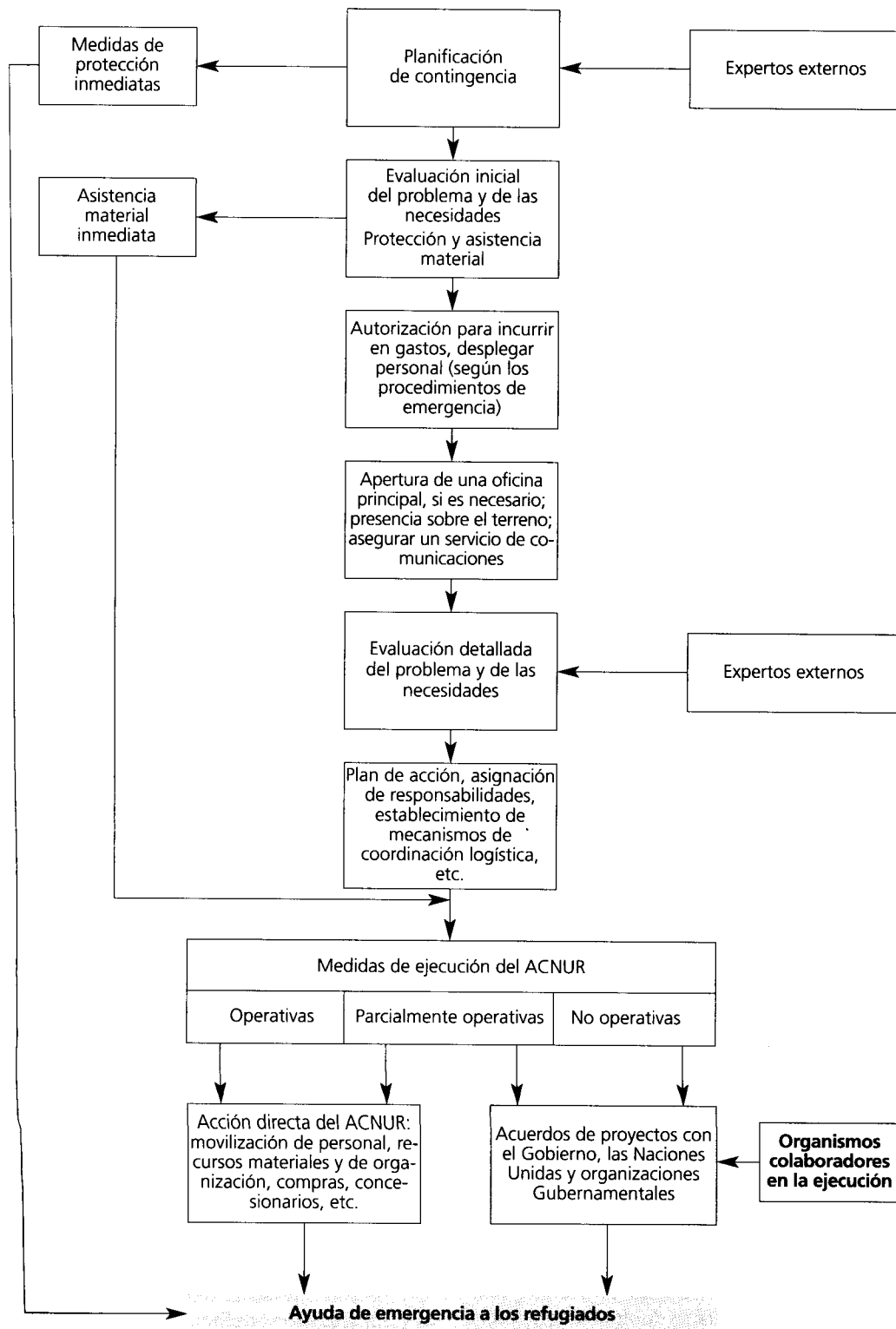
Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia

fases de preparación y respuesta a situaciones de emergencia. Es el caso, en especial, de las relaciones externas, la coordinación y la planificación.

4. En el cuadro 1 se muestra, gráficamente, algunas de las cuestiones examinadas en esta sección, especialmente por lo que se refiere a la respuesta de emergencia. Las actividades de respuesta, como la evaluación de los problemas y necesidades, la planificación de operaciones, las medidas de ejecución y la formulación de programas, están estrechamente relacionadas. Algunos de los aspectos que se tratan por separado pueden ser indivisibles en la práctica y no existe ningún orden correcto o vía para formular una operación de emergencia (pero debe hacerse de conformidad con los procedimientos establecidos por el ACNUR sobre presentación y control del proyecto).

Cuadro 1 – Elementos de la Gestión de Emergencias



Capacidad y Recursos

5. La gestión de emergencias puede definirse como:
la organización de las capacidades y de los recursos para hacer frente a las amenazas contra la vida y el bienestar de los refugiados.

6. Estar preparados y responder a las emergencias con refugiados son tareas que requieren la disponibilidad de los recursos adecuados en el momento preciso, así como la capacidad de utilizar dichos recursos de una manera eficaz.

7. La capacidad es la aptitud organizativa interna en la que se incluye la planificación, dotación de personal, estructura, sistemas, procedimientos, directrices, flujo de información, comunicación, toma de decisiones y apoyo administrativo. Los recursos son los medios económicos y humanos, el material de socorro, el equipo de apoyo, los instrumentos e instalaciones.

8. Si el nivel de capacidad es bajo, probablemente la respuesta de emergencia también lo sea, incluso si se dispone de los recursos adecuados.

A veces una buena capacidad de respuesta puede mitigar la escasez de recursos haciendo más eficaz su utilización.

9. La capacidad de acción es un aspecto de la gestión de emergencias a la que, a veces, no se da la importancia que merece. Se suele dar más prioridad a los recursos durante la fase de planificación y operativa por ser un elemento más tangible. Pero es la capacidad de acción la que determina la calidad de la respuesta a la emergencia. Una organización bien capacitada tiene más posibilidades de poner en marcha una operación creíble y efectiva y de atraer los recursos necesarios.

10.

Para que la gestión de emergencia sea eficaz, debe acordarse la debida prioridad a la utilización y al desarrollo de la capacidad a lo largo de las distintas fases de la operación.

Aunque gran parte de la capacidad necesaria debe haber sido prevista con antelación, también puede desarrollarse durante la operación.

Funciones Clave en la Gestión de Emergencia

Introducción

11. Algunas funciones de la gestión son esenciales a lo largo de una emergencia con refugiados. En concreto:

Liderazgo;

Planificación;

Organización y Coordinación;

Control.

12. El ACNUR deberá asumir estas funciones a todos los niveles, tanto institucional como individual.

Si no se asumen debidamente estas funciones, probablemente se producirán importantes deficiencias en la gestión de la operación de emergencia.

Dichas funciones recaen siempre sobre el máximo responsable de la operación, aunque pueden ser delegadas en otros trabajadores.

Liderazgo

13. Puede definirse como:

el proceso de crear y comunicar la visión que se tiene de la operación de emergencia, y de proporcionar una dirección estratégica clara para cada acción, incluso en situaciones de gran incertidumbre y riesgo.

14. Para que la gestión llegue a buen término hace falta liderazgo; pese a estar sujeto al papel que desempeña el gobierno, el liderazgo puede ser la contribución individual más importante del ACNUR en una situación de emergencia. El liderazgo exige que, una vez que se han tomado las decisiones, éstas sean aplicadas correctamente. Esta disciplina es vital en las situaciones de emergencia, en las que a menudo no hay tiempo para explicar los elementos que intervienen en el asunto. Aunque, en la medida de lo posible, las personas implicadas directamente deben contribuir a la toma de las decisiones que les afectan, la responsabilidad final reside en el funcionario del ACNUR que está al mando.

Planificación

15. Puede definirse como:

la estructuración del proceso de evaluar la situación, definir los objetivos inmediatos y metas a largo plazo, y de las actividades para llevarlas a cabo.

16. La planificación es vital antes y durante una emergencia; la planificación de operaciones debe basarse en una evaluación detallada de las necesidades y recursos.

Organización y Coordinación

17. Puede definirse como:

el establecimiento de sistemas y mecanismos para alcanzar un objetivo determinado y la coordinación entre las personas y las organizaciones para trabajar unidos, de una forma lógica, hacia un objetivo común.

18. Esto supone seleccionar, formar y supervisar al personal, asignar y definir las funciones y responsabilidades de todos los implicados, así como estructurar la comunicación y el flujo de información. En una situación de emergencia, la coordinación es un aspecto crucial de la organización.

Delegación de Autoridad y Responsabilidad

19. La gestión de emergencia debe organizarse de modo que la responsabilidad y la autoridad se deleguen hasta el más bajo nivel jerárquico posible, debiendo ejercerse asimismo tan cerca de la operación o de sus beneficiarios como sea posible. Deben establecerse unas coordenadas claras e inequívocas respecto a la autoridad y a la presentación de informes, y comunicarse a todo el personal.

20. La estructura de la gestión debe organizarse de manera que la asignación de responsabilidades en cada acción, incluidas las decisiones directivas, sea clara. Las personas que toman las decisiones deben ser aquéllas que cuentan con el nivel adecuado de conocimientos para ello, debiendo responsabilizarse de garantizar su cumplimiento y seguimiento (incluido el control). La implicación de un innecesario número de capas jerárquicas directivas o de personas en la toma de decisiones y en la responsabilidad de su aplicación, confunde y hace más difícil la asignación de responsabilidades. La ambigüedad y la falta de simplicidad en la definición de las responsabilidades también retrasa las acciones.

Control

21. Puede definirse como:

la supervisión y la evaluación del funcionamiento con respecto a los planes y la puesta en marcha de los cambios necesarios.

22. Hay que tener en cuenta que las funciones clave de la gestión son importantes no sólo durante la respuesta de emergencia, sino también en la fase preparatoria, aunque su importancia relativa puede variar en cada fase. Los mecanismos de organización y coordinación, por ejemplo, deben desarrollarse durante la planificación de contingencia.

Etapas de las Operaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados

23. El siguiente cuadro muestra un ejemplo de las actividades que pueden producirse en una emergencia con refugiados. Es importante comprender que las etapas y actividades de una operación de emergencia con refugiados pueden coincidir u ocurrir simultáneamente.

24. La fase final de una operación de emergencia es la transición desde la respuesta de emergencia hasta la ayuda a largo plazo (cuidados y mantenimiento) y las soluciones duraderas (repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento). El tiempo empleado en suministrar ayuda de emergencia debe ser el mínimo indispensable y en la planificación y ejecución se deben tener siempre en cuenta las acciones a largo plazo. La importancia del equilibrio entre las acciones a corto y largo plazo es patente en algunos de los sectores más importantes.

Etapa	Actividades típicas
Preparación para hacer frente a las situaciones de emergencia	Prevenición; Alerta precoz; Planes de contingencia; Desarrollo de los sistemas de respuesta a las situación de emergencia; Fomento de asistencia entre los posibles gobiernos de acogida y donantes; Provisión de recursos de reserva; Preposicionamiento de los suministros; Formación.
Respuesta a las situaciones de emergencia	Evaluación de los problemas, necesidades y recursos; Movilización de recursos; Gestión de las relaciones con donantes y de los intereses mediáticos; Planificación de operaciones; Ejecución y coordinación; Supervisión y evaluación; Transición a la operación de postemergencia.

25. Una de las funciones del mandato del ACNUR es asistir a los gobiernos en la búsqueda de soluciones duraderas para el problema de los refugiados. Debe tenerse siempre presente las soluciones duraderas, empezando en la etapa de la planificación de contingencia. Es en este período cuando se decide cómo, cuánto y por cuánto tiempo se suministrará la ayuda. Esas decisiones suelen tener una repercusión sobre las perspectivas de buscar soluciones duraderas que pueden prolongarse mucho tiempo después de finalizada la situación de emergencia.

Preparación para hacer frente a situaciones de emergencia

26. La mejor manera de garantizar una respuesta efectiva ante las emergencias es estar preparado para ellas. La preparación para emergencias puede definirse como: **la planificación y adopción de medidas que garanticen la disponibilidad de los recursos necesarios, a tiempo, para satisfacer las necesidades de emergencia previstas y de la capacidad para utilizarlos.**

27. El ámbito de acción en la etapa preparatoria de emergencias es amplio, pudiendo emprenderse las actividades a escala mundial, nacional y regional.

Las medidas adoptadas en la etapa preparatoria para hacer frente a casos de emergencia deben permitir a la organización intervenir rápida y eficazmente.

28. A escala mundial, el ACNUR dispone de una serie de recursos en reserva centralizados, para intervenir en situaciones de emergencia. Estos recursos han sido desarrollados basándose en experiencias anteriores de emergencia. Incluyen asistencia para el personal, recursos humanos y financieros, bienes y servicios de asistencia a las operaciones y reservas de productos de emergencia centralizados. Estos recursos pueden estar listos para su utilización en muy poco tiempo, allí donde sea necesario.

Garantizan un nivel mínimo y previsible de preparación global para hacer frente a las situaciones de emergencia. Además, también puede recurrirse a las actividades de formación disponibles para fortalecer la capacidad.

29. Para obtener más detalles sobre estos recursos, véase el Catálogo de Recursos para Respuestas de Emergencia, Apéndice 1.

30. La planificación de contingencia reduce el tiempo de producción necesario para poner en marcha una respuesta efectiva y resulta un instrumento fundamental para desarrollar una mayor capacidad de respuesta.

Tanto a nivel nacional como regional, la alerta precoz y la planificación de contingencia son medidas clave en la fase de preparación.

31. El proceso de planificar la contingencia (véase el Capítulo 4) permitirá la identificación por adelantado de las lagunas existentes en los recursos. Un plan realista puede alentar a los donantes y demás entidades a que proporcionen los recursos que faltan.

32. La planificación de contingencia ayuda a predecir las características de una emergencia inminente –incrementa la capacidad analítica institucional con la que se puede contar en caso de producirse tal emergencia. También facilita la identificación de las actividades preparatorias adicionales que puedan necesitarse. Entre ellas pueden incluirse el desarrollo o reestructuración de la organización del ACNUR en el país, la dotación de personal de emergencia, la acumulación de reservas, el preposicionamiento de suministros y la formación. Las actividades que exigen un mayor tiempo de producción deben tener prioridad sobre las demás.

Indicadores de Emergencia

33. Una emergencia puede empezar por una afluencia repentina de refugiados, en la que miles de personas cruzan una frontera poniendo sus vidas en una situación de peligro, más que evidente. El inicio de una emergencia, sin embargo, no suele ser tan dramático ni obvio, y además una situación que requiera una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales puede tardar mucho tiempo en desencadenarse. Por ello, es primordial, ser capaz de reconocer si se está ante (o es inminente) una situación que requiere una respuesta de emergencia y cuáles pueden ser sus características principales (véase el cuadro 1).

34. Los siguientes indicadores son cuantificables y, por lo tanto, se usan normalmente como umbrales por encima (o por debajo) de los cuales puede aparecer o no una situación de emergencia, o para informar de que la situación está bajo control o de que se precisa intervenir urgentemente. El indicador más importante de todos es la tasa de mortalidad –o de defunciones (para más información acerca de cómo calcular la tasa de mortalidad, véase el Capítulo 14 sobre la salud. Pueden obtenerse más detalles sobre otros indicadores en los capítulos correspondientes y en el Apéndice 2, Caja de Instrumentos).

Cuadro 1 – Indicadores de las situaciones de emergencia

Indicador	Niveles de Emergencia
TASA DE MORTALIDAD	> 2 por 10.000 por día
Estado de nutrición de los niños	> 10% con 80% menos del peso por altura
Alimentos	< 2.100 calorías/persona/día
Cantidad de Agua	<10 litros por persona por día
Calidad del Agua	> 25% de la población con diarrea
Espacio del emplazamiento	< 30 m cuadrados por persona (esta cifra no incluye espacios ajardinados)
Espacio habitable	< 3,5 m cuadrados por persona

35. A pesar de que otros indicadores no sean tan fáciles de cuantificar, resultan esenciales, como por ejemplo la existencia de una amenaza física contra los refugiados o contra los principios de derechos humanos de los que gozan. En especial, las amenazas de devolución (*refoulement*) suelen ser indicativas de la necesidad de una respuesta de emergencia.

Respuesta a situaciones de emergencia

36. La respuesta de emergencia puede definirse como:

una acción inmediata y concreta para salvar vidas, garantizar la protección y restituir el bienestar de los refugiados.

37. Una vez garantizado el asilo en condiciones de seguridad, lo prioritario en la gestión de emergencias son las labores para salvar las vidas de los refugiados. Una evaluación oportuna y rápida del problema, las necesidades y los recursos ayudará a confirmar o a identificar las áreas en las que aún existen lagunas producidas en la etapa de planificación de contingencia, con respecto a la experticia y a los recursos que se necesitan.

38. Resulta vital identificar los problemas que exigen las dotes de un experto. La mayor parte de las emergencias con refugiados necesitarán, además de especialistas en protección, uno o más expertos técnicos para coordinar los sectores básicos, como salud, alimentos, nutrición, saneamiento, agua, vivienda e infraestructura.

Referencias

Marco de Planificación (People-Oriented Planning –POP) en Situaciones relacionadas con Refugiados Teniendo en Cuenta a Mujeres, Hombres y Niños, ACNUR, Ginebra 1992.

Planificación de Contingencia –Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1996.

Coordinación entre Organizaciones Internacionales en Emergencias Complejas, Programa de Formación en Gestión en caso de Desastres, ONU 1997.

Evaluación Inicial en Situaciones de Emergencia – Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1998.

Manual para situaciones de Emergencia
Gestión de las situaciones de Emergencia

Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1989.

Manual del ACNUR; Planificación (People-Oriented Planning –POP) en el Trabajo: Uso del POP para Mejorar la Programación del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1994.

Manual del ACNUR, Capítulo 4, ACNUR, Ginebra 1995 (y actualizaciones).

Asociación: Manual de Gestión de Programas para Colaboradores del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1996.

4

PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-9
Cuándo Planificar Alerta Precoz	
La Planificación como Proceso	10-17
Reuniones	
Cometidos de la Planificación de Contingencia	18-22
Identificación del Escenario Objetivos Políticos y Estratégicos Objetivos y Actividades Sectoriales	
Características de un Buen Plan	23-27
Referencias	
Gráficos	
Gráfico 1: Diferencias entre Planificación de Contingencia y de Operaciones	
Anexos	
Anexo 1: Estructura Modelo del Plan de Contingencia	

Introducción

1. La planificación de contingencia puede definirse como:

Un proceso de planificación avanzado, ante una situación incierta, en el que se deciden escenarios y objetivos, se definen las acciones directivas y técnicas y se estructuran los posibles sistemas de respuesta con el fin de prevenir o responder mejor a una emergencia.

2.

Es importante considerar la planificación de contingencia como un proceso de planificación del que se obtiene un plan de emergencia.

El proceso de planificación implica que un grupo de personas u organizaciones colaboren entre sí durante un tiempo continuado para identificar los objetivos conjuntos y definir las respectivas responsabilidades y acciones.

3. La planificación de contingencia es un requisito indispensable para que una respuesta de emergencia sea rápida y efectiva. Sin una previa planificación de contingencia se perderá mucho tiempo en los primeros días de una emergencia. Este tipo de planificación aumenta la capacidad organizativa y debe servir como punto de partida para la planificación de operaciones y la respuesta de emergencia.

Cuándo Planificar

4. En la mayor parte de los casos los trabajadores sobre el terreno sabrán, por pura experiencia y buen conocimiento de la situación concreta, cuándo es prudente planificar.

5. No hay reglas sobre cuándo debe empezarse la planificación de contingencia – excepto que, en caso de dudas, se elabore el plan de emergencia.

Es mejor planificar cuando todavía no es necesario que no haber planificado cuando sí que lo era.

Alerta precoz

6. La alerta precoz ante un posible acontecimiento crítico debería desencadenar el proceso de planificación de contingencia. La alerta precoz es la recolección, el análisis y el uso de la información con el fin de comprender mejor la situación actual así como los posibles acontecimientos futuros. Se presta particular atención a los acontecimientos que pueden provocar desplazamientos de la población. La alerta precoz puede provenir de fuentes muy diversas: gobiernos, población local, dirigentes políticos, medios de comunicación, intelectuales, refugiados u organizaciones internacionales y nacionales.

7. La recopilación y el análisis de la información procedente de una alerta precoz deberá formar parte del trabajo de rutina de las oficinas del ACNUR. La supervisión y presentación de informes periódicos, en un formato adecuado, son medidas importantes para garantizar el registro de las tendencias y modelos y detectar cualquier cambio que pueda indicar un desplazamiento de población.

8.

Cuando la información de la alerta precoz indica que existe riesgo de una emergencia relacionada con refugiados, la planificación de contingencia debe ponerse en marcha automáticamente.

9. El riesgo de emergencia más corriente para el ACNUR es aquél en que se produce una nueva afluencia o un súbito incremento de la población de refugiados. No obstante, la planificación de contingencia también debe hacerse en medio de una operación en marcha. Por ejemplo, los planes de contingencia pueden servir para posibles nuevas afluencias, desastres naturales que afectan a un campamento, epidemias, ataques contra campamentos, acciones violentas en campamentos, repatriaciones espontáneas repentinas o amenazas contra la seguridad del personal o de las instalaciones. Durante una operación se sabe muy bien cómo enfrentarse a este tipo de situaciones, pero los planes de contingencia se deben hacer de cara a futuros acontecimientos para los que hace falta estar preparado.

La Planificación como Proceso

10. La planificación es una actividad continua; la persona encargada de llevar a cabo la planificación deberá evaluar constantemente la situación y ajustar los objetivos y cursos de acción teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos.

11. Un plan de contingencia estático se queda rápidamente obsoleto y alimenta una falsa sensación de seguridad. Sólo mediante la revisión y actualización periódicas de lo dispuesto en el plan, las medidas preparatorias adoptadas seguirán siendo apropiadas y pertinentes.

12. Una de las contribuciones más importantes del plan de contingencia a la respuesta de emergencia suele provenir del propio proceso: la identificación de los colaboradores, sus capacidades y recursos, el desarrollo de una relación de trabajo en equipo y la posibilidad de llegar a un acuerdo en cuanto a los temas, prioridades y responsabilidades.

La capacidad de los participantes para responder ante una emergencia se verá favorecida si previamente han intervenido en el proceso de planificación de contingencia.

13. Tanto la planificación de contingencia como la planificación de operaciones establecen objetivos estratégicos y sectoriales y desarrollan un plan de acción para alcanzar dichos objetivos. La principal diferencia entre ambas es que la planificación de contingencia implica trabajar con hipótesis y desarrollar los escenarios sobre los que se va a basar la planificación, mientras que en la planificación de operaciones ya se conoce el punto de partida y se basará en la evaluación de las necesidades y recursos.

Gráfico 1 – Diferencias entre Planificación de Contingencia y Planificación de Operaciones de Emergencia

Aspecto	Plan de contingencia	Plan de operaciones
Relación con la situación de emergencia	Antes	Durante
Ámbito del plan	Global o basado en escenarios	Tanto estratégico como específico
Colaboradores implicados	Todos los colaboradores posibles	Sólo los colaboradores operativos y ejecutivos
Atención principal	Desarrollo de escenarios convenidos	Respuesta rápida y efectiva
Relaciones	En fase de desarrollo	En uso
Estilo planificador	Consultivo	Directivo y consultivo
Asignación	Funciones	Responsabilidades
Tiempo previsto	No fijado, incierto	Fijado, inmediato

Reuniones

14. Muchos de los escollos habituales en la planificación de contingencia pueden evitarse mediante una planificación colectiva, reuniendo la mayor diversidad de conocimientos locales y complementándolos con aportaciones externas.

La mejor planificación de contingencia se logra mediante la colaboración compartida y coordinada de todos los implicados que trabajan conjuntamente, con objetivos comunes, durante un espacio de tiempo determinado.

A la hora de trazar un plan, una sola reunión será insuficiente y el resultado obtenido a menudo será inadecuado. El proceso de planificación de contingencia requiere, por tanto, reuniones periódicas y continuas.

15. Un proceso de planificación de contingencia debe incluir a aquellos participantes que puedan verse envueltos en la respuesta de emergencia, como son gobierno, agencias, representantes de los gobiernos donantes y organizaciones y expertos locales. A las reuniones para planificar la contingencia se las denomina a veces “mesas redondas” para recalcar la importancia de la participación de todos los implicados. Puede que los puntos de vista de una agencia difieran de los de otra, pero a menudo eso supone una ventaja para el proceso de planificación puesto que proporciona un foro útil para cuestionar y matizar cualquier hipótesis. De este modo, el producto final es más realista. Aunque el ACNUR puede ejercer de moderador en la mesa redonda, se debe respetar el papel y la importancia de cada uno de los participantes.

16. Una reunión de planificación de contingencia debe producir un proyecto del plan de emergencia que contenga los siguientes elementos:

- i. Identificación del escenario;
- ii. Objetivos estratégicos;

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Planificación de Contingencia

iii. Objetivos y actividades sectoriales.

En las reuniones posteriores se deben revisar los indicadores de la alerta precoz, informar sobre las acciones emprendidas desde la última reunión y actualizar el plan existente.

17. En las aportaciones externas a estas reuniones se incluyen la pericia y los consejos de especialistas, los resultados de las visitas sobre el terreno y las declaraciones sobre las políticas de la agencia. En los resultados se incluye el plan de contingencia, los proyectos presupuestarios y las disposiciones de contingencia, como las reservas de productos.

Cometidos de la Planificación de Contingencia

Identificación del Escenario

18. Basándose en los indicadores de la alerta precoz y en su propia experiencia, los participantes en el proceso de planificación deberán desarrollar los posibles escenarios. Esta actividad es una de las más intuitivas y, sin embargo, una de las más importantes ya que sienta las bases de toda la planificación posterior. Para establecer escenarios es necesario formular hipótesis. Aunque éstas se basen en todos los conocimientos disponibles, nunca se puede eliminar el elemento de imprevisibilidad.

19. El escenario es una especie de punto de referencia ("*benchmark*"): si la afluencia de refugiados es menor que la prevista, los márgenes de seguridad serán positivos; si es mayor, aumentará la importancia de adoptar medidas correctivas urgentes.

20. El desarrollo de un escenario requiere que:

- i. Se tengan en cuenta todas las posibilidades (sea imaginativo);
- ii. Se limite el número de opciones (1 ó 2 suelen ser lo normal); de otro modo, el proceso de planificación será demasiado complicado;
- iii. Se utilice el concepto del peor escenario o del escenario más factible.

Objetivos Políticos y Estratégicos

21. Los encargados de la planificación necesitan tener una idea aproximada de la dirección que sigue la operación en su conjunto. En la medida de lo posible dicha idea debe ser común. Con frecuencia los distintos socios abordan un problema concreto desde políticas muy diferentes. Si no se pueden reconciliar, al menos las diferencias deben ser conocidas y comprendidas por todas las partes. No obstante, habría que hacer un esfuerzo por llegar a un acuerdo en algunos principios generales, mediante el establecimiento de objetivos globales para la respuesta de emergencia. Todas las actividades emprendidas por el plan deberán ser consecuentes con estos objetivos globales.

Objetivos y Actividades Sectoriales

22. Ésta es la parte más detallada del proceso de planificación. En cada uno de los sectores, los encargados de la planificación deben ponerse de acuerdo, con tanto detalle como el tiempo lo permita, sobre:

- i. Objetivos sectoriales, incluidos los criterios;
- ii. Las tareas principales;
- iii. Quién es el responsable de desempeñar cada tarea;
- iv. Tiempo previsto para la ejecución.

Características de un Buen Plan

23. Un buen plan (tanto de operaciones como de contingencia) debe ser exhaustivo aunque no demasiado detallado; debe guardar un equilibrio entre dar cabida a todos los temas importantes sin inundar el plan de detalles.

24. Debe estar bien estructurado, ser de fácil lectura y, muy importante, cómodo de actualizar. Gran parte del plan estará pensado para la acción, por lo que deberá tener un trazado que muestre claramente lo que hay que hacer, por quién y cuándo.

25. El documento debe tener vida, actualizándose, corrigiéndose y mejorándose constantemente. No se trata de un documento que deba ser revisado exhaustivamente y en fecha fija, sino de un documento que esté en permanente estado de cambio.

Un documento breve, con una estructura clara, facilitará la actualización.

26. Un plan de emergencia también debe lograr un equilibrio entre la flexibilidad (para que pueda ser aplicable en una variedad de escenarios) y la especificidad (con aportaciones prácticas clave –por ejemplo, reservas de productos bien posicionadas). El plan no debe ser demasiado preceptivo pero al mismo tiempo debe servir de guía. No se debe esperar que sirva como prototipo.

27. Véase el Anexo 1 para la estructura modelo de un plan de contingencia.

Referencias

Planificación de Contingencia –Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1996.

Anexo 1 –Estructura Modelo del Plan de Contingencia

A continuación se propone una estructura para un Plan de Contingencia. Esta estructura está basada sobre una afluencia de refugiados. Necesitará ser adaptada dependiendo del escenario.

Capítulo 1: Situación General y Escenarios

- i. Antecedentes e información del país;
- ii. Puntos de entrada;
- iii. Esquema general del plan;
- iv. Ritmo de llegadas;
- v. Acogida y movimientos internos;
- vi. Acuerdos de asentamiento;
- vii. Previsión del perfil demográfico de los refugiados;
- viii. Desencadenante de la respuesta de emergencia;

Capítulo 2: Política y Objetivos Generales de la Operación

- i. Objetivos políticos (estratégicos) generales del programa;
- ii. Comentarios sobre la política de los distintos participantes;

Capítulo 3: Objetivos y Actividades por Sector

- i. Gestión y coordinación global; asignación de responsabilidades;
- ii. Protección, recepción, registro y seguridad;
- iii. Servicios comunitarios;
- iv. Logística y transporte;
- v. Infraestructura y planificación del emplazamiento;
- vi. Alojamiento;
- vii. Necesidades y ayuda domésticas;
- viii. Agua;
- ix. Saneamiento;
- x. Salud y nutrición;
- xi. Alimentos;
- xii. Educación;
- xiii. Actividades financieras;
- xiv. Apoyo operativo, administración, comunicaciones, apoyo y seguridad del personal;

En cada sección debe incluirse una reflexión sobre los objetivos y resultados del sector, necesidades, recursos, actividades y exigencias financieras, las medidas preparatorias existentes y en proyecto, las responsabilidades y el plazo previsto de la ejecución.

Capítulo 4: Métodos de reacción, actualización y futuras acciones

Es preciso especificar de qué manera se actualizará y revisará el Plan, quién será el encargado de hacerlo y cómo se difundirá la información.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Planificación de Contingencia

Anexos Posibles

- i. Mapas
- ii. Formularios de registro
- iii. Lista de las organizaciones o personas que participan en el proceso de planificación
- iv. Perfil de las Agencias (con información detallada acerca del personal, los recursos, futuros proyectos)
- v. Gráficos de identificación de lagunas (véase el Capítulo 6 sobre la planificación de las operaciones)
- vi. Especificación de los Productos Básicos
- vii. Proyectos presupuestarios.

5

EVALUACIÓN INICIAL, RESPUESTA INMEDIATA



Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-8
Organización de la Evaluación	9-16
Respuesta Inmediata	17-22
Garantizar la Capacidad de Acción Protección Cuestiones Organizativas	
Protección y Asistencia Material	23-28
Ubicación de los Refugiados Control en los Emplazamientos Números y Registro Necesidades Urgentes de Supervivencia	

Referencias

Anexos

Anexo 1: Lista de Verificación de una Evaluación Inicial

Introducción

1. La ayuda de emergencia debe tener como base una evaluación sólida, aunque rápida, de los problemas y necesidades más acuciantes para los refugiados y de los recursos disponibles para atender dichas necesidades.

2. La finalidad del análisis inicial del problema y de la evaluación de las necesidades es que el ACNUR tenga una idea clara y concisa de la situación de emergencia, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Este análisis debe proporcionar la información suficiente como para pronosticar la evolución de la emergencia, al menos a corto plazo y servir de base para la toma de decisiones que afectarán al futuro de toda la operación.

3.

A medida que la situación de emergencia evoluciona y las necesidades cambian se obtendrán evaluaciones más detalladas: la evaluación no se termina nunca.

Las evaluaciones iniciales y posteriores están intrínsecamente relacionadas, y son la base de la planificación de las operaciones. La evaluación inicial también reforzará el proceso de planificación de contingencia.

4. La evaluación inicial debe:

- Responder a las preguntas “¿cuál es el principal problema?” y “¿se trata o no de una emergencia?”;

- Proporcionar suficiente información para decidir si el ACNUR debe participar en la respuesta de emergencia y en qué medida debe hacerlo;

- Ser una iniciativa entre organismos, pero con uno sólo encargado de la coordinación global. El equipo deberá estar formado por personal del ACNUR, del gobierno y de otros posibles colaboradores (por ejemplo otras organizaciones de las Naciones Unidas, ONG). Lo ideal es que el propio organismo interinstitucional que se ha encargado de la planificación de contingencia facilite los datos básicos para que el grupo pueda efectuar una sencilla evaluación del problema y sus necesidades. A menudo las personas que llevan a cabo la evaluación inicial se encargan también de preparar la respuesta inicial. Siempre que sea posible, el equipo que realiza la evaluación incluirá entre sus componentes a quienes van a ejecutar la operación de emergencia sobre el terreno;

- Efectuarse con rapidez;

- Dar una idea completa del alcance de la emergencia, más que centrarse en un área o sector concreto (es preferible tener una visión de conjunto que una visión parcial aunque ésta sea mejor);

- Hacer una descripción de las personas afectadas por la emergencia (un perfil demográfico sencillo);

- Identificar la capacidad de adaptación de los refugiados;

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

- Identificar los recursos locales disponibles;
- Identificar las prioridades más inmediatas;
- Utilizar criterios adecuados y adoptados de antemano, para contrastarlos con las necesidades;
- Hacer que los refugiados, mujeres y hombres participen desde el principio. Conocer y comprender sus preocupaciones. Los refugiados son una fuente clave de información;
- Archivar las fuentes de información recogidas;
- Contrastar la información, tomando como referencia varios indicadores (por ejemplo, un reconocimiento aéreo contrastado por observaciones y entrevistas en tierra);
- Tener en cuenta las aportaciones técnicas adecuadas;
- Utilizar muestras y estudios en vez de recoger información demasiado detallada que dificulte el análisis;
- Establecer recomendaciones para una acción inmediata, indicando los recursos necesarios para llevarla a cabo;
- Ser capaz de desencadenar una respuesta inmediata y efectiva;
- Difundir los resultados rápida y ampliamente.

5. Como mínimo, la evaluación debería responder a las preguntas de la lista de verificación del Anexo 1. En ellas se incluye la información básica necesaria para planificar una operación de emergencia.

6. La evaluación inicial debe centrarse prioritariamente en los problemas que puedan poner en peligro vidas humanas y que normalmente se producen en los sectores de protección, agua, alimentos, saneamiento, vivienda y salud. En la evaluación se debe contrastar las condiciones reales de los refugiados con sus necesidades de supervivencia y bienestar inmediato (expresado en forma de "criterios"). También deben evaluarse los recursos de que disponen dichos refugiados.

Establecer los criterios adecuados en cada situación es un requisito previo importante para efectuar la evaluación de las necesidades.

7. Los criterios proporcionan un punto de referencia que permite medir las condiciones de los refugiados (véase el Apéndice 2 para algunos de los criterios básicos de supervivencia). Las normas establecidas para la ayuda de emergencia deben ser consecuentes con el objetivo de garantizar la supervivencia y el bienestar mínimo de los refugiados, ser aplicadas de manera justa a todos los refugiados y respetadas por todos los implicados.

8. En el documento *Evaluación Inicial en Situaciones de Emergencia: Guía Práctica para el Personal Sobre el Terreno* (véase referencias) se incluyen listas de verificación más completas para efectuar una evaluación e información útil sobre principios,

planificación, técnicas, métodos y formularios. Véase también el Capítulo 6 sobre planificación de las operaciones para un ejemplo de Gráfico de Identificación de Lagunas, instrumento muy valioso para comparar necesidades y recursos.

Organización de la Evaluación

9. La evaluación inicial debe llevarse a cabo en el acto, tan pronto como se compruebe que puede existir una emergencia con refugiados. La evaluación debe tener en cuenta al gobierno y otros participantes clave.

10. El acceso inmediato al lugar donde se encuentran los refugiados es, desde luego, una condición previa. Si se quiere empezar la evaluación lo antes posible habrá que dar pasos rápidos y prácticos: establecer una presencia en el emplazamiento de los refugiados, o cerca de él, para obtener información de primera mano, entrevistarte con los refugiados, utilizar cualquier otra fuente de información disponible, movilizar los conocimientos técnicos y recursos locales.

11. Si bien es preciso abordar la cuestión de forma organizada, no hay que perder tiempo únicamente porque no se dispone de la experticia deseada inmediatamente. Allí donde el ACNUR ya está presente, no se puede retrasar la acción inicial sólo en espera de la llegada de personal más experto.

Una respuesta rápida a unas necesidades urgentes obvias nunca se debe retrasar por no disponer aún de una evaluación exhaustiva completa.

12. La planificación de una evaluación supone definir los objetivos, determinar los términos del mandato y seleccionar a los miembros del equipo. En el plan de evaluación se debe indicar qué información debe recabarse y, en caso de que no sea posible hacerlo, en el informe deberán explicarse claramente las razones.

13. Si el ACNUR aún no está presente en el país, normalmente será la Sede quien organice la misión de evaluación.

14. La evaluación del problema y de las necesidades debería empezar con una revisión de los antecedentes disponibles (informes de misiones, artículos periodísticos, informes de situación, mapas locales). En el mejor de los casos, se habrá preparado y mantenido al día un plan de contingencia que proporcionará datos para la evaluación y la respuesta inmediata. Mediante la base de datos informatizada, la Sede del ACNUR puede facilitar mapas e información geográfica. Los mapas y la información pueden adaptarse a las exigencias concretas de la evaluación. En la evaluación también se debe incluir entrevistas con los refugiados y otras personas implicadas.

15. Los instrumentos más usados en una evaluación son:

- i. Cuestionarios,
- ii. Listas de verificación;
- iii. Inspección visual.

16. Normalmente se utiliza una combinación de instrumentos para contrastar los resultados. Los cuestionarios y las listas de verificación (véase el Anexo 1 para una lista

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

de verificación básica) resultan particularmente útiles ya que unifican el método utilizado y obligan a los evaluadores a planificar por adelantado y a decidir qué tipo de información hay que recoger. Las inspecciones visuales ofrecen una información general y pueden situar en el contexto otros datos procedentes de evaluaciones más sistemáticas.

Respuesta Inmediata

17. La obtención de información sobre los problemas, necesidades y recursos por un lado, y el establecimiento de normas por otro, permitirán detectar inmediatamente las necesidades que aún no han sido atendidas.

Las medidas más urgentes deben ser adoptadas cualquiera que sea el material local o los recursos organizativos de que se dispone, incluso si la información que se tiene a mano es incompleta.

18. A fin de garantizar que las necesidades urgentes de supervivencia están cubiertas, las acciones iniciales más importante serán:

- i. Garantizar la capacidad de acción;
- ii. Protección;
- iii. Cuestiones organizativas.

Garantizar la Capacidad de Acción

19. La prioridad principal es disponer de la capacidad organizativa necesaria para atender las necesidades de emergencia.

Hay que emplear todo el personal calificado y experimentado del ACNUR y los colaboradores en la ejecución que sea preciso.

Puede que sea necesario recurrir a procedimientos de emergencia para la asignación de fondos, medidas de ejecución, suministro de alimentos, compras locales y reclutamiento de personal. Véase el Apéndice 1 para mayor información sobre cómo acceder a los recursos de respuesta del ACNUR en caso de emergencia. Además de a los gobiernos, deben mobilizarse los recursos de las demás organizaciones de las Naciones Unidas –especialmente el Unicef y el PMA– y del sector de las ONG en el marco de un plan de acción inmediata.

Protección

20.

A menos que el derecho de asilo de los refugiados esté garantizado, no puede haber programa de ayuda.

Se deben emprender acciones con ese fin, y también para garantizar su seguridad y sus derechos humanos fundamentales. Se ha subrayado la importancia de la presencia del ACNUR en el lugar donde están instalados los refugiados. Pueden ser necesarias medidas específicas, por ejemplo para resolver los problemas y necesidades

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

específicas de protección de los grupos de riesgo (menores no acompañados, jóvenes solteras, minorías, etc.), y para proteger a los refugiados contra las acciones arbitrarias de extraños y contra grupos de su propio colectivo que puedan suponer una amenaza contra su seguridad.

Cuestiones organizativas

21. El ACNUR debe establecer su presencia en el lugar donde se encuentren los refugiados y asegurar las comunicaciones con la oficina principal y la Sede. La organización de la capacidad logística necesaria para suministrar asistencia será de vital importancia.

22. Una vez evaluados los problemas y necesidades, la siguiente prioridad es la de prestar primeros auxilios allí donde se hayan instalado los refugiados. Sin embargo, también habrá que adoptar decisiones clave con respecto a la organización o a la planificación, algunas de las cuales pueden ser determinantes para el futuro de toda la operación. Estas últimas incluyen normalmente los puntos resumidos más adelante; las decisiones que se tomen al respecto deben ser consideradas como parte de la respuesta inmediata.

Si se toman estas decisiones a falta de otras o están equivocadas, será muy difícil corregirlas posteriormente.

Protección y Asistencia Material

Ubicación de los Refugiados

23. La ubicación de los refugiados tendrá una influencia decisiva sobre la protección y los demás sectores de la asistencia. Si los refugiados se han instalado desperdigadamente de forma espontánea, no deben ser agrupados de manera que se acabe con su forma actual de asentamiento, a menos que existan razones convincentes para ello. En caso de que ya se hayan instalado en lugares considerados insatisfactorios, hay que desplazarlos. La dificultad de trasladar a los refugiados desde un emplazamiento inadecuado aumenta considerablemente con el tiempo. Si no se puede trasladar a los que ya están instalados, es preciso desviar las nuevas llegadas hacia otro destino (véase el Capítulo 12 sobre planificación del emplazamiento).

Control en los Emplazamientos

24. Es preciso calcular con antelación la población óptima y planificar los nuevos emplazamientos según esos datos. Llévase un control cuidadoso de la ocupación real del emplazamiento a medida que llegan los refugiados de manera que las secciones preparadas de antemano vayan ocupándose por orden.

Números y Registro

25. Otro de los requisitos previos para garantizar la efectividad de la protección y la asistencia es calcular con precisión el número de refugiados. Para que el suministro de asistencia llegue a todos los necesitados será necesario al menos el registro de la familia, que debe organizarse lo antes posible. No obstante, puede que el primer envío

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

de ayuda se haga en función del cálculo de población y no en base al total de inscripciones (véanse los Capítulos 11 y 13 sobre registro demográfico y distribución de productos respectivamente).

Necesidades Urgentes de Supervivencia

26. Deben resolverse las necesidades de supervivencia más urgentes: alimentos, agua, alojamientos de emergencia, asistencia médica y saneamiento, garantizando una distribución equitativa:

i. *Hágase participar a los refugiados* y foméntese su autosuficiencia desde el principio. De no ser así, la eficacia de la asistencia de emergencia se verá reducida drásticamente, y puede perderse una primera oportunidad de ayudar a los refugiados a recuperarse de los daños psicológicos causados por la terrible experiencia vivida;

ii. *Alimentos.* Asegúrese de que al menos las necesidades energéticas básicas están cubiertas. Después puede suministrarse una ración completa. Defínanse programas especiales de alimentación si existen signos evidentes de desnutrición y establézcanse instalaciones de almacenamiento;

iii. *Agua.* Presérvense las fuentes de agua existentes de la contaminación y consígase la máxima capacidad de almacenamiento con los medios más sencillos al alcance. Transpórtese el agua hasta el emplazamiento si no hay otra forma de cubrir esa necesidad;

iv. *Alojamientos de emergencia.* Utilícense, en la medida de lo posible, material local para la construcción de techos y para satisfacer las necesidades de otros materiales. Pídanse suministros externos (por ejemplo, rollos de plástico) si es preciso;

v. *Asistencia médica.* Facilítese la ayuda necesaria en materia organizativa, personal sanitario, fármacos y equipos básicos en estrecha colaboración con las autoridades sanitarias nacionales. Aunque las necesidades y pedidos más inmediatos pueden ir destinados a la atención médica, no hay que descuidar las medidas de salud preventiva, especialmente las de índole medioambiental;

vi. *Saneamiento.* Aíslense las defecaciones humanas de las fuentes de agua y de los alojamientos.

27. Habrá que tomar medidas concretas para atender las necesidades sociales y reunificar a las familias, si es preciso. Puede que haga falta la realización de encuestas para identificar a los necesitados, quienes a menudo no piden ayuda por sí mismos. Asimismo habrá que buscar a los desaparecidos. Cualquier grupo de refugiados que haya sido separado, debe ser reunificado. La adopción de medidas especiales que garanticen el cuidado de los menores no acompañados será prioritaria.

28. Una vez que éstas y otras medidas prioritarias se hayan puesto en marcha, se comenzará el proceso general de planificación .

Referencias

Evaluación Inicial en Situaciones de Emergencia: Guía Práctica para el Personal Sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1998.

Anexo 1 – Lista de Verificación de una Evaluación Inicial

Esta lista ha sido confeccionada en caso de una afluencia de refugiados y deberá ser modificada según la naturaleza concreta de la emergencia.

Quiénes son los refugiados, cuántos son y qué pautas siguen las llegadas

¿Cuántos refugiados hay aproximadamente?

¿De dónde proceden los refugiados? ¿Por qué?

¿Cuál es el ritmo de llegadas? ¿Va a aumentar o a disminuir?

¿Cuál es la cifra total de personas prevista?

¿Dónde están situados los puntos de llegada de los refugiados y los emplazamientos donde se están instalando (latitud y longitud)?

¿Llegan los refugiados individualmente o en grupos? ¿Son grupos familiares, clanes, tribales, grupos étnicos o de una misma aldea?

¿Están las familias, los grupos de aldeanos o los colectivos intactos?

¿Cómo están organizados los refugiados? ¿Existen representantes de grupo o de la comunidad?

¿Cómo viajan los refugiados, a pie, en vehículo?

¿Qué proporción de ambos sexos hay entre la población?

¿Cuál es el perfil de edad de la población? ¿Puede agruparse por edades menores de cinco años, entre 5 y 17 años, de 18 o más años?

¿Cuántos menores no acompañados hay? ¿En qué condiciones están?

¿Cuál era la situación social y económica de los refugiados antes de su huida? ¿Cuál es su profesión y qué lenguas hablan? ¿Cuál es su origen étnico y cultural?

¿Hay individuos o grupos con algún problema social específico? ¿Hay algún grupo en particular que sea más vulnerable ante la situación? (por ejemplo, los discapacitados, menores separados o mayores que necesitan ayuda?)

¿Cuáles son las costumbres típicas de los refugiados en cuestión de dieta, vivienda y salud?

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

¿Cómo es la situación de la población refugiada en materia de seguridad? ¿Hay necesidad de separar algún grupo? ¿Hay grupos armados entre la población?

¿Cuál es el estatuto legal de los refugiados?

Características del emplazamiento

¿Cuáles son las características físicas de la zona donde están ubicados los refugiados?

¿Cómo es el suelo, la topografía y los desagües?

¿Hay suficiente espacio para las personas que están instaladas y para las que pueden llegar todavía?

¿Hay acceso a la zona durante todo el año?

¿Tienen los refugiados acceso a los auxilios de socorro desde donde se encuentran?

¿Cómo es la vegetación?

¿Necesitan los refugiados usar madera para combustible y uso doméstico?

¿Aproximadamente, cuánta gente vive ya en la zona?

¿Quién es el dueño (o que tiene derecho de uso) de la tierra?

¿Hay tierras de pasto y posibles zonas de cultivo?

¿Cuál son las consecuencias reales o previstas sobre la población local y cuál es la actitud de ésta y de las autoridades locales hacia los refugiados?

¿Existen problemas de seguridad?

¿Qué factores del medio ambiente hay que tener en cuenta (por ejemplo, fragilidad del ecosistema local y hasta qué punto depende de él la comunidad local; en cuánto tiempo puede quedar degradado a causa de los refugiados, proximidad de áreas protegidas)?

¿En qué condiciones está la población local? Si se presta asistencia a los refugiados, ¿debe también ayudarse a la población local?

Estado de salud y problemas básicos

¿Es significativo el número de personas enfermas o heridas, hay un exceso de mortalidad?

¿Hay señales de desnutrición?

¿Gozan los refugiados de fácil acceso al agua potable en cantidad suficiente?

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

¿Tienen los refugiados reservas de alimentos? ¿Para cuánto tiempo?

¿Disponen los refugiados de una vivienda adecuada?

¿Disponen de las instalaciones sanitarias adecuadas?

¿Cuentan los refugiados con artículos básicos para el hogar?

¿Hay combustible suficiente para cocinar y para calefacción?

Recursos, medidas espontáneas y asistencia que debe prestarse

¿Qué clase y cantidad de pertenencias han traído consigo los refugiados?

¿Qué medidas han dispuesto ya los refugiados para satisfacer sus necesidades más inmediatas?

¿Qué ayuda están recibiendo de la población local, el gobierno, las organizaciones de las Naciones Unidas y de otras entidades? ¿es adecuada y sostenible esta ayuda?

¿Puede aumentar, continuar, disminuir la ayuda actual?

¿Cuál es la política del gobierno en torno a la ayuda para refugiados?

¿Hay impedimentos importantes que puedan afectar a la operación de ayuda?

¿Se ha emprendido una planificación de contingencia para este tipo de emergencia?

¿Qué medidas de coordinación son necesarias?

Medios para la Distribución de Protección y Asistencia

¿Qué posibilidades hay de adoptar, de forma rápida y local, medidas de aplicación efectivas, si no, cuáles son las alternativas?

¿Se ha identificado ya a un responsable entre los refugiados con el que sea posible coordinar la distribución de protección y asistencia?

¿Cuáles son las necesidades logísticas y cómo pueden satisfacerse?

¿De dónde procederán los suministros necesarios?

¿Cómo llegarán hasta los refugiados?

¿Qué tipo de almacenamiento es necesario, dónde y cómo?

¿Existen artículos básicos que sólo puedan obtenerse fuera de la región y que su inmediata distribución sea de vital importancia (por ejemplo, alimentos, camiones)?

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Evaluación Inicial, Respuesta Inmediata

¿Cuáles son las necesidades del personal del ACNUR y del de sus colaboradores en la ejecución y con qué apoyo cuenta este personal?

6

PLANIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES



Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Planificación de las Operaciones

• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-8
Tareas de la Planificación de Operaciones	9
Asignación de las Responsabilidades	10-14
Gráfico de Identificación de Lagunas Funciones y Tareas	
Cuadros	
Cuadro 1: Ejemplo de Gráfico de Identificación de Lagunas	10
Anexos	
Anexo 1: Estructura Modelo de un Plan de Operaciones	
Anexo 2: Gráfico de Identificación de Lagunas (en blanco)	

Introducción

1. La respuesta de emergencia debe estar bien planificada. Un aspecto importante de la planificación, sobre todo en una situación de emergencia, es el desarrollo de un plan de operaciones. El “Plan de Operaciones” es un mecanismo esencial de gestión basado en la evaluación de los problemas, necesidades y recursos. En este plan se deberá determinar las prioridades del programa, establecer objetivos y especificar las acciones que deben emprender los agentes responsables de los distintos sectores de una operación. Será preciso identificar claramente las tareas específicas de una emergencia y las partes responsables de la ejecución de dichas tareas, y formular un plan lo más claro y conciso posible.

Al principio de una emergencia se tiende a posponer la planificación, bien porque no se dispone de información suficiente o bien porque las necesidades urgentes más obvias pueden ser atendidas sin un sistema fijo, sin seguir un plan. Esta tendencia deberá evitarse.

2. Cuanto más crítica es una situación, más importante es que el director de la operación encuentre tiempo para hacer el inventario, fijar las prioridades y trazar un plan en el que se especifique lo que es preciso hacer, cuándo, por quién y cómo.

3. En el mejor de los casos, el plan de operaciones debe hacer uso del proceso de planificación de contingencia, tener a los socios ya identificados y preparados los recursos, así como el propio plan. Puesto que se aplican los mismos principios de planificación, la estructura del plan de operaciones puede tomar como base el plan de contingencia (también aquí adjunto como Anexo 1). Hay una diversidad de cuestiones adicionales que no se incluyen en el formulario de planificación de contingencia, muchas de las cuales se tratarán a su debido tiempo. No obstante, las principales diferencias entre planificar contingencias y operaciones y las características de un buen plan se discuten en el Capítulo 4 sobre planificación de contingencia. Las tareas y la forma de abordarlo serán distintos, sobre todo debido a las evaluaciones; es decir, cuando se planifica una operación, se sabe cuál es el punto de partida y la evaluación de la situación sustituye a los escenarios del plan de contingencia y a muchas de las suposiciones.

4. Debe tenerse en cuenta la opinión de los refugiados a la hora de trazar el plan de operaciones. Son el recurso individual más importante por lo que se refiere a satisfacer sus propias necesidades y tendrán ideas muy claras sobre cuál es la mejor manera de hacerlo. El plan debe reforzar los recursos propios y la autosuficiencia de los refugiados, evitando crear dependencias. Asimismo, en el plan deberá reflejarse, la finalidad de lograr una solución duradera.

5. El plan de operaciones debe ser muy completo, identificando todos los problemas, necesidades y recursos, tanto si están atendidos por el ACNUR como por otras organizaciones y distintos fondos. El trazado de un plan de operaciones debe ser el resultado de un trabajo en equipo. Las directrices concretas, sin embargo, deben venir dadas por el gobierno y/o el ACNUR.

El plan de operaciones más eficaz es el que ha sido elaborado por o con las personas que van a llevarlo a cabo.

6. Aunque el plan ha de ser exhaustivo, esta exigencia deberá sopesarse con la necesidad de elaborarlo rápidamente, a fin de que en las situaciones de emergencia que evolucionan en poco tiempo, el plan no caduque antes de estar terminado. Además, cuanto más extenso es un plan más difícil resulta actualizarlo. Las características de un buen plan se abordan en los párrafos 23 al 25 del Capítulo 4 sobre planificación de contingencia.

7.

Merece destacarse que la planificación de operaciones es, al igual que la planificación de contingencia, un proceso.

Un plan, como documento que es, no es un fin en sí mismo, sino simplemente una relación del proceso. El plan deberá ser actualizado constantemente a la vista de los acontecimientos; su ejecución deberá ser supervisada y corregida mediante la adopción de las medidas oportunas. Asimismo, el plan deberá ser ajustado y revisado. El plan de operaciones debe ser accesible para todo aquél que lo necesite.

8. Este capítulo se centra en los planes de operaciones elaborados con los colaboradores. Sin embargo, no debe dejarse de lado la planificación dentro de la oficina –también habrá que elaborar planes sencillos de acción para cada ámbito administrativo u oficinas del ACNUR, desde el emplazamiento de la Sede, conectando con el plan general de operaciones y respetando los mismos principios, es decir, clarificando objetivos, asignando responsabilidades, definiendo las actividades para lograr los objetivos y los mecanismos de coordinación, tales como las reuniones de personal (tratado en el Capítulo 20 sobre administración y gestión de personal).

Tareas de la Planificación de Operaciones

9. La planificación de operaciones comprende las tareas que se exponen a continuación:

- i. Revisar los planes y la información existentes del plan de contingencia;*
- ii. Evaluar los problemas, necesidades y recursos; identificar las necesidades básicas no cubiertas*

Mediante la evaluación de los problemas, necesidades y recursos se establece lo que hay que hacer y dónde están las prioridades. La evaluación de problemas, necesidades y recursos forma parte de la planificación; es preciso actualizar los planes teniendo en cuenta las nuevas evaluaciones y los progresos efectuados durante la ejecución. Se deben identificar las necesidades básicas que aún no han sido atendidas usando los resultados de las evaluaciones y comparándolas con los criterios establecidos. Es de vital importancia que se definan los criterios para el suministro de ayuda. También hay que identificar los recursos disponibles y los que hacen falta. Entre los recursos se incluyen los recursos humanos y el personal, colaboradores en la ejecución, locales e internacionales y organizaciones asociadas operacionales, y recursos materiales.

En las primeras etapas de una emergencia de gran magnitud, no es probable que haya suficientes recursos para atender todas las necesidades, por lo que la definición de prioridades es una parte importante de la planificación de operaciones.

iii. Establecer las metas globales

Se deben esclarecer las metas de la operación global y las estratégicas. Todos los demás objetivos y actividades deberán ser consecuentes con esos objetivos globales. A la hora de formular los objetivos, la pregunta más importante que hay que plantearse es “¿Cuál es el resultado que se pretende?”. Los objetivos deben ser concretos, mensurables, factibles y realistas, y deberá especificarse el tiempo en el que podrán ser logrados.

iv. Esclarecer las hipótesis de planificación

También será necesario aclarar los principales obstáculos, principios e hipótesis de planificación que se encuentran tras una operación de emergencia. Deberán exponerse explícitamente, incluyendo una explicación de la función, la responsabilidad y la política del gobierno, el ACNUR, demás organizaciones de las Naciones Unidas y colaboradores en la operación. Además, deben exponerse también los procedimientos normalizados o establecidos, tales como mecanismos de supervisión y coordinación, los Memorandos de Entendimiento, etc. De igual modo, habrá que especificar las normas de cada sector y cualquier directriz concreta que resulte necesaria (donde el plan incluye los objetivos, resultados y actividades de cada sector). Aunque estas cuestiones deberían haber formado parte del plan de contingencia, habrá que volver sobre ellas en función de la evaluación de los problemas y necesidades, y reformularlas cuando sea necesario para los nuevos socios, de manera que todos trabajen con las mismas hipótesis y criterios.

v. Determinar el curso de acción para alcanzar los objetivos globales (medidas de ejecución)

Hay que considerar varias posibilidades para lograr los objetivos, sus ventajas y desventajas; ¿cuáles son flexibles, cuáles son las más eficaces y efectivas? En cuanto a las medidas de ejecución, es importante elegir una opción que se mantenga flexible aún en situaciones que evolucionen rápidamente. En el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución se aborda esta cuestión más detalladamente.

vi. Fijar los objetivos y el curso de acción para alcanzar los objetivos sectoriales

Hay que decidir los objetivos, actividades y resultados de cada sector. Igual que en la planificación de contingencia, ésta es la parte más detallada del plan. La organización que detente la responsabilidad operativa de un sector o emplazamiento concreto debe trazar el plan de acción para ese sector o emplazamiento.

vii. Repartir las responsabilidades

Es preciso indicar claramente las responsabilidades (tanto del ACNUR como de los distintos participantes en la operación).

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Planificación de las Operaciones

viii. *Establecer los mecanismos de coordinación*

Es necesario establecer mecanismos de coordinación entre los distintos agentes de la operación. También habrá que asegurar la coordinación a distintos niveles geográficos (por ejemplo, en el emplazamiento y en la capital o ciudad regional). En una operación de gran magnitud, puede que sea preciso tener mecanismos de coordinación repartidos por sectores.

ix. *Establecer los mecanismos de supervisión*

Desde el comienzo, en la gestión de una situación de emergencia relacionada con refugiados se debe incluir la supervisión continua (que mida los indicadores de funcionamiento), la presentación de informes y la evaluación, a fin de garantizar que los objetivos siguen siendo adecuados a medida que cambian las circunstancias y que las actividades para cumplir con esos objetivos se llevan a cabo de manera efectiva.

x. *Dejar constancia y difundir el plan, seguir sus progresos, adoptar medidas para corregirlo y ajustar y revisar el plan.*

En las Directrices de Planificación Eficaz para Equipos del ACNUR (actualizado en enero de 1999) se proporcionan más detalles sobre la gestión del proceso de planificación en todos los ámbitos de una operación, con los métodos más efectivos y eficaces. El énfasis puesto en el proceso de planificación se debe a la suposición de que cuanto mejor es el proceso de planificación, mejor y más rentables serán los resultados conseguidos dentro del plazo previsto.

Cuadro 1 – ejemplo de Gráfico de Identificación de Lagunas

	Emplazamiento 1	Emplazamiento 2	Emplazamiento 3
Gestión global del emplazamiento	Agencia M	Agencia M	Agencia R
Protección	ACNUR	ACNUR	ACNUR
Distribución de alimentos	Agencia B		Agencia K
Alojamiento	Agencia B	Agencia Y	
Agua	Agencia W		Agencia W
Salud		Agencia H	Agencia H
Etc.			

Asignación de las Responsabilidades

Gráfico de Identificación de Lagunas

10. Una gráfico de identificación de lagunas es un instrumento simple, aunque muy importante y útil, para repartir responsabilidades de manera efectiva e identificar las necesidades básicas de los refugiados que aún no han sido cubiertas, emplazamiento por emplazamiento y sector por sector. Este gráfico refleja quién es responsable de qué en una operación (por emplazamientos y sectores) y señala los ámbitos en el que un sector o emplazamiento necesita atención. Junto a estas líneas se muestra un ejemplo

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Planificación de las Operaciones

–los espacios en blanco indican “lagunas”, es decir, emplazamientos o sectores en los que nadie tiene la responsabilidad. Esos emplazamiento o sectores son los que deberían recibir una atención prioritaria. En el Anexo 2 se muestra el gráfico en blanco y en el Cuadro 1 se muestra un ejemplo que ha sido completado.

Funciones y Tareas

11. Se debe hacer constar claramente las funciones y las tareas de todos los implicados. El retraso en la definición de las responsabilidades suele conducir a que cada parte defina sus metas independientemente y establezca sus propios límites de responsabilidad. Esto a su vez puede dar lugar rápidamente a confusiones, lagunas y duplicidades. Las responsabilidades deberán ser definidas por cada nivel administrativo, organizaciones e individuos. La forma de asignar las responsabilidades a cada persona se aborda en el Capítulo 20 sobre administración, personal y finanzas.

12. En una emergencia con refugiados, la responsabilidad se reparte entre distintas organizaciones, especialmente a través del mandato de las organizaciones, de los instrumentos internacionales y de los Memorandos de Entendimiento ya existentes entre organizaciones.

13. Una vez que se conocen las necesidades concretas de la situación de los refugiados y las capacidades de los distintos agentes humanitarios sobre el terreno, se definen con más detalle las responsabilidades y las funciones. Éstas se incluyen en los acuerdos de ejecución con los colaboradores ejecutores, en los Memorandos de Entendimiento e intercambios de cartas con otras agencias de las Naciones Unidas, así como en los acuerdos con el gobierno. Si aún no se han redactado acuerdos oficiales y la cooperación se sigue llevando a cabo en base a una Declaración de Intenciones, el hecho de definir las responsabilidades del plan de operaciones será más importante que nunca (véase el Anexo 1 del Capítulo 8 sobre medidas de ejecución para un formato de Carta de Intenciones).

14. La responsabilidad de las organizaciones que suministran ayuda sin ser colaboradores en la ejecución del ACNUR también debe quedar definida. Eso puede crear problemas, especialmente cuando una ONG concreta quiere tener responsabilidad sobre un sector determinado. La autoridad final reside en el gobierno, y el representante o el director de operaciones debe consultar constantemente con las autoridades. En la medida de lo posible, sin embargo, cualquier conflicto de intereses debe resolverse en el marco de un mecanismo de coordinación.

Anexo 1 – Estructura Modelo de un Plan de Operaciones

Basado en la evaluación de los problema, las necesidades y los recursos.

A continuación se propone una estructura para un plan de operaciones. Esta estructura está diseñada en base a una afluencia de refugiados. Naturalmente, habrá que adaptarla dependiendo de la situación.

Capítulo 1: Situación general

- i. Antecedentes e información del país;
- ii. Puntos de entrada;
- iii. Esquemas de planificación acordados;
- iv. Ritmo de llegadas;
- v. Acogida y movimientos internos;
- vi. Medidas de asentamiento;
- vii. Perfil demográfico de los refugiados;

Capítulo 2: Política y Objetivos Generales de la Operación

- i. Objetivos políticos (estratégicos) generales del programa;
- ii. Comentarios sobre la política de los distintos participantes;

Capítulo 3: Objetivos y Actividades por Sector

- i. Gestión y coordinación global; asignación de responsabilidades;
- ii. Protección, recepción, registro y seguridad;
- iii. Alimentos;
- iv. Logística y transporte;
- v. Infraestructura y planificación del emplazamiento;
- vi. Alojamiento;
- vii. Necesidades y ayuda doméstica;
- viii. Agua;
- ix. Saneamiento;
- x. Salud y nutrición;
- xi. Servicios comunitarios;
- xii. Educación;
- xiii. Actividades financieras;
- xiv. Apoyo operativo, administración, comunicaciones, apoyo y seguridad del personal;

En cada sección deberán incluirse los objetivos globales de cada sector, así como los objetivos y resultados, problemas, necesidades, recursos, necesidades financieras, actividades, responsabilidades y plazos previstos de la ejecución.

Capítulo 4: Métodos para la actualización del plan de operaciones

Es preciso especificar de qué manera se actualizará el plan, quién será el encargado de hacerlo y cómo se difundirá la información.

Anexos Posibles

- i. Mapas
- ii. Formularios de registro
- iii. Lista de las organizaciones o personas que participan en la operación
- iv. Perfiles de las Agencias (con información detallada acerca del personal y de los recursos que participan en la operación)
- v. Gráficos de identificación de lagunas
- vi. Especificación de los Productos Básicos
- vii. Presupuestos

Anexo 2 – Gráfico de Identificación de Lagunas (en blanco)

	Emplazamiento 1	Emplazamiento 2	Emplazamiento 3
Gestión global del emplazamiento			
Protección			
Registro			
Alojamiento			
Agua			
Salud			
Nutrición			
Saneamiento			
Distribución			
Otros			

7

COORDINACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS EMPLAZAMIENTOS



Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

• ÍNDICE

Párrafo

Coordinación

1-25

Introducción

Coordinación de la Respuesta de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados

Mecanismos de Coordinación en Situaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados

Coordinación de la Respuesta de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas

Organización del Emplazamiento

26-38

Introducción

Organización de la Comunidad

Participación de la Comunidad

Representación de los Refugiados

Referencias

Anexos

Anexo 1: Elementos de un Órgano de Coordinación

Anexo 2: Consejos para Celebrar una Reunión

Coordinación

Introducción

La coordinación puede definirse como el trabajo armónico y eficaz de un grupo de personas y organizaciones en pos de una meta común.

2. El resultado de una buena coordinación debe ser:
 - i. El máximo impacto con respecto a un nivel de recursos determinado;
 - ii. La eliminación de las lagunas y duplicidad de competencia en los servicios;
 - iii. La asignación adecuada de responsabilidades;
 - iv. La uniformidad en el trato y en los criterios de protección y servicios debidos a todos los beneficiarios.
3. Para que una coordinación sea efectiva, habrá que establecer un método y unas estructuras adecuadas a diferentes niveles. La coordinación exige una buena gestión y una definición clara de los objetivos, las responsabilidades y la autoridad.

La coordinación no es gratuita: tiene costes en términos de tiempo y de los recursos necesarios para su funcionamiento.

Coordinación de la Respuesta de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados

4. En el sistema de las Naciones Unidas, la responsabilidad de los refugiados recae sobre el ACNUR. Por lo tanto, cuando se produce una emergencia con refugiados, el ACNUR es la organización de las Naciones Unidas responsable de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas en dicha emergencia.

Mecanismos de Coordinación en Situaciones de Emergencia relacionadas con Refugiados

5. La coordinación eficaz es el resultado de una gestión sólida. Los mecanismos de coordinación no serán efectivos si se han puesto en marcha sin haber definido claramente los objetivos ni asignado las responsabilidades y la autoridad,. La coordinación debe estar basada en un buen intercambio de información, especialmente con el emplazamiento, ya que de otro modo puede llegar a ser contraproducente.

6. Los mecanismos de coordinación incluyen:
 - i. Instrumentos internacionales y regionales y acuerdos que definen las responsabilidades y las funciones a nivel global (y en ocasiones a nivel regional y nacional);

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

- ii. Memorándum de Entendimiento e intercambio de cartas con otras agencias, así como acuerdos con los colaboradores en la ejecución y gobiernos de acogida, que definen las responsabilidades y las funciones en cada situación;
 - iii. Un órgano encargado de coordinar;
 - iv. Los comités sectoriales necesarios;
 - v. Reuniones periódicas;
 - vi. Presentación de informes e información compartida;
 - vii. Servicios e instalaciones conjuntas, por ejemplo, el servicio de reparación de vehículos, las comunicaciones y grupo combinado de personal de seguridad;
 - viii. Códigos de conducta para las organizaciones que trabajan en emergencias humanitarias.
7. En las emergencias con refugiados, el ACNUR debe tomar una actitud dirigente a fin de garantizar la coordinación efectiva si aún no está asegurada, incluyendo la formación del órgano de coordinación.

8.

Independientemente de las medidas de ejecución, se debe crear un único órgano de coordinación para la operación –por ejemplo, un grupo especial de trabajo, una comisión o un centro de operaciones.

El órgano de coordinación proporcionará un marco para coordinar la ejecución del programa y tomar decisiones directivas. La responsabilidad y la autoridad del órgano de coordinación deberán ser definidas y promulgadas claramente.

9. Los elementos de un órgano de coordinación, incluidos sus miembros integrantes y funciones, se describen en el Anexo 1. En el Anexo 2 se ofrecen consejos para celebrar reuniones, incluida la coordinación de una reunión.

10. Cuando aún no existe una estructura de coordinación, el ACNUR, en colaboración con el gobierno, debe asumir la responsabilidad de establecer el órgano y los mecanismos de coordinación. Éste es un componente fundamental de la función dirigente del ACNUR. El órgano de coordinación puede ser creado y presidido por el gobierno con el apoyo del ACNUR, o puede ser copresidido por el gobierno y el ACNUR, o presidido únicamente por el ACNUR.

11. El órgano de coordinación debe incluir entre sus miembros a ministerios y departamentos gubernamentales, así como a otras agencias de las Naciones Unidas, las ONG y organizaciones afines. Es importante coordinar la actividad de todas las ONG –tanto si han formalizado acuerdos de ejecución con el ACNUR como si no. En una emergencia a gran escala en la que intervienen numerosos agentes, el órgano de coordinación puede volverse complicado de manejar. No obstante, debería ser posible garantizar cierto grado de representación o participación en dicho organismo por parte de todos los actores, bien directamente, bien en comités sectoriales, o bien a través de

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

socios que trabajen en estrecha colaboración y se encuentren representados en el órgano de coordinación.

12. El órgano de coordinación debe celebrar reuniones periódicas para revisar los progresos globales y ajustar los planes. Hay que complementar dichas reuniones con contactos informales entre miembros del órgano de coordinación.

13. Cuando la situación lo exija, el órgano de coordinación debe crear comités sectoriales, por ejemplo en salud y nutrición. Los comités serán responsables de la ejecución de la coordinación en su sector y de presentar informes al órgano de coordinación. También pueden desempeñar un papel muy importante en el desarrollo de normas específicas para el suministro de asistencia. Cuando la operación es lo suficientemente amplia, el comité sectorial puede estar coordinado por un coordinador de sector del ACNUR.

14. Un órgano de coordinación puede resultar muy útil cuando llegan nuevas agencias, tanto a la hora de integrar su ayuda en el programa global como en las disposiciones administrativas de tipo práctico y en las reuniones de información.

15. La coordinación debe estar basada en un buen intercambio de información, especialmente a nivel del emplazamiento. Probablemente el marco de los mecanismos de organización y coordinación en el emplazamiento refleje ampliamente lo establecido a nivel central. La transmisión de la información verticalmente desde la Sede hasta el emplazamiento puede ser tan difícil como la transmisión de dicha información entre organizaciones. Cada organización debe ser responsable de garantizar la buena comunicación entre el personal del emplazamiento y el de la Sede, y de transmitir la información importante al órgano de coordinación.

Coordinación de la Respuesta de las Naciones Unidas en Situaciones de Emergencia Complejas

16. Una situación de emergencia compleja puede definirse como:

una crisis de índole humanitaria en un país, región o sociedad donde se ha producido un total o un considerable debilitamiento de poder provocado por un conflicto interno o externo, y que exige una respuesta internacional que supera las atribuciones del mandato o la capacidad de cualquier organización y/o del programa de las Naciones Unidas existente en el país.

17. Las posibles características de una situación de emergencia compleja son:

- i. Un gran número de víctimas entre la población civil, poblaciones asediadas o desplazadas, sufrimiento humano a gran escala;
- ii. Es necesaria una ingente ayuda internacional y la respuesta a esta situación supera el mandato o la capacidad de cualquier organización;
- iii. Las partes en conflicto dificultan o impiden el suministro de ayuda humanitaria;
- iv. Los trabajadores que se encargan de la ayuda humanitaria corren un alto riesgo;

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

v. Los trabajadores humanitarios se convierten en objetivos del conflicto.

18. La Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCAH) es el organismo de las Naciones Unidas encargado de reforzar la coordinación de la ayuda humanitaria de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas. La OCAH tiene tres funciones principales en este campo: la coordinación de la respuesta humanitaria, el desarrollo del programa y la defensa de las cuestiones humanitarias.

19. La OCAH delega sus funciones de coordinación principalmente en el Comité Permanente Interinstitucional (IASC), que está presidido por el Coordinador de Socorro

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

de Emergencia (ERC) con la participación de agentes humanitarios¹. El IASC garantiza el proceso de toma de decisiones a nivel interinstitucional en respuesta a situaciones de

¹ Los miembros de pleno derecho del IASC son OCAH (convocante), FAO, OIM, PNUD, ACNUR, Unicef, OMS; también cuenta con un número de invitados permanentes, entre ellos el Movimiento de la

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

emergencia complejas, incluida la evaluación de las necesidades, los llamamientos unificados de fondos, los acuerdos de coordinación sobre el terreno y el desarrollo de políticas de índole humanitaria.

20. Cuando se produce una situación de emergencia compleja, se designa a una persona o agencia como responsable de la coordinación de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno –a esta persona o agencia se la denomina “Coordinador Humanitario”.

21. El Comité Permanente Interinstitucional es quien toma la decisión de elegir al Coordinador Humanitario.

22. La agencia designada como Coordinador Humanitario variará dependiendo de la naturaleza de la emergencia y de la capacidad relativa de la agencia en la región.

23. Normalmente hay cuatro opciones posibles para coordinar la ayuda de las Naciones Unidas en una emergencia compleja. Éstas son las siguientes:

i. Coordinador Residente

El Coordinador Residente es el jefe del equipo nacional de las Naciones Unidas y suele ser el director del PNUD en un país concreto. En una emergencia compleja, el Coordinador residente también puede ser designado como Coordinador Humanitario;

ii. Agencia Dirigente

Puede que una de las agencias sea elegida como coordinadora, normalmente la que proporciona la mayor parte de la ayuda;

iii. Coordinador Humanitario

Si la emergencia es de grandes proporciones puede nombrarse a un Coordinador Humanitario distinto del cargo de Coordinador Residente y de la agencia dirigente. Normalmente, el cargo de Coordinador Humanitario queda desfasado cuando la emergencia alcanza la fase de recuperación y las labores restantes vuelven a manos del Coordinador Residente;

iv. Coordinador Humanitario Regional

Si la emergencia afecta a más de un país puede nombrarse un Coordinador Humanitario con responsabilidades a nivel regional;

Funciones del ACNUR y demás Organizaciones de las Naciones Unidas en una Situación de Emergencia Compleja

24. En situaciones de emergencia complejas de refugiados, el ACNUR es responsable de las actividades de protección y ayuda en favor de los refugiados. También puede nombrarse al ACNUR como agencia dirigente, responsable, por tanto, de la coordinación de la respuesta de las Naciones Unidas.

25. Tanto si el ACNUR es o no la agencia principal, el Representante del ACNUR sigue siendo responsable directo ante el Alto Comisionado de todas las cuestiones

Cruz Roja y las ONG.² N. de T.- Portadores de organismos patógenos, especialmente insectos,

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

relacionadas con el programa nacional del ACNUR, así como de los asuntos políticos relacionados con el mandato del ACNUR.

La protección de los refugiados debe seguir siendo prerrogativa exclusiva del Alto Comisionado.

Organización del Emplazamiento

Introducción

26. Seguramente, en el marco para los mecanismos de organización y coordinación del emplazamiento quede reflejado ampliamente lo establecido a nivel central. Sin embargo, hay una diferencia fundamental entre el emplazamiento y las estancias centrales; en el emplazamiento los propios refugiados deben desempeñar un papel decisivo.

La organización de la comunidad de refugiados debe apoyar y mejorar su capacidad de autosuficiencia.

27. La clara comprensión de la finalidad y objetivos de la operación de emergencia y la propia coordinación son aún más importantes en el emplazamiento que en la Sede, ya que es allí donde los fracasos y los malentendidos afectarán directamente a los refugiados.

La adopción de normas comunes adquiere especial relevancia cuando diversas organizaciones proporcionan el mismo tipo de ayuda.

Es fundamental que los implicados se reúnan periódicamente. Debe haber un mecanismo global de coordinación presidido por la autoridad gubernamental, el Representante del ACNUR sobre el terreno y/o un colaborador operativo, que puede complementarse con comités sectoriales.

28. Ciertas actividades interdependientes o con un componente común necesitarán una coordinación especialmente minuciosa en el emplazamiento. Por ejemplo, las medidas sobre las instalaciones sanitarias deben coordinarse en estrecha colaboración con los servicios de salud y las visitas a domicilio de la asistencia médica con programas de alimentación y servicios comunitarios.

29. Un cambio demasiado rápido de personal externo puede crear graves problemas en la coordinación del emplazamiento, aunque obviamente la presencia de algunos especialistas sólo es necesaria durante un corto tiempo. La importancia de la continuidad es proporcional a la estrecha colaboración con los refugiados. Los colaboradores operativos del emplazamiento deben contar con métodos estandarizados de orientación y reuniones de información, para garantizar la continuidad de la acción y de su política a pesar de los cambios de personal.

Organización de la Comunidad

30. La importancia de preservar y fomentar la sensación de comunidad se señala en los Capítulos 10 y 12 sobre servicios comunitarios y planificación del emplazamiento. La forma de abordar y comprender la organización del emplazamiento y de la comunidad

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

debe partir desde la unidad más pequeña –la familia–, en lugar de venir impuesta desde la unidad más grande, lo que seguramente no reflejaría las estructuras y preocupaciones comunitarias naturales o existentes.

31. A la hora de organizar y gestionar el emplazamiento, la unidad básica de planificación será, con toda probabilidad, la familia, estando sujeta a los modelos sociales tradicionales y a las características distintivas de la población (por ejemplo, grupos de menores separados, adolescentes y mujeres cabeza de familia). En cuestiones de organización y representación, las unidades más grandes tendrán que adaptarse a la estructura comunitaria. Posiblemente, el siguiente nivel después de la familia sean las unidades comunitarias de entre 80 y 100 personas, agrupadas en torno a estilos de vida, y a continuación los grupos comunitarios de unas 1.000 personas. Los distintos servicios del asentamiento deben estar descentralizados en cada uno de los niveles –por ejemplo, el agua y las letrinas a nivel familiar, los servicios de educación y de salud a nivel comunitario y social–. El trazado del emplazamiento tendrá una influencia decisiva en la organización social.

Por lo general, cuanto más pequeño sea el asentamiento, mejor –la meta principal debe ser evitar los campamentos extensos y de alta densidad.

Participación de la Comunidad

32. Los refugiados deben participar en las medidas de planificación para cubrir sus necesidades y en la aplicación de dichas medidas. Según esté organizada la comunidad, habrá más posibilidades de aprovechar las capacidades específicas de los refugiados y de que el personal de servicios en el emplazamiento esté formado por refugiados.

33. La participación de los refugiados puede hacerse a tres niveles distintos. En primer lugar, en la planificación y la organización global; por ejemplo, decidiendo cuál es la solución cultural más apropiada para un problema, dadas las limitaciones de la situación. Esto exige que los refugiados dispongan de una organización social verdaderamente representativa dentro de su comunidad. Teniendo en cuenta que las estructuras sociales previas pueden haberse visto seriamente afectadas, la labor de reorganización llevará tiempo, pero será importante para que la operación de emergencia tenga éxito y para el futuro de los refugiados. Mientras tanto, habrá que seguir emprendiendo acciones para atender las necesidades más urgentes.

34. El segundo nivel de participación se encuentra en el uso práctico dado a las capacidades y recursos de los refugiados, siempre que la implementación de una operación lo permita. En la medida de lo posible, deben ser los propios refugiados quienes se encarguen de los asuntos de su comunidad. Obviamente, siempre que haya refugiados calificados o con experiencia, como enfermeras, maestros o trabajadores de la medicina tradicional, debe hacerse uso de ellos. En caso contrario, la ayuda externa deberá garantizar la preparación de los refugiados para que puedan sustituir a quienes han estado cubriendo el vacío temporalmente. Otros servicios en los que pueden participar son los programas de alimentación, saneamiento (mantenimiento y limpieza de letrinas, desagües, eliminación de basuras, control de vectores², etc.), construcción (alojamientos y edificios comunales), educación, búsqueda de desaparecidos y administración general. Hay que tener en cuenta que las mujeres y los adolescentes, aunque suelen disponer de la capacidad necesaria para desempeñar estas funciones,

carecen de la confianza o de la habilidad lingüística para presentarse voluntariamente, por ello, puede que sea necesario establecer un programa de captación para identificarlos.

35. Por otro lado, se deben aprovechar otras profesiones tradicionales –por ejemplo en la construcción o el cavado de pozos–. Si bien las medidas específicas para impulsar la autosuficiencia varían en cada situación, la meta debe ser siempre evitar o reducir la dependencia de los refugiados de la ayuda externa. Por lo general, las medidas con mayor éxito son las que tienen en cuenta los métodos y prácticas que resultan familiares para los refugiados.

36. El tercer nivel es la preparación de la comunidad para su nuevo estilo de vida, que puede ser marcadamente distinto del anterior. La educación en materia de salud pública, como la importancia de la higiene en condiciones de hacinamiento humano, el cuidado de madres e hijos y el uso de letrinas desconocidas anteriormente, es un ejemplo. Otro ejemplo es la importancia fundamental de instruir rápidamente a la población en el uso de alimentos o métodos de preparación con los que no está familiarizada. Los propios refugiados (incluidas mujeres y jóvenes) son los que mejor pueden, con algo de ayuda externa, enseñar y servir de guía en estas cuestiones.

Representación de los Refugiados

37. Lo normal es que los asentamientos no sean réplicas de su anterior vida comunitaria, y gran cantidad de refugiados puede encontrarse viviendo temporalmente fuera de sus estructuras tradicionales de liderazgo comunitario. Sin embargo, prácticamente en todas las emergencias se cuenta con la presencia de algún dirigente, portavoz o anciano respetado por los refugiados. Será preciso definir, junto con la comunidad, el método para elegir a los dirigentes, que garantice una representación justa y la debida participación en la planificación y en la ejecución del programa de emergencia. Cuanto más difiere el asentamiento de la anterior vida comunitaria, más importante puede ser esta acción para el éxito del programa.

No obstante, hay que ser consciente de que pueden surgir nuevas estructuras de poder, tal vez por la fuerza, que pueden ejercer el control *de facto* sobre la población, aunque no sean representativas.

38. El sistema de representación de los refugiados debe:
- i. Ser realmente representativo de los distintos intereses y sectores de la comunidad; tanto para los hombres como para las mujeres;
 - ii. Incluir varios niveles jerárquicos de representantes y dirigentes que garanticen la representación adecuada y el acceso de los refugiados;
 - iii. Evitar las parcialidades inconscientes, por ejemplo a causa del idioma. Hay que tener en cuenta que no existe ninguna razón por la que un refugiado deba ser más representativo que otro sólo porque comparta la misma lengua que los que suministran la ayuda externa;
 - iv. Basarse al máximo en sistemas de liderazgo tradicional, siempre y cuando éstos representen convenientemente a los refugiados (por ejemplo, si el sistema

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Coordinación y Organización de los Emplazamientos

tradicional de liderazgo excluye a las mujeres, tendrá que haber, pese a todo, representantes femeninas);

- v. Ser consecuente con las divisiones de espacio en el trazado del emplazamiento.

Referencias

Marco de Planificación (People-Oriented Planning –POP) en Situaciones de Refugiados Teniendo en Cuenta a Mujeres, Hombres y Niños, ACNUR, Ginebra 1992.

Asociación: Manual de Gestión de Programas para Colaboradores del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1996.

Manual del ACNUR; Planificación en el Trabajo: Uso del POP (People-Oriented Planning) para Mejorar la Programación del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1994.

Anexo 1 – Elementos de un Órgano de Coordinación

Cada uno de los factores mencionados más abajo debe ser contrastado con el contexto y la política concreta del gobierno de acogida. Al comienzo de la operación, el ACNUR debería conseguir una sala adecuada para celebrar las reuniones de coordinación.

Miembros

La naturaleza del órgano de coordinación y su utilidad dependerá en parte de sus miembros.

1. Criterios de participación:
 - i. Suministro de servicios directos;
 - ii. Asistencia periódica a la reuniones de coordinación;
 - iii. Conformidad con las pautas y criterios de servicio;
 - iv. Contribuciones financieras regulares a los mecanismos de coordinación.
2. Puede que otras organizaciones quieran asistir a las reuniones de coordinación sin participar plenamente en los mecanismos de coordinación:
 - i. Organizaciones que eligen no participar plenamente, por ejemplo el CICR;
 - ii. Organizaciones de contribuyentes y representantes de donantes;
 - iii. Grupos de interés público;
 - iv. Fuerzas armadas.

Funciones del Órgano de Coordinación

1. Reuniones.

Puede que sean necesarias en la Sede y en el emplazamiento, y pueden incluir:

 - i. Reuniones de coordinación global, que pueden tener carácter diario al comienzo de una emergencia;
 - ii. Reuniones de comités sectoriales (por ejemplo, salud, registro, agua);
 - iii. Conferencias.
2. Identificación de los servicios necesarios y petición a las agencias voluntarias de que asuman la responsabilidad de ofrecer estos servicios.
3. Asignación de los productos básicos donados y de las contribuciones financieras.
4. Pautas y criterios para prestar servicios.
5. Orientación a las agencias recién llegadas.
6. Orientación al nuevo personal.
7. Investigación y documentación.

8. Apoyo a los comités de coordinación del asentamiento.
9. Coordinación con agencias de fuera del país.
10. Distribución de información.
11. Recaudación de fondos.

Anexo 2 – Consejos para Celebrar una Reunión

1. Establecer objetivos claros para la reunión

- ¿Para qué se necesita la reunión y cuál es el resultado esperado? (¿Comunicación? ¿Resolución de problemas? ¿Planificación? ¿Toma de decisiones?)
- ¿Quién debe asistir a la reunión?
- ¿Debe ser una reunión formal o informal?

1. Preparar el orden del día

- Redactar un orden del día con objetivos claros y tiempo previsto para cada tema;
- Asegurarse de que en el orden del día se expone para qué es necesaria la reunión;
- Garantizar que el orden del día es realista (que no tenga muchos temas) y organizar los temas siguiendo un orden lógico;
- Poner las cuestiones más difíciles e importantes al principio (tal vez abordando primero un asunto que sea rápido y simple);
- Organizar descansos si la reunión dura más de una hora;
- Tratar de no mezclar la distribución de información con la toma de decisiones en la misma reunión –celebrar reuniones distintas para esas funciones.

1. Documentación

- Hacer circular un orden del día detallado, lista de participantes y cualquier información de base (como las actas de reuniones anteriores) antes (pero no demasiado) de la reunión; 2 o 3 días antes es suficiente;
- Indicar la hora, lugar y duración de la reunión;
- Preparar material audiovisual con antelación.

1. Orden de colocación

- Elegir una mesa circular o rectangular;
- Si es posible, no deben utilizarse mesas largas y estrechas ya que dificultan la comunicación;
- Cuando el ambiente es informal, lo mejor es formar un semicírculo de sillas frente a una pizarra de papel (*flip chart*);
- Todo el mundo debe poder ver a los demás;
- Los participantes no deben estar ni muy juntos ni demasiado separados.

1. Durante la reunión

- Empezar a la hora anunciada;
- Si los participantes no se conocen, es conveniente que ellos mismos se presenten;
- Explicar el/los objetivo(s) de la reunión y repasar los puntos principales y los límites de tiempo;
- Explicar en términos generales cómo se va a conducir la reunión (metodología);
- Identificar al reportero (*rapporteur*) o secretario de la reunión;
- Preguntar a los participantes si están de acuerdo con el orden del día y ser flexible con los pequeños cambios cuando haya consenso;
- Si viene al caso, repasar los puntos de reuniones anteriores;
- Asegurarse de que todo el mundo está atento antes de dar comienzo a la reunión.

6. Durante la reunión el presidente o moderador debe

- Tratar de no implicarse personalmente en las discusiones;
- Mantener una perspectiva global de los objetivos;
- No perder el hilo del argumento;
- Ajustarse al orden del día (pero ser flexible en cuanto a los temas que lo componen);
- Pedir información y opiniones;
- Resumir y reformular los puntos clave (el *rapporteur* o secretario puede usar el *flip chart* para apuntar los puntos a medida que aparecen)
- Aclarar y ampliar la información cuando sea necesario;
- Concentrarse en las cuestiones clave y parar cualquier intento de digresión;
- Verificar si existe consenso;
- Asegurarse de que todos tienen la oportunidad de hablar;
- Asignar responsabilidades y plazos para las labores convenidas (acción, encargado y fecha por cada tema del orden del día);
- Fijar fecha, hora y lugar para la próxima reunión;
- Acabar la reunión a su hora, en un tono resuelto y positivo.

7. Después de la reunión

- Guárdese una copia del informe de la reunión. Esta copia debe incluir los siguientes puntos básicos:

- i. Lista de los participantes, anotando los que han sido invitados pero no han acudido (lista de “disculpas”);
- ii. Conclusiones, decisiones, recomendaciones y seguimientos requeridos, por cada tema del orden del día, con el nombre de la persona encargada de la acción y el plazo de tiempo;
- iii. Hora, fecha y lugar de la próxima reunión.

Nota: trabajar con grupos pequeños

Cuando se trate de reuniones grandes (más de 12 participantes), puede resultar útil dividir a los participantes en pequeños grupos si se produce una discusión larga. Dependiendo del tema, eso puede propiciar una discusión en profundidad acerca de cuestiones específicas y posiblemente ayudar a resolver problemas.

8

MEDIDAS DE EJECUCIÓN



Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1
Medidas de Ejecución	2-12
Grado de Responsabilidad Operativa del ACNUR	
Función Operativa del Gobierno	
Función Operativa de los Organismos de las Naciones Unidas	
Organizaciones No Gubernamentales	
Procedimientos de Ejecución	13-31
La Carta de Instrucciones de Emergencia (<i>ELOI</i>)	
Acuerdos de Ejecución	
Gastos Administrativos de los Organismos Colaboradores Ejecutivos	
Gastos Directos del ACNUR	
Compras	
Contribuciones en Especie	
Supervisión, Presentación de Informes y Evaluación	32-39
Aspectos Específicos	40-50
Pago por la Compra o Alquiler de tierras ocupadas por los Refugiados	
Remuneración a los Refugiados	
Suministros de Servicios a la Población Local	
Corrupción	
Actividad Política y Religiosa	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Modelo de Carta de Intenciones para concluir un acuerdo	
Anexo 2: Compras realizadas por una Oficina del ACNUR sobre el Terreno	
Anexo 3: Ejemplo de Informe sobre la Situación de Emergencia (SITREP)	
Anexo 4: Formulario de Informe sobre la Situación de Emergencia Relativa a la Población	

Introducción

1. Las medidas adoptadas a la hora de llevar a cabo una operación de emergencia serán fundamentales para el éxito de la misma. Sólo el ACNUR tiene la responsabilidad estatutaria de proporcionar protección internacional. Sin embargo, no hay una responsabilidad estatutaria única por lo que respecta al suministro y distribución de asistencia material para los refugiados, que pueden llevar a cabo otras organizaciones del gobierno, de las Naciones Unidas, las ONG, así como del ACNUR directamente. Son muchos los factores que influyen en las medidas de ejecución para las operaciones de ayuda. En este capítulo se expone en líneas generales las medidas y procedimientos de ejecución para las situaciones de emergencia, incluidos el control, la presentación de informes y la evaluación. Para más información habrá que acudir a los principios rectores del ACNUR sobre procedimientos estandarizados.

Medidas de Ejecución

2. Dependiendo del grado y de las necesidades de la emergencia, se necesitará adoptar distintas medidas de ejecución para los diferentes sectores. Un organismo puede ser el responsable operativo de la asistencia médica y otro de la logística. Incluso dentro de un mismo sector, puede que la responsabilidad operativa tenga que ser compartida. Puede haber varios colaboradores operativos responsables de la asistencia médica en distintos emplazamientos o comunidades de refugiados. En la terminología del ACNUR, un socio operativo es una organización u organismo que trabaja en colaboración con el ACNUR para proteger y ayudar a los refugiados, y un colaborador en la ejecución es un socio operacional que suscribe un acuerdo de ejecución con el ACNUR.

3.

Siempre que sea 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.

El origen de esta política 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, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas...”. Según el 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”.

Grado de Responsabilidad Operativa del ACNUR

4. Aunque el ACNUR busca normalmente ejecutar la acción indirectamente a través de un colaborador ejecutivo, hay circunstancias en las que puede resultar necesario, y/o claramente conveniente para los refugiados, que el ACNUR asuma una mayor responsabilidad operativa. El grado de responsabilidad operativa directa variará en cada situación de emergencia, y también con el tiempo, a medida que evoluciona la operación.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

5. Entre los factores que influyen en el grado de responsabilidad operativa asumida por el ACNUR, otras organizaciones y el gobierno están:

- i. La capacidad del gobierno de gestionar la emergencia con refugiados, en función de la naturaleza y ubicación de la emergencia y por la capacidad de las estructuras del gobierno para responder;
- ii. La existencia y capacidad de otras organizaciones en el país y en los ámbitos donde más ayuda se necesita;
- iii. La fase de la emergencia. Al principio de una emergencia, el propio gobierno suele tener responsabilidad operativa total. Por ejemplo, los primeros en prestar asistencia ante una nueva afluencia de refugiados son las autoridades del distrito local o provincia. Por otro lado, sin embargo, suele ser en la fase inicial de una emergencia cuando el ACNUR tiene la mayor responsabilidad operativa, por no haber colaboradores operativos disponibles inmediatamente dentro del país.

6. Cuando el ACNUR asume un alto grado de responsabilidad operativa, hará falta actuar urgentemente para garantizar que se dispone del personal y de la experticia necesarios, mediante un rápido despliegue de los suficientes funcionarios del ACNUR (véase el Capítulo 20 sobre administración, personal y finanzas en situaciones de emergencia). Al mismo tiempo, deberán adoptarse las medidas necesarias para identificar y movilizar a otras organizaciones a fin de que asuman responsabilidades en los diversos sectores lo antes posible.

Función Operativa del Gobierno

7. Independientemente de los acuerdos de ejecución, la responsabilidad global sigue en manos del gobierno de acogida, con la ayuda del ACNUR. Según el Artículo 1 del Estatuto, deben someterse a la aprobación del gobierno interesado las medidas de acción propuestas.

8. El gobierno puede que no tenga la capacidad para ser la primera organización operativa, aunque puede desempeñar un papel importante a la hora de poner en práctica las diversas actividades del ACNUR y de los donantes. En ese caso, es preferible que el brazo político del gobierno (por ejemplo, el Ministerio de Interior) esté separado de las entidades “operativas”, dado que, como receptores de los fondos del ACNUR, la relación con estas últimas es radicalmente distinta.

Es preferible que la ejecución de los programas sea llevada a cabo por los ministerios existentes en ese sector –por ejemplo, el Ministerio de Salud para los programas de salud. Como norma general, no se deben crear nuevos departamentos gubernamentales para responder a una emergencia con refugiados.

Deberá evitarse por todos los medios la creación de dichos departamentos especializados.

Función Operativa de los Organismos de las Naciones Unidas

9. El ACNUR siempre detenta la responsabilidad de las necesidades de protección en favor de los refugiados, pero es muy probable que las necesidades materiales de los refugiados recaigan sobre algunos sectores que son competencia especial de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que les confiere su mandato, experiencia y capacidad, por ejemplo el PMA y el Unicef. Las funciones y responsabilidades de los organismos de las Naciones Unidas están definidas mediante sus mandatos y Memorandos de Entendimiento, y las responsabilidades específicas de cada situación se exponen en el intercambio de cartas y acuerdos; con ello se debería evitar la duplicidad, reducir las lagunas y esclarecer las funciones en base al reconocimiento de las ventajas comparativas.

Organizaciones No Gubernamentales

10. Cuando el gobierno no es el colaborador ejecutivo de un sector concreto, la selección de una organización nacional u ONG con la debida capacidad operativa, como colaborador, tiene sus ventajas. Puede que ya haya organizaciones nacionales o locales prestando asistencia de emergencia que cuenten con personal sobre el terreno y estén familiarizados con el país.

11. Muchas ONG internacionales poseen una gran experiencia en situaciones de emergencia con refugiados y algunas pueden desplegar rápidamente equipos de personas y recursos 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. Las ONG internacionales que ya trabajan en el país pueden recibir refuerzos de las Sedes respectivas. Por ejemplo, bajo la responsabilidad global de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Federación (FISCR) puede ayudar a fortalecer rápidamente la capacidad de la sociedad nacional que pone en práctica la operación de emergencia.

12. Los criterios para la selección de los colaboradores ejecutivos se encuentran en el Capítulo 4 del Manual del ACNUR.

Procedimientos de Ejecución

Los procedimientos de ejecución están sujetos a cambios. Los formularios, condiciones, documentación, procedimientos y referencias (por ejemplo, el Capítulo 4 del Manual del ACNUR) mencionados en esta sección en los párrafos 13 al 31 pueden cambiar de vez en cuando. Sin embargo, los principios fundamentales siguen siendo los mismos.

13. La autoridad para llevar a cabo las actividades propuestas en el plan de operaciones debe otorgarse formalmente mediante los instrumentos de ejecución. En estos se definen las condiciones que rigen la ejecución del proyecto y se autoriza el compromiso y el desembolso de los fondos.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

14. La autoridad de ejecución se delega internamente, en primer lugar, dentro del propio ACNUR. Normalmente eso se hace a través de una Carta de Instrucciones (*LOI*), que autoriza al Representante del ACNUR a llevar a cabo directamente el proyecto o a entablar acuerdos de ejecución con colaboradores ejecutivos. Basándose en la delegación de la autoridad interna, es posible suscribir acuerdos de ejecución con colaboradores ejecutivos del ACNUR.

Es necesario firmar un acuerdo formal entre el Alto Comisionado y cualquier organismo que utilice fondos del ACNUR.

La Carta de Instrucciones de Emergencia (*ELOI*)

15. Una Carta de Instrucciones de Emergencia (*ELOI*) (*Emergency Letter of Instruction –ELOI*) es más simple en cuestión de forma y procedimiento que una *LOI* “normal”, y se utiliza para delegar rápidamente la autoridad de ejecución sobre el terreno. Normalmente se envía por correo electrónico (*e-mail*), fax o télex. La *ELOI* otorga al Representante del país donde surja una situación de emergencia, la autoridad inmediata para incurrir en gastos y entablar acuerdos para la aplicación de proyectos con colaboradores ejecutivos. No se pretende cubrir toda la operación de emergencia, sino permitir una respuesta rápida ante las necesidades más inmediatas, quedando pendiente la formulación de un proyecto de asistencia basado en la evaluación detallada de las necesidades y recursos. Por tanto, para asegurar la continuidad de la ayuda una vez que los fondos se han agotado o que el proyecto de la *LOI* ha finalizado, el director de la operación debe enviar a la Sede, lo antes posible, una propuesta detallada del proyecto para que se expida una *LOI*, de acuerdo con los procedimientos expuestos en el Capítulo 4 del Manual del ACNUR.

16. La información básica que la Oficina sobre el terreno debe enviar a la Sede para que ésta redacte una *ELOI*, es una propuesta del presupuesto en dólares EE.UU. por sectores. No es necesario ninguna descripción del proyecto ni del plan de trabajo.

17. La Sede puede expedir una Carta de Instrucciones de Emergencia, con la siguiente información básica:

- i. Requisitos globales;
- ii. Nivel de compromiso inicial;
- iii. Motivo del gasto (a nivel de sector);
- iv. Límite de tiempo aplicable al gasto;
- v. Símbolo del proyecto;
- vi. Resumen del presupuesto a nivel de sector.

18. El gasto real realizado bajo una *ELOI* debe quedar registrado minuciosamente (por actividad sectorial o, preferiblemente, subpartida). El cargo debe hacerse al proyecto bajo cuya responsabilidad está teniendo lugar la operación. Hay que rellenar un comprobante para registrar cada gasto realizado, señalando el nombre del cobrador, la cantidad, el símbolo del proyecto, el motivo y fecha del desembolso. El recibo debe ir

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

firmado por el cobrador o acompañado de las facturas y ser enviado a la Sede junto con la contabilidad mensual.

19. En determinados casos no es necesaria la *ELOI*, pudiéndose reasignar los fondos en virtud de una *LOI* existente.

Acuerdos de Ejecución

20. La ejecución de todo o de parte de un proyecto puede subcontratarse a uno o más colaboradores ejecutivos. Si una de las partes utiliza fondos del ACNUR debe contar con un acuerdo formal firmado con el ACNUR. El acuerdo debe estar basado en la delegación interna de autoridad y debe cumplir con los términos de la autoridad de una Carta de Instrucciones, de una Carta de Instrucciones de Emergencia, etc. y con el Reglamento Financiero. Las cláusulas estandarizadas que deben figurar en cualquier acuerdo de ejecución se describen en el Capítulo 4 del Manual del ACNUR.

21. Si un gobierno o una organización internacional adelanta suministros de socorro de sus propios recursos, el ACNUR puede acordar por escrito su reembolso en efectivo o en especies, siempre y cuando se especifique el compromiso por un máximo de dólares EE.UU. y que éste no exceda los fondos no comprometidos disponibles en virtud de la *ELOI* u otra autoridad existente. Se debe informar inmediatamente a la Sede sobre este tipo de compromisos.

22. El acuerdo con el gobierno relacionado con la prestación de la asistencia es completamente distinto del acuerdo que rige el estatuto de la representación del Alto Comisionado en el país. Cuando sea necesario firmar este acuerdo administrativo (al que a menudo se denomina “Acuerdo de Cooperación del ACNUR”), la Sede dará instrucciones específicas. Véanse también los anexos a la *Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia* para ejemplos de dichos acuerdos.

Carta de Intenciones

23. Si el colaborador ejecutivo tiene que empezar a prestar asistencia antes de suscribir un acuerdo, la firma de una “Carta de Intenciones para Concluir un Acuerdo” puede autorizar el compromiso de fondos. Se trata de un acuerdo temporal hasta que haya tiempo para discutir los detalles del acuerdo. En las medidas se debe incluir algunas cláusulas básicas. El Anexo 1 contiene una muestra del formulario de estas medidas y las cláusulas básicas.

Acuerdos

24. La modalidad del acuerdo dependerá de las circunstancias y de la identidad del colaborador ejecutivo. Existen dos formas de acuerdo. El acuerdo bipartito es para los proyectos llevados a cabo por una organización gubernamental o no gubernamental. El acuerdo tripartito es para proyectos realizados por una organización no gubernamental y donde el gobierno de acogida es el tercer firmante del acuerdo. La persona que firma en nombre del ACNUR debe ser el destinatario de la *ELOI* o de la *LOI*. En el acuerdo se determinan las responsabilidades de cada una de las partes, por ejemplo las contribuciones del gobierno al programa (cesión de terrenos, servicios, etc.) y sus gestiones para facilitar la importación y el transporte de los artículos de socorro

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

(derechos de tránsito y de desembarque de mercancías, exenciones fiscales y aduaneras, etc.).

Gastos Administrativos de los Organismos Colaboradores Ejecutivos

25. El ACNUR intenta que los colaboradores ejecutivos contribuyan con sus propios recursos al programa de refugiados y que desarrollen la capacidad de cubrir sus propios gastos de mantenimiento, especialmente los gastos de mantenimiento de las respectivas Sedes. Sin embargo, el ACNUR reconoce, ciertos gastos de apoyo al programa, podrían ser un cargo legítimo a los fondos voluntarios del ACNUR. La definición de los gastos de ayuda al programa (por oposición a los costes operativos) se encuentra en el Capítulo 4 del Manual del ACNUR, así como las directrices aplicables a la cobertura de dichos costes.

Gastos Directos del ACNUR

26. En numerosos casos, es posible que sea necesario realizar ciertos gastos para el proyecto del ACNUR independiente del programa de suministro y apoyo administrativo. Estos gastos pueden incluir las compras internacionales del ACNUR, los derechos de aduanas, el almacenamiento y gastos de transporte interno de las contribuciones en especie y algunos gastos operativos directos efectuados, sobre todo en la fase inicial, por los funcionarios del ACNUR que se encuentran en el emplazamiento donde se hallan los refugiados.

Compras

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

27. El Representante puede firmar un contrato (o una serie de contratos³ análogos) para la compra de bienes y servicios, por un cierto límite (100.000 dólares EE.UU. en 1998),

³Las compras análogas son los contratos firmados con un proveedor a 90 días, por valor de 100.000

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

sin una aprobación específica de la Sede, pero sujeto siempre a la autoridad (por ejemplo, de la *ELOI*) y los procedimientos competentes.

28. Cuando el Representante necesita formalizar un contrato (o una serie de contratos afines) por encima de esa cantidad, deberá obtener permiso de la Sede o del Comité Local de Contratos. Cuando las circunstancias lo exigen se puede establecer un Comité Local de Contratos, por ejemplo al principio de una emergencia, para que los bienes y servicios necesarios puedan adquirirse localmente. Esto sólo puede hacerse con la aprobación de la Sede (según los procedimientos establecidos en el Anexo 2).

29. En cualquier caso, el Representante debe comprobar siempre, antes de adquirir cualquier bien o servicio, que se examinan debidamente las alternativas disponibles, incluidas las ofertas competitivas.

30. La descripción de los procedimientos de compra se encuentra en el Capítulo 4 del Manual del ACNUR, Anexo 2. Véase también el Capítulo 18 sobre suministros y transporte.

Contribuciones en Especie

31. Pueden hacerse contribuciones en especie cuando se trata de necesidades previstas por el programa de emergencia. Independientemente de si se hacen bilateralmente o a través del ACNUR, su valor (generalmente estimado, según lo previsto en el coste de los presupuestos) normalmente se acreditará de la partida presupuestaria correspondiente, lo que consecuentemente reduce los requisitos en efectivo del ACNUR en esa partida. Posiblemente sea necesario explicar claramente este mecanismo al gobierno y a los colaboradores ejecutivos. Para todas las contribuciones en especie hechas a través del ACNUR, la Sede establecerá un proyecto distinto o una “*LOI* en especie” por el valor de la contribución. La formulación de esta *LOI* es necesaria a fin de mantener informada a la Sede sobre la llegada y distribución de dichas contribuciones sobre el terreno. En el párrafo 53 del Capítulo 9 sobre relaciones externas se aborda las contribuciones en especie recibidas por el terreno.

Supervisión, Presentación de Informes y Evaluación

32. El control de los fondos por parte de la oficina del ACNUR sobre el terreno y los colaboradores operativos, así como la supervisión y evaluación, debe hacerse de acuerdo con los procedimientos establecidos por el ACNUR y las cláusulas pertinentes de la *ELOI* o *LOI*. La supervisión del propio proyecto, incluido el seguimiento de cerca de los niveles de compromiso y gastos, es particularmente importante en un caso de emergencia dado el riesgo que existe de exceder en los gastos y de la necesidad de reasignar los recursos infrutilizados cuanto antes.

33. La supervisión cuidadosa y rigurosa de las actividades y de sus resultados es fundamental. Sea cual sea el acuerdo de ejecución, será precisa la presencia del ACNUR, o al menos las visitas frecuentes de la misma persona, al emplazamiento de los refugiados.

dólares EE.UU. o más, sin incluir los contratos que han sido aprobados por la Comité de Contratos.⁴En el

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

34. La supervisión es la revisión constante de la operación o del proyecto durante su fase de ejecución para asegurar que las aportaciones, actividades y resultados evolucionan según lo planeado (incluido el calendario del presupuesto y de trabajo). Mediante la supervisión se sigue la trayectoria del progreso de los objetivos que serán analizados y evaluados por la directiva, quienes efectuarán mejoras y adoptarán medidas correctivas para mejor lograr dichos objetivos. La supervisión puede resumirse en la pregunta: “¿Estamos actuando correctamente?”.

35. Los proyectos deben ser evaluados incluso para analizar las metas del proyecto: su pertinencia y viabilidad –todo ello se resume en la pregunta: “¿Estamos actuando y hemos actuado correctamente?”.

Las personas encargadas de decidir deben disponer de la información suficiente para adaptar la operación al cambio de las necesidades o corregir las deficiencias.

36. La supervisión y la evaluación no deben considerarse como un espacio de tiempo robado a la protección y a la asistencia de los refugiados, sino como herramientas importantes de una emergencia que permitirán que las actividades llevadas a cabo sigan vigentes en situaciones de cambio rápido y que se resuelvan los problemas más urgentes. Debe hacerse un análisis especial de la situación de las mujeres y niños refugiados; su caso puede y debe ser usado como parámetro para comprobar la efectividad de la operación global.

37. Los informes han de ser presentados en formato normalizado o que abarquen sectores estandarizados, ya que ello permitirá obtener una importante información, pero evitando los detalles superfluos. Nunca ha de olvidarse el motivo del informe y quién va a leerlo, para que sea conciso y se ajuste al tema. No se debe desperdiciar energía en intercambios de información que no va a utilizarse –un informe no leído y que no va a seguirse es una pérdida de papel y tiempo.

38. Véase el Anexo 3 para un posible formato de informe normalizado en situación de emergencia.

Los informes de situación deben ser enviados rutinariamente.

Es necesario elaborar informes concretos para los diversos sectores como protección, salud y servicios comunitarios.

39. El colaborador ejecutivo debe redactar informes periódicos al ACNUR, a nivel de terreno. Las obligaciones acerca de la presentación de informes por parte de los colaboradores ejecutivos deben quedar expuestas en los acuerdos ejecutivos. El terreno también debe enviar informes periódicos a la Sede –los informes de los colaboradores ejecutivos enviados a la Sede deben ir acompañados siempre del análisis y los comentarios del Representante.

Aspectos Específicos

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

40. En una emergencia relacionada con refugiados, el personal puede tener que hacer frente a numerosas dudas; la siguiente guía puede resultar de ayuda.

Pago por la Compra o Alquiler de tierras ocupadas por los Refugiados.

41. Como parte de su política, el ACNUR no compra ni alquila nunca terrenos que el gobierno del país de asilo pueda poner a disposición. Es preciso obtener la aprobación de la Sede si se pretende hacer excepciones a esta norma. No obstante, la construcción en dichos terrenos, sí puede ser financiada por el ACNUR.

Remuneración a los Refugiados

42. La cuestión de pagar a los refugiados en efectivo o en especies por cierto tipo de actividades de ayuda (por ejemplo, algunos servicios comunitarios, la creación de infraestructura básica y alojamientos) se plantea siempre. La manera de resolver este tema puede tener una repercusión definitiva en el carácter del asentamiento.

La remuneración puede acabar con el sentido de responsabilidad de los refugiados de ser los artífices de su propio bienestar.

Sin embargo, la ausencia del pago puede significar que ciertas labores imprescindibles para el bienestar del asentamiento no se realicen o tengan que efectuarse mediante trabajo externo remunerado.

43. En los primeros días de vida de un asentamiento no suele ser conveniente pagar a los refugiados. En esta fase inicial los refugiados deben asumir la responsabilidad de participar en la creación de su asentamiento. Incluso el pago en especie es inadecuado en esta etapa. Además de crear una desafortunada impresión de tener derecho a los pagos, esto puede incluir compromisos que no podrán seguir manteniéndose, o que tendrán que ser atendidos a expensas de la ración general de todo el asentamiento. Resulta prácticamente inevitable que al principio de la vida de un asentamiento haya problemas con el sistema de distribución y, en tales circunstancias, ningún grupo debe recibir artículos adicionales en detrimento de otros.

44. A largo plazo, en ciertos tipos de trabajo comunitario, si no se procura alguna forma de pago, suele descender el rendimiento y la calidad del mismo. Eso es lo que ocurre a menudo con los servicios clave de salud pública, cuya importancia no siempre es bien entendida por los refugiados. Antes de empezar con cualquier plan de remuneración, es preciso calcular su coste a pleno rendimiento y asegurarse de que se dispone de los fondos o alimentos adicionales necesarios. Los costes financieros de una población grande de refugiados pueden ser considerables.

Debe tenerse en cuenta que, después de introducir un sistema de remuneración por un tipo de trabajo o para un grupo de trabajadores, será un precedente para los demás.

Será necesario tener criterios muy claros, aunque restrictivos, sobre el trabajo comunitario remunerado. El sistema de salarios introducido no debe impedir el progreso hacia un asentamiento autosuficiente. Las agencias responsables de los distintos servicios sectoriales deben encargarse de cubrir los costes salariales de los refugiados que trabajen en su sector.

45. Dado que los refugiados ya están recibiendo asistencia, los niveles de remuneración deberán fijarse muy por debajo de la media nacional. Es importante que esta remuneración sea aplicada equitativamente para todos los refugiados que hacen básicamente el mismo trabajo. Uno de los motivos de discordia más frecuente en los emplazamientos de refugiados es el pago a los refugiados, a través de distintas organizaciones, de salarios muy distintos por el mismo trabajo.

Disponer de criterios uniformes es fundamental.

Tanto si hay o no diferencias que permitan reconocer los distintos niveles de capacidad, será una cuestión a decidir en consulta con los refugiados.

Suministro de Servicios a la Población Local.

46. La población local no debe considerar a los refugiados como una carga, debido a las repercusiones que su llegada puede producir en los servicios y en el entorno local, ni tampoco los refugiados deberán ser causa de resentimiento por las ventajas que aparentemente les puedan corresponder. De este modo, las actividades en favor de los refugiados, como el mantenimiento o la mejora de la infraestructura local (carreteras, hospitales y escuelas), o que cuidan del medio ambiente local, pueden ayudar a evitar o disminuir el resentimiento por parte de la población local.

47. Los programas de asistencia bilateral y otras organizaciones de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas deben fomentar que la ayuda beneficie a la población local. En la asistencia prestada a los refugiados deberán tenerse en cuenta las condiciones de los habitantes locales y llevarse a cabo con flexibilidad –el principio es que los servicios prestados a los refugiados no deben superar a los que disfruta la población local.

Corrupción

48. El ACNUR deberá garantizar que todos los implicados en el suministro de ayuda conocen perfectamente la política del ACNUR sobre corrupción. El ACNUR tiene la obligación, frente a los donantes y de acuerdo a su mandato, de garantizar que todos los fondos que distribuye se utilizan debidamente en beneficio de los refugiados, y que todas las transacciones se hacen de acuerdo con el Reglamento Financiero. El ACNUR debe especificar claramente qué prácticas son aceptables y convenientes y cuáles no. También debe quedar claro que cualquier violación de esta política no será tolerada, mensaje que se verá reforzado si la rigurosidad de la supervisión y el control son evidentes para todas las partes.

Actividad Política y Religiosa

49. Todo el mundo tiene derecho a expresarse política y religiosamente: no obstante, los refugiados deben actuar de conformidad con las leyes y normas del país de acogida, así como a las medidas tomadas para mantener el orden público. El propio ACNUR tiene la obligación de mantener su carácter apolítico⁴. La responsabilidad de la seguridad y el orden público en el emplazamiento de los refugiados recae siempre sobre el gobierno. Para contribuir a mantener el orden, la planificación del

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

emplazamiento debe tener en cuenta la necesidad de separar físicamente a cualquier grupo donde existan hostilidades previas entre los refugiados.

50. El trabajo diario de algunas organizaciones activas en el suministro de ayuda puede denotar un carácter religioso. Algunas son colaboradoras tradicionales del ACNUR, que tienen asumido desde hace tiempo la separación entre las actividades religiosas y civiles, aunque puede resultar útil recordar estos principios básicos a las demás organizaciones. Las actividades religiosas por parte de quienes no pertenecen a la comunidad de refugiados, cuando lo permitan las autoridades, deben estar claramente disociadas del suministro de ayuda y servicios a los refugiados.

La prestación de servicios tales como educación, salud y servicios comunitarios no puede ir asociada a ningún tipo de labor de proselitismo.

Referencias

Asociación: Manual de Gestión de Programas para Colaboradores del ACNUR, ACNUR, Ginebra 1996.

Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1989.

Manual del ACNUR, Capítulo 4, ACNUR, Ginebra 1995 (y actualizaciones).

Anexo 1 – Modelo de Carta de Intenciones para concluir un Acuerdo

NACIONES UNIDAS
ALTO COMISIONADO
PARA LOS REFUGIADOS



NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES REFUGIES

Fecha
Notre/Nuestro código:

Estimado

Quisiera hacer mención a nuestros intercambios [*añadir los detalles correspondientes*] relativos a la ejecución por parte de [*nombre del colaborador ejecutivo*] de un programa de asistencia en caso de emergencia en favor de [*origen y número de los beneficiados*] en nombre del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Según tengo entendido tenemos la intención de concertar y firmar lo antes posible un acuerdo de ejecución que abarque nuestra colaboración en el programa mencionado anteriormente. En este acuerdo se incorporará, entre otras cosas, las cláusulas adjuntas y exigirá de [*nombre del colaborador ejecutivo*] la presentación de informes financieros y redactados sobre el uso de todas las contribuciones recibidas del Alto Comisionado. La concertación de un acuerdo que englobe estas características forma parte del mandato de los Reglamentos Financieros del ACNUR siempre que el ACNUR sea el encargado de proveer los fondos.

Le estaría muy agradecido si pudiese confirmar por escrito a continuación que mi interpretación es correcta, y que está de acuerdo con que la utilización de la suma de [*cantidad en moneda local o en dólares EE.UU.*] que el Alto Comisionado pretende hacer llegar a [*nombre del colaborador ejecutivo*] al recibo de esta confirmación, estará sujeta a los términos del Acuerdo, una vez concertado y firmado.

[*firma y cargo del destinatario de la LOI*]

Confirmando que la interpretación expuesta más arriba es la misma que la de [*nombre del colaborador ejecutivo*], quien acepta que la utilización de la suma de [*cantidad en moneda local o en dólares EE.UU.*] estará sujeta a los términos del Acuerdo, una vez concertado y firmado.

[*firma y cargo del destinatario de la carta y fecha*]

CLÁUSULAS DEL MANDATO

Las Cláusulas por las que se regula el Tipo de Cambio (1.08 o 2.03), Mantenimiento de Archivos Financieros y de Proyectos (3.08), Inspección y Auditoría (3.11 y 3.12), Certificado de Auditoría (3.13) y No Responsabilidad del Alto Comisionado (4.05 y 4.06) son REQUISITOS ESTATUTARIOS y no pueden ser excluidos (el número de los párrafos mencionados corresponde a los del Manual del ACNUR, Capítulo 4, Apéndice 8). Estas cláusulas son las siguientes:

Tipo de Cambio

- 1.08 (si el gobierno es parte firmante del Convenio): otorgar el tipo de cambio oficial más ventajoso en todas las conversiones a moneda local, de los fondos suministrados por el Alto Comisionado para la ejecución del proyecto regido por el Acuerdo del ACNUR;
- 2.03 (si el colaborador ejecutivo es una ONG): aplicar el tipo de cambio oficial más ventajoso en todas las transacciones relacionadas con la ejecución del proyecto regido por el Acuerdo del ACNUR;

Mantenimiento de Archivos Financieros y de Proyectos

- 3.08 mantener archivado por separado los proyectos y la contabilidad conteniendo la información y documentación actual que, *inter alia*, debe comprender:
- a) copias de los Acuerdos del ACNUR y de todas las revisiones correspondientes;
 - b) comprobantes de pago que muestren claramente el símbolo del (Sub)Proyecto, el nombre del cobrador, la cantidad, motivo y fecha del desembolso, haciendo constar todos los pagos realizados y adjuntando todos los justificantes correspondientes;
 - c) comprobantes que demuestren el recibo de todas las remesas, en efectivo o en cualquier otra modalidad de crédito a cuenta del proyecto;
 - d) análisis periódico del gasto real contrastado con el presupuesto del proyecto;
 - e) registro de todos los compromisos financieros concertados durante el proyecto;
 - f) informes de auditores sobre las cuentas y actividades del proyecto;

Inspección y Auditoría

- 3.11 facilitar la inspección y auditoría del proyecto regido por el Acuerdo del ACNUR por parte del Servicio Interno de Auditoría de las Naciones Unidas o de cualquier otra persona debidamente autorizada por el Alto Comisionado en nombre de las Naciones Unidas. En cualquier momento que desee hacerlo, la Junta de Auditores de las Naciones Unidas también puede efectuar una auditoría del proyecto. Las auditorías del proyecto incluirán, *inter alia*, el examen de los archivos de contabilidad del proyecto a fin de determinar que el cobro de los gastos de soporte administrativo y operativo del proyecto cumplen con lo establecido en los anexos del Acuerdo del ACNUR. Por motivos de auditoría, los

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

archivos contables del proyecto se conservarán durante los seis años siguientes a la conclusión del proyecto;

- 3.12 facilitar visitas del Alto Comisionado o de cualquier otra persona debidamente autorizada por él, a el o los emplazamiento(s) del proyecto para evaluar el progreso y los logros del proyecto durante su período de ejecución o posteriormente;

Certificado de Auditoría para los colaboradores ejecutivos gubernamentales

- 3.13 presentar al Alto Comisionado, en los tres meses anteriores a la fecha final de liquidación de los compromisos, un certificado de auditoría emitido por la autoridad auditora del gobierno correspondiente, junto con los comentarios que el auditor estime oportunos relativos a las operaciones del proyecto en general y, en particular, a la situación financiera presentada por el gobierno;

Certificado de Auditoría para las ONG Internacionales colaboradoras ejecutivas

- 3.14 presentar al Alto Comisionado, en los seis meses anteriores al final del año fiscal de la Agencia, una copia de las declaraciones económicas consolidadas y auditadas, en donde se identifique claramente la provisión de fondos del ACNUR, expedido por una autoridad auditora independiente tal y como fue presentada y aprobada por el organismo rector de la Agencia. En el informe y la opinión del auditor se deben incluir los comentarios que éste estime oportunos relativos a las operaciones en general de proyectos subvencionados por el ACNUR y, en particular, la opinión debe indicar claramente que los fondos del ACNUR fueron debidamente incluidos en la auditoría;

Certificado de Auditoría para las ONG Nacionales colaboradoras ejecutivas

- 3.15 para todos aquellos Acuerdos del ACNUR por valor de 100.000 dólares EE.UU. y superior a esta cifra, presentar al Alto Comisionado, en los seis meses anteriores a la fecha final de la liquidación de los compromisos, un certificado de auditoría emitido por una autoridad auditora independiente. En el informe y la opinión del auditor debe incluirse los comentarios que éste juzgue oportunos relativos a las operaciones del proyecto en general y, en particular, a la situación económica presentada por la Agencia al ACNUR en su Informe Final de Supervisión del Subproyecto. Para todos los Acuerdos del ACNUR por un valor inferior a 100.000 dólares EE.UU., el ACNUR se reserva el derecho de solicitar una auditoría de acuerdo con la cláusula 3.11 mencionada anteriormente;

No Responsabilidad

- 4.05 no ser responsable de indemnizar a cualquier tercer parte por ninguna reclamación, deuda, daño o demanda que surja debido a la ejecución del

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

proyecto regulado por el Acuerdo del ACNUR y que pueden ir en contra de las otras partes del Acuerdo;

- 4.06 no aceptar la responsabilidad de compensar por la muerte, discapacidad u otras consecuencias de los riesgos que puedan haber corrido los empleados de las demás partes en el Acuerdo del ACNUR, como resultado del trabajo que desempeñan y que es tema importante del Acuerdo.

Anexo 2 – Compras realizadas por una Oficina del ACNUR sobre el Terreno

1. Introducción

- 1.1 Los procedimientos aplicables a la compra de bienes y/o servicios por la Sede del ACNUR o por las oficinas del ACNUR sobre el terreno (que no sean las disposiciones contractuales sobre empleo de personal) varían según el valor en dólares EE.UU. (con el tipo de cambio imperante para las Naciones Unidas) de los bienes o servicios, y se explican más adelante.
- 1.2 Para cualquier compra de material de socorro en cantidades importantes u otros productos básicos por parte de las oficinas de ACNUR sobre el terreno, los Representantes deberán designar un centro de compras/logístico con una línea clara de responsabilidad. Las compras locales serán iniciadas, o al menos autorizadas, por el centro de compras/logístico. En cualquier circunstancia, incluida la evaluación de contratos para el suministro de bienes y servicios o consultorías, se aplicarán los procedimientos descritos más adelante. El término “Orden de Compra” debe entenderse también como aplicable a otras formas de autorización utilizadas para contratos de servicios o consultoras empresariales o institucionales.
- 1.3 En todos los casos de compra de bienes y/o servicios, los procedimientos y controles impuestos deberán hacerse de conformidad con el Apéndice 8 del Capítulo 4 del Manual del ACNUR y garantizar un proceso abierto, competitivo, cualitativo y contabilizable para lograr que dichos bienes o servicios cumplen los requisitos del proyecto al mínimo coste disponible. Es responsabilidad del destinatario de la Carta de Instrucciones garantizar que se respeten los procedimientos correspondientes.
- 1.4 Todos los contratos concertados para la adquisición de bienes y/o servicios deben garantizar la exención, o el reembolso, de todos los derechos de aduana, sobretasas e impuestos directos sobre los servicios y bienes, suministros o cualquier otro artículo importado o adquirido en el país.
- 1.5 Es responsabilidad del Representante garantizar que cada Oficina del ACNUR, sobre el terreno conserva en archivo copia de todos los contratos comerciales concertados y que asigna un número consecutivo a cada uno de tales contratos.
- 1.7 Por valor de menos de 2.500 dólares EE.UU.**

Puede expedirse una Orden de Compra sin tener que recurrir a una oferta formal, siempre y cuando los fondos estén disponibles según la Carta de Instrucciones y de que se hayan considerado al menos tres ofertas o precios informales y que se haya seleccionado la mejor oferta.

1.8 Por valor de entre 2.500 y 5.000 dólares EE.UU.

Puede emitirse una Orden de Compra siempre y cuando haya fondos disponibles según la Carta de Instrucciones y que se hayan comparado al menos tres cotizaciones y seleccionado la mejor oferta. Debe conservarse copia escrita de las cotizaciones y las razones de la elección.

1.9 Por valor de entre 5.000 y 50.000 dólares EE.UU.

Puede emitirse una Orden de Compra siempre y cuando haya fondos disponibles según la Carta de Instrucciones y que la selección se haya efectuado en función de al menos tres ofertas competitivas obtenidas en respuesta a una Solicitud de Cotizaciones formal enviada a los proveedores seleccionados invitándoles a presentar cotizaciones selladas dentro de un plazo determinado. En el Gráfico 3.F y Anexo VIII del Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno (*Supplies and Food Aid Field Handbook*) se ofrecen instrucciones y un ejemplo de Solicitud de Cotizaciones. En la Solicitud de Cotizaciones se debe estipular que todas las ofertas han de recibirse en la Oficina del ACNUR en sobres firmados y sellados y marcados con el número de Solicitud de Cotizaciones. Todas las cotizaciones recibidas deben permanecer selladas y guardadas bajo llave hasta que expire el plazo de oferta. Todas las ofertas deben ser abiertas ante testigo por el Funcionario Administrativo o Funcionario encargado de la administración en la oficina, y deben ser marcadas con las iniciales de la persona que las abre y del testigo. El testigo debe ser elegido por el Representante y escogido de entre las categorías de funcionarios profesionales o nacionales. Todas las cotizaciones formales serán comparadas con un impreso de la Tabulación de Ofertas como el que aparece en el Anexo IX del Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno. El proveedor seleccionado y las razones para hacerlo se explican a continuación.

1.10 Por valor de entre 50.000 y 100.000 dólares EE.UU.

Los Representantes formarán un Comité de Compras para considerar las ofertas y para hacer las recomendaciones oportunas. No es necesaria la aprobación de la Sede. Las normas y procedimientos relativos al Comité de Compras y a su composición se exponen más adelante. En un país con más de una Subdelegación/oficina sobre el terreno, puede que el representante quiera formar Comités de Compras en distintas estaciones de impuestos. Dependiendo de los costes locales y del tipo de cambio imperante, los Representantes pueden también reducir los límites financieros de las compras que el Comité de Compras va a considerar. El Comité analizará las cotizaciones en virtud de las mismas condiciones expuestas anteriormente en el párrafo 1.9. Si es oportuno, el Representante y/o el Comité pueden solicitar el consejo de un especialista de la Sección de Apoyo Técnico y al Programa o de la Sección de Suministros y Transporte en la Sede.

1.11 Por valor de 100.000 dólares EE.UU. o superior

Debe presentarse una propuesta al Comité de Contratos de la Sede, excepto en aquellos casos en los que la Sede haya autorizado la formación de un Comité Local de Contratos como se describe en el punto 3 más adelante. Para enviar las propuestas al Comité de Contratos de la Sede, se debe solicitar un mínimo de cuatro cotizaciones formales y el Comité de Compras debe estudiarlas, redactando una propuesta sobre el proveedor más adecuado para el Comité de Contratos a través del Servicio correspondiente en la Sede. Cuando la Sede haya autorizado la creación de un Comité Local de Contratos, este último podrá evaluar y decidir sobre las ofertas sin tener que recurrir al Comité de Compras. No obstante, en todos los casos, los especialistas correspondientes de la Sección de Apoyo Técnico y al Programa y de la Sección de Suministros y Transporte deben ser consultados antes o durante las fases del concurso y evaluación para garantizar el cumplimiento de los requisitos técnicos y que los precios de los bienes o servicios que están siendo considerados son compatibles con las tasas de los mercados internacionales. La presentación de ofertas al Comité de Contratos debe incluir la información que se muestra en el Gráfico 3.G del Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno. Tras su aprobación por el Comité de Contratos (o Comité Local de Contratos), puede expedirse una Orden de Compra.

2. Comité de Compras

- 2.1 La adquisición de bienes y servicios por parte de una oficina del ACNUR sobre el terreno por un valor de entre 50.000 y 100.000 dólares EE.UU. debe recibir la aprobación del Comité de Compras. Este Comité también presentará propuestas al Comité de Contratos de la Sede por compras de un valor superior a 100.000 dólares EE.UU. en aquellos casos en los que la Sede no haya autorizado la creación de un Comité Local de Contratos. El Comité de Compras estará formado y presidido por el Representante y consolidará los requisitos, supervisará los procedimientos del concurso, seleccionará a los proveedores locales convenientes y registrará sus recomendaciones por escrito.
- 2.2 El Comité estará compuesto por los Miembros y miembros suplentes designados por el Representante entre las categorías de funcionarios profesionales o nacionales. Los miembros del personal encargado de las adquisiciones no deben ser considerados como miembros. En los casos en los que numerosos colaboradores ejecutivos necesiten suministros parecidos, el Representante puede estimar oportuno incluir en el Comité de Compras a personal de las agencias ejecutivas. El quórum se alcanza con tres de los Miembros.
- 2.3 El miembro del personal encargado de las adquisiciones debe presentar una propuesta escrita al Comité de Compras en la que incluirá información sobre los bienes o servicios que van a ser adquiridos como aparece en el Gráfico 3.G del Manual de Suministros y Alimentos de Ayuda sobre el Terreno. Se levantará acta de la reunión y se publicará (al menos un borrador) antes de que transcurran dos días laborales después de la reunión. Por otra parte, especialmente en una emergencia, los Miembros del Comité pueden aprobar la

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

compra firmando la propuesta con los comentarios oportunos. En general, el Comité deberá adoptar procedimientos similares a los del Comité de Contratos del ACNUR, tal y como se expone en el Anexo 8.5 del Capítulo 4 del Manual del ACNUR, excepto por lo que concierne a las disposiciones relativas a los procedimientos de emergencia.

3. Comité Local de Contratos

- 3.1 En una oficina del ACNUR sobre el terreno, el representante puede solicitar a la Sede que apruebe la creación de un Comité Local de Contratos, especialmente en las etapas iniciales de una operación de emergencia y cuando se sabe que los bienes o servicios requeridos están disponibles local o regionalmente. La autoridad para formar un Comité Local de Contratos debe obtenerse de la Sede, que normalmente estipulará el motivo, los límites geográficos, de tiempo y económicos, la necesidad de aplicar las correspondientes normas y procedimientos y, si es aplicable, la necesidad de consultar con la Sección de Suministros y Transporte o la Sección de Apoyo Técnico y al Programa sobre los precios y fuentes de suministro de los artículos y/o servicios disponibles en la región. El Comité estará presidido por el Representante o por un suplente designado oficialmente, y compuesto de al menos tres miembros profesionales del personal. Si no hay quórum, el asunto se remitirá al Comité de Contratos en la Sede. El Comité Local de Contratos estudiará las cotizaciones sujetas a las mismas condiciones expuestas anteriormente en el párrafo 1.9.
- 3.2 Todas las solicitudes para la creación (o la extensión del período de validez) de un Comité Local de Contratos deben enviarse a través de la Secretaría del Presidente del Comité de Contratos, quien comprobará los criterios y justificaciones presentados, y, si corresponde, solicitará al Secretario del Comité de Contratos que prepare un comunicado de autorización. El comunicado de autorización debe ser aprobado por la respectiva Oficina Regional y por el jefe de la Sección de Suministros y Transportes, y ser autorizado por el Presidente del Comité de Contratos. Las solicitudes para formar un Comité Local de Contratos debe incluir una justificación plena así como información sobre el tiempo requerido y límites económicos, y también debe confirmar que los bienes o servicios pretendidos están disponibles local o regionalmente y que el número mínimo del personal profesional requerido estará disponible para actuar como Miembro del Comité Local de Contratos. Las solicitudes deben incluir los nombres de tres miembros y tres miembros suplentes.
- 3.3 El Representante designará a un secretario del Comité Local de Contratos para que reciba las propuestas hechas al Comité, fije las reuniones y obtenga la documentación correspondiente, despache la correspondencia necesaria, conserve los archivos del Comité y prepare y distribuya las actas de las actuaciones del Comité.
- 3.4 Las copias de las actas y actuaciones de cada reunión del Comité Local de Contratos, junto con un impreso de la Tabulación de Ofertas y copias de los contratos concertados o las órdenes de compra emitidas (y cualquier rectificación realizada) debe enviarse al Secretario del Comité de Contratos en la Sede, que los presentará al Presidente y Miembros del Comité de Contratos

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

para sus comentarios. Las actas deben contener un resumen del debate, las razones de las decisiones tomadas, los detalles sobre el contratista o proveedor seleccionado y los posibles costes implicados.

Anexo 3 – Ejemplo de Informe sobre la Situación de Emergencia (SITREP)

1. En las situaciones de emergencia, es esencial que el mundo exterior reciba informes periódicos sobre la situación (otras agencias de las Naciones Unidas, colaboradores ejecutivos). La frecuencia de estos informes vendrá determinada por las características de la situación; en la fase inicial de la situación de emergencia los informes tendrán que ser más frecuentes. Los informes de situación deben dar una visión global 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 suscitar cuestiones sustanciales. Al señalar los progresos realizados, los problemas encontrados y las medidas adoptadas o previstas para resolver dichos problemas, los informes deben ofrecer una idea completa de cómo se está atendiendo a las necesidades de los refugiados. En estos informes se debe dar parte de las acciones emprendidas en las que se incluye las actividades realizadas y las planificadas; sin embargo, no extenderse demasiado sobre las intenciones.

El Informe sobre la situación de emergencia debe:

- Ser breve;
- Centrarse en áreas prioritarias;
- Proporcionar datos cuantitativos en un formulario normalizado (por ejemplo, dar la tasa de mortalidad en forma de defunciones por 10.000 y por día, NO el número de personas que han muerto);
- Destacar las tendencias (por ejemplo, abastecimiento de agua aumento/disminución, creciente/decreciente en el porcentaje de llegadas);
- Decir claramente quién es el encargado de tomar cualquiera de las medidas especificadas.

2. Más adelante se ofrece el formulario que puede servir como modelo. Los datos que contiene el informe deben ser analizados y consolidados antes de pasarse al siguiente nivel de gestión. Hay que evitar la práctica de copiar simplemente la información “en bruto” y sin analizar de un nivel a otro. Si todos los niveles, desde la oficina del emplazamiento y del país a la Sede, utilizan el mismo formulario, será más fácil consolidar los informes de distintas áreas. Como norma general, los epígrafes principales deben ser los mismos en cada informe, indicando “sin cambios” cuando proceda. El informe puede ir estructurado por sectores de asistencia con los emplazamientos que abarca por cada sector o, si no, por emplazamientos, con los sectores de asistencia que abarca por cada encabezamiento de emplazamiento. En

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

cualquiera de los casos, la información que figura bajo el nombre de cada sector de asistencia y de cada emplazamiento debe indicar, según proceda:

- I. Cuál es la situación actual;
 - II. Cuáles son los problemas especiales, las soluciones planteadas, con identificación del calendario correspondiente;
 - III. Cuáles son las variaciones con respecto a las medidas generales de ejecución;
 - IV. Cualquier acción requerida por el destinatario del informe.
3. Los informes deben ir numerados consecutivamente, y debe enviarse una copia de cada uno de ellos a las demás oficinas locales del ACNUR que se considere adecuado (incluida la oficina de enlace del ACNUR en Nueva York). El informe puede ser utilizado como base para cualquier informe de situación más amplio redactado por la Sede.

SITREP (Informe de situación) (*número*)

PAÍS

PERÍODO DEL: (*fecha*) AL (*fecha*)

Redactado, aprobado y autorizado por () en (*fecha*).

A. SITUACIÓN GENERAL

B. PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS

Resumen de la evaluación general de la situación, evaluación del emplazamiento de los refugiados y despliegue del personal del ACNUR sobre el terreno. Resumen de las principales tendencias, incluida la protección.

C. ESTADÍSTICAS Y REGISTRO DE LOS REFUGIADOS

Por asentamiento en el país de origen o por grupos distintos cuando el origen no resulta evidente. Explicación de los cambios habidos desde el último informe. Indicación de las fuentes, por ejemplo el gobierno, el ACNUR, etc. Cualquier otra información (cuando proceda) sobre división de sexos, casos más vulnerables, variaciones entre los datos del ACNUR y los oficiales, determinación de grupo o individual, etc. En el Anexo 1 del Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico se encuentra un formulario para dar parte sobre la población en los informes de situación para emergencias.

D. PROTECCIÓN Y SOLUCIONES DURADERAS

Resumen de los acontecimientos.

E. OPERACIONES

E.1. Coordinación

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

Departamentos gubernamentales, sistema de las Naciones Unidas, ONG –tanto a nivel central como sobre el terreno.

E.2. Medidas Generales de Ejecución

Función de las autoridades. Función operativa del ACNUR. Función de los interlocutores del ACNUR en el gobierno, de otras agencias de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y ONG asociadas. Otras fuentes de asistencia importantes.

E.3. Asistencia

Resumen de los principales acontecimientos desde el último informe, dividido por sectores y/o emplazamientos, cuando proceda. Puede incluirse también información sobre los principales problemas encontrados a la hora de poner en marcha el programa y sobre las modificaciones necesarias de las medidas de ejecución.

F. RELACIONES EXTERNAS

Acontecimientos significativos en las relaciones con los representantes del gobierno donante, con misiones diplomáticas en general y con los medios de comunicación.

G. ADMINISTRACIÓN Y DOTACIÓN DE PERSONAL

Establecimiento de la presencia del ACNUR, edificios para oficinas, vehículos y equipo, medidas de gestión de personal, contratación de personal local, etc.

Anexo 4 – Formulario de Informe sobre la Situación de Emergencia referente a la Población

Período: Del _____ al _____

Tipo/ status de la población	Asenta miento actual	Orige n / de	Pobl. al comienzo del período	Nuevas llegadas	Descenso			Pobl. al final del período		
					Retorn o Volunt ario	Rease ntamie nto	Otros	Total	% del total 0- 4 años*	% del total mujeres*

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Medidas de Ejecución

* Cálculo aproximado

Fuente principal de información

Gobierno;

ACNUR;

ONG

Base principal de información

Registro;

Cálculo aproximado

9

RELACIONES EXTERNAS



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Relaciones con el Gobierno y el Cuerpo Diplomático	1-11
Reuniones de Información	
Relación con los Medios de Comunicación	12-42
Introducción	
Directrices Generales para Relacionarse con los Medios de Comunicación	
Medios de Comunicación Locales	
Información Compartida con el Gobierno	
Información entre el Terreno y la Sede	
Consejos para las Entrevistas	
Directrices para Apariciones en Televisión	
Visibilidad de la Operación	
Subvenciones y Relaciones con los Donantes	43-63
Fondo de Emergencia	
Fondo Central Rotatorio de Emergencia	
Utilización de Fondos Existentes	
Informar de las Necesidades a los Donantes	
Preparación de una Solicitud de Fondos de Emergencia	
Comunicación Entre el Terreno y la Sede	
Presentación de Informes a los Donantes y Requisitos Especiales	
Comunicados Formales por Escrito	64-71
Anexos	
Anexo 1: Estados Miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado	
Anexo 2: Ejemplo de Nota Verbal	

Relaciones con el Gobierno y el Cuerpo Diplomático

1. Todas las cuestiones de protocolo relacionadas con el establecimiento de una nueva presencia del ACNUR en una situación de emergencia serán atendidas seguramente por el Ministerio de Asuntos Exteriores, de la misma manera que lo hacen otras organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, puede que otra autoridad se encargue de las cuestiones importantes relacionadas con los refugiados, por ejemplo la oficina del Presidente o Primer Ministro o el Ministerio del Interior. Más adelante se ofrece una serie de consejos para redactar los comunicados escritos al gobierno.

2. Es importante mantener informado al cuerpo diplomático acreditado en el país sobre las actividades del ACNUR desde el comienzo de una emergencia. Un cuerpo diplomático informado y comprometido será de gran utilidad a la hora de obtener apoyo para la operación de emergencia, tanto por parte de las instituciones del gobierno de acogida como de los gobiernos donantes de fondos.

Reuniones de Información

3. Las reuniones de información deben empezar en los primeros días de una emergencia y seguir celebrándose con regularidad. Puede que ya exista un grupo de contacto entre los embajadores más interesados por las cuestiones de refugiados con los que se puede celebrar una reunión de información en los primeros días de una emergencia. Si no existe tal grupo, o para concertar los detalles de la reunión de modo más formal, puede resultar oportuno invitar a los embajadores de los Estados Miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (EXCOM) a las reuniones de información (véase el Anexo 1 para la lista de Miembros del EXCOM).

La finalidad es que el Comité Ejecutivo y otros gobiernos directamente implicados estén bien informados, sin dedicar el ya escaso tiempo a un desmesurado ejercicio de protocolo.

4. El consejo de cierto número de personas en torno a la organización y a los participantes de las reuniones puede resultar muy útil, entre ellos: el embajador del país del actual Presidente del Comité Ejecutivo puede dar consejos útiles sobre la organización de las reuniones de información, o el Decano del Cuerpo Diplomático, así como el embajador del país que ocupa actualmente la presidencia de la Unión Europea (como principal grupo donante), la Organización de la Unidad Africana u otros grupos regionales.

5. Normalmente estas reuniones contarán con la presencia de un representante del gobierno. Las organizaciones de las Naciones Unidas y las ONG directamente involucradas en la operación de emergencia también deben ser invitadas.

6. Si la reunión no está presidida por el representante del gobierno, será el ACNUR quien normalmente presida la reunión. Es preciso alentar a las demás agencias a que den cuenta de sus actividades. Al principio puede que haya que celebrar estas reuniones cada quince días o incluso semanalmente, pero una vez al mes es un intervalo razonable una vez que la situación empieza a estar bajo control.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

7. Puede ser útil preparar las reuniones informativas manteniendo discusiones previas con otras agencias participantes para asegurarse de que se está de acuerdo sobre los temas y la información, como por ejemplo los datos acerca de la población.

8. Si no se puede contestar una pregunta inmediatamente, deben tomarse medidas para hacer un seguimiento individual y mantener informado al demandante.

9. Estas reuniones de información serán importantes de cara a recaudar fondos. Los representantes de los gobiernos donantes formarán parte del cuerpo diplomático y, por tanto, participarán en las reuniones. Puede ser oportuno celebrar reuniones más reducidas para tratar las preocupaciones concretas de un donante, o para responder a una misión de donantes, o a cuestiones de protección importantes, para las que puede ser necesario reuniones de información más pequeñas y discretas.

10. Una medida complementaria útil, que eventualmente podría sustituir a las reuniones de información diplomáticas y de otro tipo, es un informe semanal o mensual preparado por el ACNUR. El informe sobre la situación para emergencias internas normalizado, o "*sitrep*", puede usarse como base de este informe (el formulario aconsejado aparece en el Anexo 3 del Capítulo 8 sobre medidas de ejecución). Si se piensa usar el "*sitrep*" con esa intención, las partes que no quieran hacerse públicas deberán estar claramente señaladas. Otros organismos de las Naciones Unidas implicados directamente deben contribuir con una relación de su trabajo. Este tipo de informes de situación deben ser ampliamente difundidos en la zona de operaciones y en los centros de coordinación de la Sede.

11. La realización de los preparativos de una reunión de información requerirá un tiempo y esfuerzo valiosos. Evidentemente la prioridad es proporcionar la ayuda de emergencia que necesitan los refugiados. No obstante, si los interesados no cuentan con una fuente constante de información sobre la evolución de la operación, el personal del ACNUR puede acabar empleando incluso más tiempo en llevar a cabo reuniones de información individuales.

Relaciones con los Medios de Comunicación

Introducción

12. Los medios informativos han sido tradicionalmente un aliado del ACNUR y de otras agencias humanitarias que trabajan en condiciones difíciles. La prensa, especialmente los corresponsales locales, también pueden ser una fuente útil de información. Puede que el interés considerable de los medios de comunicación en una emergencia y la impresión de cómo responde la comunidad internacional en general, y el ACNUR en particular, queden fijados desde los primeros días. Este hecho tiene consecuencias importantes en cuanto al apoyo que recibirá el ACNUR. Lleva tiempo corregir una primera impresión desfavorable, y el interés de los medios de difusión puede haberse desviado hacia cualquier otro lugar antes de que eso ocurra.

La mejor forma de obtener una cobertura favorable y apoyo de los medios de comunicación es organizar la operación de emergencia de la manera más eficaz posible en las circunstancias dadas. La experiencia en las relaciones con los medios de comunicación nunca puede sustituir a una buena actuación.

13. La televisión, la radio y los periódicos funcionan con plazos de entrega muy justos y necesitan noticias objetivas sobre la situación de emergencia con alguna documentación. Las revistas y algunos programas de radio y televisión tratan las noticias a fondo y disponen de más tiempo para investigar y contrastar. Los canales de noticias de televisión (como CNN, BBC World y Sky News) y las agencias de noticias (por ejemplo, AFP, AP, Reuters) publican noticias tipo boletín, tienen plazos de entrega muy cortos y son probablemente la principal fuente de cobertura mundial de la emergencia.

14. Dadas las dificultades logísticas de algunas emergencias, es posible que los periodistas se acerquen a las agencias humanitarias en busca de ayuda para moverse por la zona. Siempre que sea posible, y teniendo en cuenta las prioridades operativas y lo delicado de algunas situaciones, se debe facilitar a los periodistas, tanto nacionales como internacionales, a conseguir su noticia.

Directrices Generales para Relacionarse con los Medios de Comunicación

15. La primera decisión que hay que tomar es quién debe encargarse de las relaciones con los medios de comunicación. Los medios de difusión prefieren información que provenga directamente de los responsables de la operación, lo que puede llevar mucho tiempo para obtenerla. Se recomienda por tanto que un Funcionario de Información Pública forme parte del equipo del ACNUR sobre el terreno desde el principio.

16. El Funcionario de Información Pública debe tener acceso completo e inmediato a la información relativa a la evolución de la operación y a la política y reacciones del ACNUR al respecto. Éste(a) necesita que el Funcionario Principal del ACNUR en la operación lo mantenga al tanto de lo que ocurre, por lo menos una vez al día cuando se trata de emergencias importantes. El Funcionario de Información Pública se encargará entonces de todo lo referente a las relaciones con los medios informativos. Cuando no hay Funcionario de Información Pública del ACNUR, será conveniente tener buenos contactos entre los encargados de prensa de otras organizaciones para pedirles consejo y organizar conferencias de prensa conjuntas.

17. En las situaciones de emergencia, los medios informativos acudirán seguramente al emplazamiento de los refugiados, a menudo sin previo aviso, y solicitarán de los funcionarios del ACNUR sobre el terreno, una reunión de información en el acto. Esta reunión debe limitarse a hechos e intenciones prácticas. Véase más adelante algunos consejos para las entrevistas.

18. Si se sabe que un acontecimiento concreto va a suscitar gran interés entre la prensa, hay mucho que decir sobre cómo preparar una declaración corta y simple, distribuirla entre los informadores y evitar nuevos comentarios. Es fundamental una estrecha coordinación interna con el personal sobre el terreno, especialmente si el interés se debe a un suceso ocurrido en una localidad donde el ACNUR tiene personal sobre el terreno. Es imprescindible enviar la declaración a la Sede dado que muy probablemente la cuestión suscitará preguntas en Ginebra.

19. Los directores de periódicos suelen publicar una rectificación de los hechos y normalmente ofrecen espacio al ACNUR, en la sección de opinión o cartas, para comentar los errores de interpretación sobre el papel y la política del ACNUR. En la

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

televisión o la radio es más difícil rectificar una información falsa. No obstante, a la hora de hacer rectificaciones, éstas deben ser una rectificación de los hechos, no una interpretación.

El ACNUR debe procurar evitar los debates públicos polémicos.

Medios de Comunicación Locales

20. Los medios de comunicación nacionales serán de gran importancia a la hora de determinar la actitud local hacia los refugiados, y también pueden servir para identificar rápidamente las cuestiones delicadas e incluso la política del gobierno. El gobierno puede estar tan preocupado por la cobertura nacional como por la extranjera. Los periódicos locales en lengua extranjera pueden tener menos importancia, excepto de manera indirecta, por el resultado de su efecto sobre la comunidad diplomática o el equipo de prensa extranjero.

21. Las oficinas sobre el terreno deben hacer un seguimiento de los medios locales, incluidas radio y televisión, que pueden desempeñar un cometido mucho más importante que los periódicos a la hora de influir sobre la opinión pública. Debe establecerse una buena relación con los corresponsales locales que cubren la emergencia. Sin embargo, hay que proceder con una considerable discreción hasta tener experiencia práctica en el resultado de la entrevista. Las barreras lingüísticas suelen ser una fuente de malentendidos, especialmente por teléfono, y la colaboración de un Asistente de Información Pública local podría ser muy útil a este respecto.

22. Probablemente sea conveniente contactar desde el principio con los responsables de los informativos de las principales radios, cadenas de televisión y periódicos nacionales (y de cualquier lengua extranjera local) para explicar el cometido del ACNUR. Es preciso insistir en que se está dando la máxima prioridad a las necesidades de la emergencia y facilitar una referencia de contacto, en caso de que se necesite ampliar la información.

Información Compartida con el Gobierno

23. Puede que el gobierno sea sensible a la cobertura mediática de los refugiados y deberá contactarse desde el principio con la oficina de prensa oficial o los servicios de información. Las declaraciones generales o notas de prensa deberán ser distribuidas entre los servicios de información del gobierno, el departamento encargado de los refugiados y el ACNUR. Las declaraciones sobre acciones conjuntas del gobierno y del ACNUR quizá deban ser discutidas primero con el gobierno.

Información Entre el Terreno y la Sede

24. El intercambio periódico y rápido de información es esencial. Muchas de las preguntas en torno a la operación se formularán directamente en Ginebra o Nueva York. Cada martes y viernes por la mañana, tiene lugar en Ginebra una rueda de prensa de las Naciones Unidas, en la que participa el ACNUR, y al mediodía, de un día laborable, se celebra una rueda de prensa en Nueva York ofrecida por el portavoz del Secretario General. Además, el ACNUR convoca conferencias de prensa extraordinarias siempre que es necesario.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

25. La Sección de Información Pública en la Sede debe tener acceso a la información actualizada. Por lo tanto, el terreno deberá:

- Tener en cuenta el interés de los medios informativos cuando presente su informe a la Sede (por ejemplo en los informes sobre situación);
- Proporcionar información (en los informes sobre situación o por separado) sobre cuestiones que puedan suscitar un interés particular de la prensa;
- Enviar reseñas de la cobertura informativa local a la Sede;

26. Además, si sobre el terreno se ha concedido una entrevista a un importante periódico o cadena extranjera, o si un corresponsal extranjero se ha mostrado agresivo o ha quedado insatisfecho con las respuestas, hay que advertir de ello a la Sección de Información Pública en la Sede.

27. De igual modo, la Sección de Información Pública de la Sede debe informar regularmente al terreno sobre la cobertura internacional de los medios de difusión. Los reportajes importantes de la prensa internacional (incluidos los que se basan en reuniones de información sobre el terreno) puede que no estén disponibles en el terreno.

Deberá notificarse debidamente a los medios informativos, que se pongan en contacto con la Sede antes de acudir sobre el terreno, que las oficinas sobre el terreno sólo les podrán dedicar una atención y apoyo logístico limitado durante la fase de emergencia.

Consejos para las Entrevistas

28. Los periodistas suelen respetar las normas de procedimiento de una entrevista, siempre y cuando se establezcan claramente con antelación. El entrevistador y entrevistado deberán ponerse de acuerdo en qué hechos se atribuye el entrevistado y cómo se le citará: por su nombre, “un portavoz del ACNUR”, “fuentes de las Naciones Unidas”, “trabajador humanitario”, “fuentes de la comunidad internacional”, etc. Puede que la entrevista exija una mezcla entre atribuir los hechos directamente y no citar la fuente de información por consideraciones y restricciones políticas. Por otro lado, la entrevista puede atribuir directamente los hechos y a menudo quedar grabada en una cinta. Una entrevista también puede usarse como documentación y, en ese caso, lo que dice el entrevistado no se le atribuye directamente.

29. Las entrevistas en radio y televisión pueden proporcionar una buena cobertura de los objetivos del ACNUR. Son, por definición, totalmente atribuibles. Si no son aconsejables porque pueden herir determinadas sensibilidades, conviene evitar esas entrevistas. Hay que recordar que las entrevistas en radio y televisión pueden ser editadas.

30. En todas las entrevistas y comentarios a la prensa, ante la duda, hay que pecar de discreto. Se necesita una considerable experiencia y autodisciplina para limitar los comentarios a lo que se había planeado. Si ya se ha accedido a conceder una entrevista o a contestar, mostrar hostilidad o irritación siempre es contraproducente, independientemente de lo poco razonable o de lo intencionado de las preguntas.

31. Aunque la labor del ACNUR es difícil e inevitablemente se cometan errores, no trate de ocultar los problemas y dificultades.

Aunque es importante ser discreto, la franqueza y la claridad son la mejor política.

Casi todos los periodistas comprenden estos problemas y respetan el trabajo que saben que se lleva a cabo en circunstancias difíciles. De hecho, casi siempre es mejor hablar de los problemas antes de que la prensa se entere por su cuenta –y suelen hacerlo–. Por último, si se cometen errores, hay que admitirlos e intentar aprender de ellos.

32. Si ya se ha terminado de dar la respuesta y se produce un silencio, permanézcase en silencio. No hay ninguna ley por la que uno tenga que decir más de lo que quiere o pretende decir. Es mejor pararse para elaborar una respuesta, que divagar. No deben sugerirse preguntas complementarias, a menos que sea con objeto de difundir una información importante.

33. No conviene solicitar la eliminación o supresión de una información. Los intentos de censura acaban siendo perjudiciales y pueden acarrear dos consecuencias inmediatas: una mayor investigación del asunto a suprimir; y un comentario desfavorable sobre las tentativas por suprimirla.

34. En una conferencia de prensa y especialmente cuando se trate de la prensa electrónica, habrá que mencionar el punto más importante al principio. En posteriores respuestas y declaraciones, es preciso referirse al punto más importante. Al presentarse ante la radio y la televisión, conviene ser breve en las respuestas; la televisión y la radio ponen severas restricciones a la cantidad de información que puede utilizarse y tienden a no usar las explicaciones y respuestas demasiado largas, dejando la cuestión principal sin cubrir.

35. Habrá que responder directamente a las preguntas directas. Si se desconocen los hechos, es mejor decirlo al periodista, y ofrecerse a volver con la información.

36. Las cuestiones delicadas desde el punto de vista político o ético deben remitirse directamente a la oficina principal del ACNUR sobre el terreno. Las respuestas a las preguntas generales sobre la situación deben hacerse teniendo en mente el mandato y los objetivos del ACNUR.

37. Es preciso tomar la iniciativa/el control y evitar contestar preguntas especulativas del tipo “¿qué pasaría si...?”.

Hay que estar preparado para tomar la iniciativa y dirigir la entrevista hacia ámbitos positivos de información sobre la operación.

38. Los puntos clave que hay que recordar en cualquier entrevista son:

- SER UNO MISMO. Aunque los periodistas siempre están a la caza de una buena noticia, no están ahí para hacernos la vida miserable. Así pues hay que relajarse y ser amigable. Mirar al entrevistador. Evitar gestos nerviosos y amaneramientos. Ser breve y sencillo en las respuestas.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

- SER POSITIVO. No criticar a colegas ni a otras organizaciones de las Naciones Unidas u ONG. Estamos todos en la misma situación;
- MOSTRARSE HABLADOR. Siempre que se hable con periodistas, hay que hacerlo de manera simple y clara. No emplear el tipo de lenguaje que podemos encontrar en un documento interno del ACNUR. En la conversación diaria, las personas normales no usan términos como "modalidades", "soluciones duraderas", "inter alia", "mandato específico de protección internacional" "ONG" y "colaboradores ejecutivos". Se debe utilizar ejemplos que hagan la información comprensible para su audiencia;
- SER CONCISO. Una entrevista de 10 minutos puede terminar siendo unos pocos segundos de emisión o tres líneas en un periódico. Es fundamental cristalizar los pensamientos en unas pocas frases citables;
- SER IDENTIFICABLE CON EL ACNUR. Si va a ser entrevistado en televisión, o si una fotografía va a acompañar el reportaje, conviene conseguir un logo del ACNUR de fondo -tal vez una bandera o un vehículo, o puede llevarse encima una camiseta o gorra del ACNUR.

Directrices para Apariciones en Televisión

39. Los puntos clave que hay que recordar en las entrevistas en televisión son:

SÍES

- Hacer y mantener contacto visual con el informador, no con la cámara. No dejar que la vista se extravíe;
- Vestir ropa adecuada y de colores apagados. La ropa normal de trabajo sobre el terreno resulta apropiado -las corbatas y los trajes no lo son;
- Comprobar su apariencia antes de ponerse delante de la cámara, pelo, botones, cremalleras;
- Hacer declaraciones breves, cada una de ellas con peso propio;
- Recordar exponer los puntos más importantes lo antes posible;
- Discutir, antes de empezar, el rumbo que tomará la entrevista;
- Recordar que el entrevistador y la audiencia saben menos del tema que usted;
- Recordar que cualquier programa puede ser editado antes de ser usado.

NOES

- No fumar;
- No llevar gafas de sol o joyas;

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

- No olvidar que el más pequeño amaneramiento es más evidente en televisión;
- No ponerse nervioso o jugar con bolígrafos, lápices, mecheros, etc.;
- No decir "yo creo" con demasiada frecuencia. Suena como si no se estuviese seguro de lo que se dice. Más bien habrá que hablar de "nosotros" o del "ACNUR".

Visibilidad de la Operación

40. Además de trabajar con la prensa para asegurar la cobertura de las operaciones del ACNUR, los directores de emergencias deben prestar atención al aspecto de la visibilidad de la operación.

41. La debida identificación del personal, vehículos, edificios y material de socorro contribuye a mejorar el diálogo con los beneficiarios, autoridades locales y colaboradores.

En zonas de conflicto, los distintivos visibles pueden ser una medida de seguridad importante para el personal y las propiedades.

42. El personal debe ser visible e identificable como trabajador del ACNUR. Los distintivos para el personal, los vehículos y los edificios se encuentran disponibles en la Sede (véase el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1). La visibilidad del ACNUR ayudará a mostrar a los beneficiarios y al mundo de fuera que el ACNUR está presente, activo y prestando servicios a los refugiados.

Subvenciones y Relaciones con los Donantes

Fondo de Emergencia

43. La disponibilidad de fondos es una condición previa para cualquier acción de emergencia del ACNUR. En una emergencia, probablemente los fondos iniciales para el desarrollo del proyecto y las operaciones y el gasto administrativo provengan del Fondo de Emergencia del ACNUR. Según los términos del Reglamento Financiero del ACNUR, el Fondo de Emergencia se establece para prestar "ayuda económica a los refugiados y desplazados en situaciones de emergencia para las que no existen provisiones de fondos en los programas aprobados por el Comité Ejecutivo", y para cubrir los gastos administrativos adicionales que son resultado de esas emergencias. El Alto Comisionado puede asignar hasta 25 millones de dólares EE.UU. anuales del Fondo de Emergencia, siempre y cuando la cantidad disponible para una sola emergencia no exceda los 8 millones de dólares EE.UU. anuales y de que el Fondo mantenga siempre un mínimo de 8 millones de dólares EE.UU. En el Capítulo 4 del Manual del ACNUR y en el Apéndice 1 del Catálogo de Recursos de Respuestas de Emergencia se puede encontrar más información.

Fondo Central Rotatorio de Emergencia

44. El Fondo Central Rotatorio de Emergencia de la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas se estableció con el fin de disponer de fondos procedentes del sistema de las Naciones Unidas para responder rápidamente a las situaciones de emergencia. El promedio del fondo es de 50 millones de dólares EE.UU. y está financiado por contribuciones voluntarias. Se utiliza para adelantos en efectivo a organizaciones y entidades operativas de las Naciones Unidas. En principio estos adelantos deben devolverse con cargo a los ingresos recibidos posteriormente, normalmente como resultado de llamamientos unificados de fondos. En el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia (Apéndice 1) se ofrece más información al respecto.

Utilización de Fondos Existentes

45. Si se produce una emergencia durante una operación, se puede disponer con carácter inmediato de los fondos previstos para esa operación o, si fuese necesario, del Programa de Reserva. Dependiendo del grado de las nuevas necesidades y también del momento del año en que ocurre la emergencia, es posible obtener fondos adicionales presentando al Comité Ejecutivo una propuesta de asignación de fondos adicionales como nuevo proyecto del año en curso o del próximo, o puede ser objeto de una solicitud especial.

Informar de las Necesidades a los Donantes

46. Las necesidades, progresos e impedimentos operativos deben comunicarse con claridad a los donantes. Hay que fijar una estrategia de relación con los donantes desde los primeros días de una emergencia y mantenerla mientras dure.

47. Las relaciones con los donantes deben mantenerse a través de:

i. Reuniones de información y contactos periódicos sobre el terreno entre el personal del ACNUR y representantes de los donantes. Las reuniones de información periódicas (véanse los párrafos 3 al 11 de este Capítulo) con los donantes deben estar encaminadas a mantenerlos al día sobre las acciones emprendidas, cuestiones de protección y cualquier impedimento;

ii. Contactos y seguimientos regulares desde la Sede;

iii. Participación de los representantes de los donantes en misiones para visitar los emplazamientos de refugiados y otros puntos en los que se presta ayuda;

iv. Comunicación indirecta de las necesidades operativas a través de la notoria presencia del ACNUR en los medios de comunicación.

48. Es importante destacar el papel protector y coordinador del ACNUR cuando se informa a los donantes. La coordinación debe ser una realidad sobre el terreno en la que el ACNUR tome, y se constate que así es, el correspondiente papel dirigente.

Únicamente han de solicitarse para las operaciones aquellos fondos y presupuestos que hayan sido aprobados formalmente.

49. No hay excepciones en este sentido. Esto es necesario para asegurar que los fondos se destinan adonde más se necesitan, para dar consistencia a las prioridades y objetivos operativos y a la hora de comunicar estas prioridades a los donantes. Muchos de los departamentos del ACNUR informan a los donantes y es importante para la credibilidad que las reuniones de información sean similares. En caso de dudas sobre lo que hay que presentar a los donantes para obtener subvenciones, contáctese el Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos de la Sede en busca de consejo.

50. Conviene aconsejar a los donantes la subvención de aquellas actividades o sectores de la operación que más fondos necesitan. Cuando sea preciso, hay que fomentar las subvenciones regionales. No ha de olvidarse que la emergencia puede tener una dimensión regional. Éste y otros elementos de la operación del ACNUR deberán ser incluidos en la reunión de información y estar preparado para discutir la subvención de todos los apartados de la operación con los donantes.

51. Las contribuciones que se limitan a un apartado concreto impiden la flexibilidad. En ocasiones las contribuciones más sustanciosas son restringidas y hay poco margen para rectificar los presupuestos una vez que se han aprobado.

Hay que alentar a los donantes para que no destinen contribuciones a apartados demasiado concretos siempre que sea posible.

No obstante, si los donantes quieren destinar una contribución a una parte concreta de la operación, habrá que aconsejarlos ponerse en contacto con el Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos de la Sede para comprobar que esa parte de la operación aún no ha recibido subvención, o que no se ha ofrecido a otro donante en subvención.

52. Especialmente en situaciones de emergencia, los donantes pueden ofrecerse a suministrar los servicios y productos básicos, en vez de realizar una contribución en efectivo. La decisión sobre la viabilidad de tales contribuciones dependerá en gran medida del terreno. Se debería informar inmediatamente de la oferta al Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos de la Sede, y solicitar al donante que lo concluya con la Sede. Las contribuciones en especie deben ser coordinadas por la Sede para evitar duplicaciones de las contribuciones iguales por

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

distintos donantes y confusiones sobre la cantidad en efectivo frente a la contribución total⁵.

⁵Para más información sobre las contribuciones en especie véase *Procedures for Handling Contributions In Kind*, IOM/65/96 – FOM/74/96, ACNUR, Noviembre 1996. Los procedimientos presupuestarios para

Preparación de una Solicitud de Fondos de Emergencia

53. El documento principal para comunicarse con los donantes es la solicitud de fondos de emergencia. Esta petición es sobre la que hay que llamar la atención de los donantes en las reuniones de información, y son las actividades de la solicitud las que hay que contrastar con los progresos cuando se presenta un informe.

54. La solicitud de fondos de emergencia se redacta tanto sobre el Terreno como en la Sede.

La información sobre las necesidades operativas contenida en la solicitud de fondos debe generarse en el punto de destino –es decir, el terreno– por lo que las peticiones escritas inicialmente sobre el terreno son las más efectivas a la hora de recaudar fondos.

La Sede es responsable de publicar la solicitud de fondos: ésta deberá tener toda la información necesaria procedente del terreno lo antes posible para que pueda aprobar presupuestos y publicar la solicitud a la primera oportunidad.

55. Se debe consultar al gobierno cuando se redacta una solicitud de fondos. La petición también debe tener en cuenta los resultados de la evaluación inicial y el presupuesto debe cubrir todos los gastos previstos.

56. Si la situación cambia radicalmente durante la emergencia y la actual apelación se queda obsoleta, el terreno deberá examinar los objetivos operativos y establecer una nueva orientación de acuerdo con la Sede antes de presentar la operación revisada a los donantes.

57. La solicitud de fondos y la forma de subvencionar la operación pueden ser una fuente potencial de confusión cuando el gobierno es colaborador operativo del ACNUR. Se puede malinterpretar el objetivo total y creer que está enteramente destinado a gastarse en el país, mientras que el presupuesto cubrirá, de hecho, todos los gastos directos del ACNUR, por ejemplo cualquier compra internacional y cualquier envío operativo y soporte administrativo sobre el terreno y la Sede, incluida la protección. La claridad sobre este punto desde el principio, por ejemplo en cualquier comentario o nota de prensa local, puede evitar la vergüenza posterior.

Comunicación entre el Terreno y la Sede

58. La Sede y el terreno necesitan trabajar estrechamente unidos a la hora de recaudar fondos y relacionarse con los donantes. El centro de coordinación para esta cuestión es el Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos, en la Sede. La Unidad de Recaudación de Fondos del Sector Privado en la Sede también puede hacer llamamientos al público en general o dirigirlos a donantes individuales o corporativos.

59. El Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos de la Sede debe:

manejar las contribuciones en especie se discuten en el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución.⁶El siguiente

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

- Aconsejar acerca de cómo tratar a un donante concreto;
- Proporcionar la última información recibida en torno a la subvención de la operación;
- Hacer un seguimiento del capital de los donantes en contribuciones potenciales discutidas sobre el terreno;
- Producir y distribuir las peticiones de fondos (con la participación activa del terreno);
- Preparar presentaciones específicas a agencias de donantes de fondos (con la participación activa del terreno);
- Presentar informes detallados a los donantes.

60. En el Terreno se debe:

- Producir la información básica de la operación y la información para las solicitudes;
- Informar a la Sede cuando un donante muestra interés por hacer una contribución de fondos, tanto para un llamamiento, operación concreta y actividades restringidas como para contribuciones en especie, y también debe solicitar al donante que siga los cauces formales en la Sede;
- Proporcionar información a los donantes sobre la situación actual de los planes del ACNUR. Cuando se toma una decisión sobre contribuciones, los donantes necesitan disponer de la información precisa. Parte de la información se encontrará en la apelación de emergencia o en las reuniones de información, pero algunos donantes necesitan información más detallada. Las respuestas oportunas y detalladas garantizarán una subvención más rápida;
- Proporcionar informes e información a la Sede para facilitar el envío de informes a los donantes. Para asegurar la continuidad de los fondos es fundamental que la información solicitada sea enviada desde el terreno sin demoras.

Presentación de Informes a los Donantes y Requisitos Especiales

61. Los donantes exigen un gran número de informes para justificar sus contribuciones y para emitir más fondos. Hay que tener presente que los ciclos de presentación de informes a los donantes no corresponden necesariamente con los ciclos de presentación de informes y de operaciones del ACNUR.

62. Algunos de los donantes más importantes en las operaciones de emergencia del ACNUR exigen la presentación de informes particularmente detallados tanto a nivel financiero como narrativo, en formulario único y con plazos estrictos de entrega. Estos informes especiales los prepara el Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos de la Sede basándose en la información recibida del terreno. Algunos donantes también controlan directamente la ejecución a través de sus representantes locales.

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

63. Algunos donantes conceden mucha importancia a que su apoyo económico sea visible, a través de la señalización del material de socorro y por otros medios.

Comunicados Formales por Escrito

64. Cuando el ACNUR establece su presencia por primera vez en un país, seguramente sea necesario enviar un número de comunicados formales por escrito a las autoridades gubernativas o locales. La finalidad de este apartado es dar unos breves consejos sobre la preparación de cartas formales y “notas verbales” (notas formales escritas en tercera persona –véase el modelo en el Anexo 2).

65. Las cartas formales se usan para comunicados con ministros, embajadores y funcionarios con más alto rango (por ejemplo, el director general de un departamento del gobierno) sobre cuestiones importantes.

66. Es necesario tomar nota de los siguientes puntos para redactar la correspondencia con embajadores, ministros y otros dignatarios:

a. El saludo de entrada correcto es: “Señor” o “Señora”, usando si corresponde “Su Excelencia” sólo en la dirección. Sin embargo, puede que la costumbre local exija empezar y terminar con “Su Excelencia”. Cuando existan dudas consúltese con el PNUD o empléese “Señor”. Su Excelencia precede los demás títulos y rangos (por ejemplo, Su Excelencia Dr. X Y; Su Excelencia General A B, Ministro del Interior);

b. La expresión “Tengo el honor de...” se suele usar sólo en la primera frase;

c. Normalmente se puede usar “Usted” en el texto. Sin embargo, en un texto largo puede ser cortés interponer de vez en cuando un tratamiento más formal (por ejemplo, “Le estaría muy agradecido si usted, señor [o Su Excelencia], me confirmase que así lo entiende también su Gobierno”);

d. Las cartas formales acaban con “Acepte, Señor/Señora/Su Excelencia, la garantía de mi más alta estima”.

67. Una nota verbal es una nota formal escrita en tercera persona. Las notas verbales pueden dirigirse a un Ministro o Ministerio de Asuntos Exteriores y a un embajador o embajada. Las notas verbales se usan siempre como respuesta al envío de otra nota verbal. Están dirigidas de persona a persona (por ejemplo, del representante al Ministro) o de oficina a oficina (por ejemplo, de la Oficina Local al Ministerio). Hay que tener en cuenta los siguientes puntos:

i. El uso típico de una nota verbal incluye el intercambio de información entre el ACNUR y los gobiernos, las embajadas o las misiones permanentes. La nota verbal no se emplea normalmente para comunicarse con otras agencias de las Naciones Unidas y nunca para dirigirse a una ONG o al público. La nota comienza “El Enviado/Representante Especial del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en (país) presenta sus saludos a... y tiene el honor de...”, o bien “La Oficina Local del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en (país) presenta sus saludos a... y tiene el honor de...”;

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

ii. Los títulos deben figurar completos, al menos en los párrafos inicial y final. Hay que garantizar que se utiliza el nombre completo correcto del país (Reino de..., República de..., República Democrática de..., etc.)⁶;

iii. La frase de cortesía final de una nota verbal es siempre la misma: “El (Representante/Enviado Especial) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en (país) aprovecha esta oportunidad para expresar (reiterar) a... la garantía de su más alta estima”, o, según corresponda, “La Oficina Local...”, etc.;

iv. La nota no debe ir firmada. Hay que poner el sello de la Oficina sobre la fecha escrita y el funcionario principal de su despacho deberá firmar con sus iniciales dentro del sello. Puede que se pida al Representante o Enviado Especial y a un subalterno que inscriban sus iniciales o incluso sus firmas en el departamento de protocolo del Ministro de Asuntos Exteriores;

v. El lugar y la fecha deben figurar en la parte inferior derecha de la última página. En una nota verbal no se pone la dirección;

vi. El texto de la nota verbal debe ir a un espacio con doble espacio entre los párrafos.

68. Tanto en las cartas oficiales como en las notas verbales puede incluirse una referencia de archivo, lo más breve posible, en la parte superior izquierda de la primera página.

69. Una nota verbal se contesta siempre con otra nota verbal y una carta oficial con otra carta oficial. Aparte de las restricciones sobre el uso de notas verbales mencionadas anteriormente, no existen reglas definidas que indiquen cuál ha de emplearse cuando el ACNUR inicia la comunicación. En términos generales, la nota verbal transmite información breve y es la forma normal de intercambiar información de rutina con el departamento de protocolo, por ejemplo, cuando se solicita despacho de aduanas para suministros de socorro o cuando se avisa de la llegada de personal internacional. Las referencias a reuniones importantes con altos funcionarios y otras cuestiones principales, especialmente las ya mencionadas, es mejor tratarlas en las cartas oficiales. Una carta oficial puede además llegar más rápidamente al funcionario en activo que una nota.

70. Si es necesario exponer la posición del ACNUR acerca de una cuestión específica (política, acción emprendida, intenciones, etc.), debe hacerse en forma de memorándum (*aide-mémoire*) escrito en tercera persona. Un memorándum no lleva destinatario y va simplemente encabezado como Memorándum, con el título debajo. El mismo propósito tiene la “Nota de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, con la pequeña diferencia de que esta descripción va debajo del título. Un memorándum se usa normalmente para transmitir información a un ministerio o departamento gubernamental, una embajada o al cuerpo diplomático. Para una distribución menos formal o más amplia, la modalidad de “Nota de...” puede ser más apropiada.

71. Los cuatro tipos de comunicados deben ir presentados en papel con membrete del ACNUR.

Anexo 1

**ESTADOS MIEMBROS DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA DEL ALTO
COMISIONADO**

Con fecha de noviembre de 1998

Alemania	Japón
Argelia	Líbano
Argentina	Lesotho
Australia	Madagascar
Austria	Marruecos
Bangladesh	Namibia
Bélgica	Nicaragua
Brasil	Nigeria
Canadá	Noruega
Colombia	Países Bajos
China	Pakistán
Dinamarca	Polonia
España	Reino Unido
Estados Unidos	República Democrática del Congo
Etiopía	República Unida de Tanzania
Federación Rusa	Santa Sede
Filipinas	Somalia
Finlandia	Sudán
Francia	Suecia
Grecia	Suiza
Hungría	Tailandia

Manual para situaciones de Emergencia

Gestión de las situaciones de Emergencia: Relaciones Externas

India	Tunisia
Irán (República Islámica de)	Turquía
Irlanda	Uganda
Israel	Venezuela
Italia	Yugoslavia

Anexo 2 – Ejemplo de Nota Verbal

NACIONES UNIDAS
ALTO COMISIONADO
PARA LOS REFUGIADOS



NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT
POUR LES REFUGIES

Nota Verbal

La Oficina Local de [Ruritania] del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) presenta sus saludos al Ministro de Asuntos Exteriores de _____ y tiene el honor de solicitar autorización para importar [dos Toyotas todo terreno]. Asimismo solicita el envío del aviso usual a las correspondientes autoridades para la exención del pago de derechos de aduana a la importación, de impuestos sobre artículos de comercio interior, derechos de matriculación y licencia para [estos vehículos]. Los datos de (los vehículos) son los siguientes:

1. Número de conocimiento de embarque: TAN-P-C 16-11/25-03
2. Número de motor de vehículos: B-L-C 741-1334
B-L-C 24-04-01

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aprovecha esta oportunidad para reiterar al Ministro de Asuntos Exteriores [de Ruritania] la garantía de su más alta estima.

(sello)

[nombre del lugar de la Oficina del ACNUR en Ruritania], [fecha]

10

SERVICIOS COMUNITARIOS Y EDUCACIÓN



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-4
Organización de los Servicios Comunitarios	5-15
Introducción	
Evaluación y Plan de Acción	
Establecimiento de un Programa de Servicios Comunitarios	
Creación de Servicios Comunitarios	
Recursos Humanos	16-23
Introducción	
Trabajo en Equipo	
Búsqueda y Reunificación de Familias	24-26
Grupos de Riesgo y Grupos Vulnerables	27-72
Introducción	
Niños (incluidos Adolescentes)	
Menores No acompañados	
Mujeres	
Familias Unipaternas	
Supervivientes de la Violencia	
Mutilados y Discapacitados	
Personas Mayores	
Minorías Étnicas Aisladas	
Educación	73-86
Introducción	
Establecimiento de un Programa Educativo	
Medidas concretas	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Lista de Verificación de los Servicios Comunitarios	
Anexo 2: Modelo de Formulario de Registro de Menores No acompañados	
Anexo 3: Lista de Material para Actividades Recreativas y de otro Tipo	
Anexo 4: Lista de Artículos de Escritorio	

Situación

El trauma de convertirse en un refugiado puede ser enorme. Las estructuras que hasta ahora han regulado el bienestar de la comunidad y que también se ocupaban de los grupos de riesgo como personas mayores, mujeres, niños y discapacitados, se han derrumbado y necesitan ser reconstruidas. Han surgido o exacerbado problemas sociales y psicológicos y la adopción de medidas adecuadas para resolver estos problemas es fundamental.

Objetivos

Garantizar el bienestar de todos los refugiados y velar por que los refugiados más vulnerables tengan el mismo acceso a los bienes y servicios básicos.

Contribuir al restablecimiento y desarrollo de las estructuras comunitarias de los refugiados que pueden ser utilizadas en la gestión del programa de asistencia y además pueden reducir los problemas de dependencia a largo plazo.

Garantizar que la asistencia proporcionada a los refugiados es la adecuada.

Principios de Respuesta

- Se debe favorecer la participación de la comunidad de refugiados (tanto de hombres como de mujeres) en todos los sectores, fortaleciendo todo lo posible los recursos propios de la comunidad y fomentando la autosuficiencia individual, familiar y de grupo;
- La propia comunidad de refugiados debe ser, en la medida de lo posible, quien preste los servicios especiales destinados a los más vulnerables;
- Los servicios deben estar descentralizados, aunque dentro de un plan estructurado, y llegar hasta quienes lo necesiten;
- Los servicios comunitarios deben desarrollarse en coordinación y con el apoyo de los principales sectores de supervivencia y ser un componente esencial de la operación global de asistencia.

Medidas concretas

- Evaluar los problemas, las necesidades y los recursos de la comunidad. Ayudar a los refugiados a identificar y establecer los servicios que atenderán sus necesidades en todos los sectores;
- Garantizar la rápida identificación y apoyo de los más vulnerables;
- Desarrollar las estructuras de gestión comunitarias apropiadas, entre ellas los mecanismos que garantizan la participación de las mujeres en la toma de decisiones y asegurarse de que todos los grupos de población están debidamente representados. Identificar a los trabajadores comunitarios que pueden ayudar a los más vulnerables a difundir la información correspondiente y apoyar a otros sectores;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

- Adoptar medidas inmediatas para evitar rupturas familiares y reunificar a las familias lo antes posible;
- Identificar y proporcionar cuidados a todas las personas más vulnerables y aisladas, especialmente a los menores no acompañados. Cuando los agrupamientos espontáneos ya han estrechado vínculos afectivos, éstos deberán permanecer juntos;
- Establecer relaciones de comunicación con los refugiados que garanticen una buena comunicación en ambos sentidos, entre los refugiados y quienes les prestan asistencia;
- Fortalecer la capacidad de la comunidad identificando las necesidades de formación y colaborando en la organización de una formación práctica y útil para el trabajo comunitario.

Introducción

1. La impresión de verse obligado a abandonar su casa y el hecho de vivir como un refugiado, particularmente en las primeras etapas de una emergencia, provocan problemas emocionales y sociales de envergadura y exacerban los ya existentes en la comunidad. El trauma de la huida y sus secuelas pueden dejar a los refugiados confusos, asustados, solos e inseguros, frente a un futuro incierto en un entorno extraño y a veces hostil. La separación o la pérdida de otros miembros de la familia, así como la falta de apoyo comunitario, son características comunes en las situaciones de emergencia relacionadas con refugiados y causan estrés emocional y problemas a nivel individual y comunitario.

2. Las medidas más importante que pueden tomarse para contribuir a reducir el choque y la tensión de la comunidad en su conjunto es proporcionar seguridad, estabilidad y protección. Esto puede conseguirse en parte con medios materiales y en parte garantizando la protección de los refugiados y fomentando su participación desde el principio en la organización de todos los aspectos de su nuevo modo de vida, especialmente en la búsqueda de soluciones duraderas. Los servicios comunitarios son un nexo vital entre los refugiados y los bienes y servicios de su nuevo asentamiento. Sin una ayuda para adaptarse a este nuevo entorno, la sensación de pérdida y aislamiento de los refugiados puede agudizarse, incluso en una situación de relativo bienestar material.

3. Es importante conseguir que los refugiados participen en el suministro de ayuda y que permitan que la comunidad comparta la responsabilidad de cuidar de ellos y de sus miembros más vulnerables. Eso disminuye la dependencia y favorece la autosuficiencia.

El método utilizado durante el período de emergencia determinará el patrón del comportamiento de los refugiados hacia la ayuda externa.

4. En cualquier emergencia, siempre habrá grupos de riesgo de refugiados con problemas psicológicos o sociales que exijan una atención especial. Los más vulnerables son aquellas personas sin apoyo familiar y que dependen de la ayuda externa para su supervivencia diaria. La dependencia puede deberse a su edad; a su estado físico; a su estado psicológico; o a problemas socioeconómicos. La ruptura social que provoca una emergencia hace que estos problemas se agraven y no sean

atendidos –aunque en situaciones estables de no emergencia, la propia comunidad atiende muchas de las necesidades de los grupos de riesgo. De este modo los servicios para satisfacer estas necesidades se desarrollan mejor dentro de un programa basado en la participación de la comunidad.

Organización de los Servicios Comunitarios

- Planificar y ejecutar el programa de servicios comunitarios junto con los refugiados;
- Abordar el problema escalonadamente para llevar a cabo el programa de los servicios comunitarios;
- Evaluar las necesidades mediante un análisis de la comunidad en su conjunto; las personas más vulnerables raramente piden ayuda ellas mismas;
- Coordinar en estrecha conexión con otros sectores.

Introducción

5. Los principales objetivos de los servicios comunitarios deben ser la identificación y ayuda de aquellas personas cuyas necesidades básicas no han sido adecuadamente atendidas y garantizar el bienestar general de todos los refugiados. Un programa de servicios comunitarios debe movilizar los correspondientes recursos comunitarios, con la ayuda externa que sea necesaria, para detectar entre la población de refugiados a las personas con problemas urgentes y garantizar que sus necesidades serán atendidas inmediatamente. Después los servicios comunitarios pueden proceder a reforzar la autosuficiencia y a desarrollar actividades comunitarias.

6. Se ha desarrollado un método escalonado en tres fases para ejecutar el programa de servicios comunitarios:

Fase 1 evaluación, plan de acción, directrices;

Fase 2 elaboración del programa de servicios comunitarios;

Fase 3 fomento de los servicios comunitarios.

Para medir el funcionamiento en cada una de las fases (que no se excluyen mutuamente), se puede usar una lista de verificación para los servicios comunitarios (véase el Anexo 1).

7. La experiencia sugiere que, incluso en una situación de emergencia, muchas de las necesidades de bienestar social pueden satisfacerse mejor a través de los recursos ya existentes en el seno de la propia comunidad. Cada comunidad tiene sus propias creencias, valores sociales, costumbres, tradiciones y preferencias en cuanto al modo de resolver sus problemas.

Un programa de servicios comunitarios debe intentar reforzar y mejorar los mecanismos de adaptación más positivos.

Los problemas de la comunidad se resuelven mejor usando un método integrado e interdisciplinario, en coordinación con otros sectores. El personal de servicios comunitarios debe, por tanto, trabajar formando parte del equipo del ACNUR, contribuyendo a la evaluación, planificación, programación y supervisión de las actividades de otros sectores.

8. Los programas de servicios comunitarios suelen exigir una estructura descentralizada, que permita a los trabajadores de la comunidad colaborar con los propios refugiados, conociéndoles y dándose a conocer a los refugiados. Un equipo activo de servicios comunitarios se convertirá probablemente en la unidad principal de referencia, propiciando que los refugiados se dirijan hacia los recursos disponibles e identificando las áreas de necesidad donde otros servicios pueden ser abordados (salud, nutrición, etc.).

Evaluación y Plan de Acción

9. Una evaluación inicial minuciosa determinará los problemas sociales más acuciantes y el plan de acción. Esta evaluación debe abarcar a la población en su conjunto, prestando especial atención a la identificación de refugiados con necesidades especiales que no van a pedir ayuda por ellos mismos. En la evaluación y en el plan resultante deberá tenerse en cuenta la información demográfica y cultural en torno a la población de refugiados, así como la política y los recursos del país de asilo. Otra prioridad a la hora de trazar el programa de servicios comunitarios es identificar las lagunas del programa general de asistencia.

10. El resultado de la evaluación determinará el plan de acción de los servicios comunitarios, incluyendo las acciones prioritarias que habrá que emprender, la función de los distintos colaboradores y la necesidad de programas especiales, como la reunificación de familias o la asistencia en favor de las víctimas de la violencia (véanse las referencias clave para las directrices sobre estas cuestiones).

11. Antes de que se forme el equipo de servicios comunitarios (véase más adelante la Sección sobre Recursos Humanos), será necesario identificar a los colaboradores locales, nacionales e internacionales apropiados, incluidas las ONG, gobiernos y dirigentes comunitarios locales y de los refugiados. La participación de las comunidades locales y del gobierno contribuirá a aumentar la sensibilidad de los refugiados frente a las necesidades y la cultura de la población local, y también facilitará la aceptación local de los refugiados, previniendo así las posibles tensiones.

Establecimiento de un Programa de Servicios Comunitarios

12. Es importante identificar y favorecer a los grupos de autogestión entre los refugiados, tanto dentro de las estructuras principales como, si resulta más apropiado culturalmente, en grupos separados. Éstos deben incluir a las mujeres y los jóvenes. Debe fomentarse el apoyo de la comunidad a los más vulnerables. Los refugiados voluntarios pueden ayudar a identificar a los refugiados vulnerables y garantizar su acceso a los servicios generales.

13. Para garantizar que todos los refugiados, especialmente los más vulnerables, tienen acceso a los servicios, es preciso:

- i. Dirigir a todos los refugiados a los correspondientes servicios de salud o nutrición;
- ii. Organizar inmediatamente la búsqueda de los niños perdidos y el registro de éstos y otras personas vulnerables y prestar ayuda a todos los que se encuentren solos y no puedan cuidar de sí mismos;
- iii. Suscitar los problemas de los supervivientes víctimas de abusos o violencias.

14. A fin de limitar la dependencia a largo plazo, y de asegurarse de que los servicios son útiles para todo el grupo de refugiados, los servicios comunitarios fomentarán la participación de los refugiados en todos los sectores y fortalecerán la capacidad de resolver problemas de la comunidad de refugiados. Los servicios comunitarios deben también aumentar la concienciación y movilizar a los refugiados en cuestiones de instalaciones sanitarias y medio ambiente y en el respeto de los recursos de la comunidad local.

Creación de Servicios Comunitarios

15. Una vez establecido el programa de servicios comunitarios, los servicios comunitarios se forman: fortaleciendo la capacidad de los colaboradores ejecutivos; coordinando los sistemas de prevención social y las actividades de formación comunitaria; creando redes de información; poniendo en marcha un programa de formación para trabajadores comunitarios; trazando programas de educación y poniendo en marcha la búsqueda de familias y otros programas especiales. Las actividades generales de la comunidad, por ejemplo, los acontecimientos culturales y las distracciones, son importantes para crear una mayor sensación de normalidad y seguridad, y para la reducción del estrés, así como para fomentar el sentido comunitario de los refugiados.

Recursos Humanos

- El papel central deben desempeñarlo los propios refugiados;
- La continuidad del personal es muy importante;
- Hay que mantener una conducta profesional imparcial y de confidencialidad;
- Es fundamental trabajar en equipo con otros sectores.

Introducción

16. Los refugiados formados como trabajadores comunitarios deben ser la espina dorsal del programa de servicios comunitario. Las personas extranjeras se verán muy limitadas por las barreras lingüísticas y por la falta de familiaridad con los valores y costumbre sociales. Los trabajadores comunitarios refugiados serán responsables de ayudar a grupos e individuos a través del trabajo de prevención social y de dirigir a las personas a los servicios correspondientes cuando lo necesiten. En algunas culturas, los curanderos tradicionales están especialmente dotados para resolver los problemas psicológicos.

17. La formación de trabajadores comunitarios refugiados es prioritaria. La formación debe aprovechar el conocimiento de la comunidad de refugiados y hacer uso de expertos externos (del país de acogida si es posible). La formación debe abarcar el trabajo social y el desarrollo comunitario, con aportaciones de otras disciplinas como salud pública, nutrición, instalaciones sanitarias, protección, agua y vivienda.

18. Los trabajadores comunitarios refugiados deben ser elegidos entre los distintos grupos de refugiados y puede que sea necesario un esfuerzo especial para incluir un número suficiente de mujeres entre ellos. Debe haber un buen equilibrio entre trabajadores de diferentes grupos sociales y étnicos.

19. El número exigido de trabajadores dependerá en gran medida de los propios mecanismos de respuesta de la comunidad y de la distancia geográfica entre los distintos emplazamientos, el tamaño de la población y la complejidad de la situación. Sin embargo, lo normal es un trabajador por cada mil refugiados. Además, debe haber trabajadores comunitarios en los centros de salud, dado que hay una tendencia a enviar allí a las personas con necesidades especiales incluso cuando el problema no es de tipo médico.

20. Será conveniente que el personal externo a la comunidad de refugiados se encargue de coordinar los servicios comunitarios, de gestionar los programas de formación y de tratar los problemas que excedan los recursos de los refugiados. Esta ayuda externa significará seguramente la presencia de personal internacional y nacional. La función del personal internacional puede limitarse a la coordinación general, asesoramiento, apoyo, formación y relación con las autoridades y otras organizaciones implicadas.

Es fundamental estar familiarizado con los valores y costumbres sociales.

21. El personal nacional desempeñará un papel importante debido a su conocimiento de la cultura y a su comprensión de los refugiados. También puede que se necesiten otros especialistas para cuestiones específicas. Existe un memorándum de entendimiento entre el ACNUR y Radda Barnen (Suecia) gracias al cual es posible enviar rápidamente personal especializado en servicios comunitarios a una situación de emergencia (para mayor información, véase el Apéndice 1, Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia).

La continuidad del personal es especialmente importante para la mayor eficacia de los servicios comunitarios, debido al papel fundamental que desempeña en estos servicios el contacto humano y la confianza.

22. Los intérpretes son un vínculo comunicativo vital entre el ACNUR y la comunidad de refugiados ya que colman las lagunas creadas por las diferencias culturales, nacionales, lingüísticas y raciales. Normalmente son elegidos entre la comunidad local o entre los refugiados y deben incluir un número proporcional de mujeres. Los intérpretes refugiados tienen la ventaja de conocer y estar comprometidos con la ayuda a su comunidad; sin embargo, su posición puede resultarles incómoda como intermediarios de los refugiados y el ACNUR por tener que responder ante ambos. Por lo tanto, si ello es posible, no deberá nunca servirse de intérpretes refugiados en situaciones delicadas, como por ejemplo en las entrevistas para determinar la condición de refugiado.

Trabajo en Equipo

23. Los servicios comunitarios deben apoyar y tener fuertes vínculos con otros sectores. Por ejemplo:

Protección: Los servicios comunitarios y la protección tienen papeles complementarios a la hora de tratar los problemas diarios de los refugiados y en el trabajo con los grupos de refugiados de riesgo. Habrá áreas con objetivos entrecruzados, por ejemplo, en la formación y actividades promocionales y en la abogacía de la comunidad; los programas para menores no acompañados, como la búsqueda de desaparecidos, la reunificación familiar y la promoción de cuidados; y en el desarrollo de los mecanismos preventivos y de las soluciones comunitarias para tratar de la hostilidad a grupos minoritarios y la violencia sexual;

Servicios de salud: Muchos problemas tienen un doble componente médico y social. Puede que los refugiados no hagan uso de los servicios de salud por estar demasiado débiles o enfermos, demasiado traumatizados o simplemente por desconocimiento del servicio de salud. Las mujeres pueden sentir un especial rechazo si no hay bastante personal médico femenino. Por otro lado, los centros de salud pueden recibir problemas de todo tipo –por ello los trabajadores de prevención social deben encontrarse en dicho centro. Las redes comunitarias pueden usarse para promocionar los mensajes de salud básicos como la limpieza, higiene sanitaria, lactancia, etc.;

Planificación y construcción del emplazamiento: Los servicios comunitarios pueden ayudar en la identificación de los determinantes sociales y culturales para planificar el alojamiento, alentar la participación de toda la comunidad, mujeres incluidas, ayudar a formar comités de refugiados para vigilar la construcción, y asegurarse de que la comunidad se responsabiliza de procurar alojamiento a sus miembros más vulnerables en lugares donde se les pueda proteger y ayudar;

Medio ambiente: Los servicios comunitarios deben transmitir mensajes medioambientales como la necesidad de preservar los árboles y la vegetación durante las emergencias (véase el Capítulo 12 sobre planificación del emplazamiento). También deben promocionar técnicas simples, aunque cruciales, de ahorro de energía, como cubrir las ollas con una tapa durante la cocción, secar, cortar y partir la madera antes de quemarla, y poner en remojo las judías y los cereales para reducir el tiempo de cocción. El personal de servicios comunitarios también debe trabajar estrechamente con especialistas del medio ambiente en áreas como silvicultura y energía doméstica, garantizando que estas actividades tienen en cuenta las preocupaciones y prioridades de la comunidad local y refugiada. Sin la participación de la comunidad, puede que los programas medioambientales no alcancen sus objetivos;

Logística: Los servicios comunitarios también deben trabajar con los funcionarios logísticos para garantizar que los grupos más vulnerables y los de riesgo tienen el mismo acceso a todos los productos.

Búsqueda y Reunificación de Familias

- La búsqueda de desaparecidos y la reunificación de miembros de familias separadas debe organizarse lo más rápidamente posible;

- Los refugiados deben poder enviar y recibir correspondencia.

24. Las medidas en favor de la reunificación de los miembros de familias refugiadas separados durante la huida o dentro del país de asilo deberán ser adoptadas con las autoridades y ejecutarlas tan pronto como sea posible. Los programas de búsqueda de desaparecidos deben ponerse en marcha y coordinarse en el país de asilo, país de origen y regionalmente. A nivel local o de campamento, los mecanismos más simples y efectivos de búsqueda incluyen la colocación de listas de nombres con fotografías en los distintos tableros de anuncios de la comunidad, el uso de la radio o incluso hacer llamamientos a través de un megáfono. Los dispositivos de búsqueda deben ser ampliamente difundidos; con seguridad será necesario un punto de contacto central en cada emplazamiento. La búsqueda de desaparecidos es una tarea delicada y tiene que ser organizada por personas que tengan la experiencia y la capacidad necesarias. Puede que para llevar a cabo estas actividades sea necesaria una agencia experimentada. La búsqueda requiere la participación de los propios refugiados, los cuales tendrán un papel decisivo. La población y las autoridades locales también pueden desempeñar un papel importante. La confidencialidad de la información y la protección de los individuos son asimismo fundamentales.

25. Hay que tener en cuenta las causas de la separación cuando se creen sistemas de búsqueda para los desaparecidos. La separación puede haber sido causada por movimientos de población a gran escala, pero también puede deberse a otros factores, como los niños que optan por abandonar a sus familias o a las personas con las que viven por motivos de supervivencia. Es posible que algunas personas ajenas, a menudo trabajadores de socorro, saquen a un niño de una situación aparentemente peligrosa, sin informar a la familia y sin la documentación adecuada.

26. Deben emprenderse las siguientes acciones:

- Organizar la búsqueda y reunificación de los miembros de familias separadas lo más rápidamente posible, dando prioridad a los menores no acompañados y a otros individuos en extremo vulnerables;

- Combinar distintos sistemas: búsqueda en el acto, uso de mecanismos comunitarios y búsqueda formal a nivel regional;

- Coordinar las actividades con agencias especializadas, por ejemplo el CICR. Téngase en cuenta que los métodos del CICR, a través de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, pueden ser largos, pero en casos difíciles pueden resultar los más convenientes;

- Procurar la normalización regional de los sistemas de inscripción en el registro;

- Crear una red de comunicación en la comunidad que incluya un sistema de correo. Un intercambio de noticias (mensajes de Cruz Roja) bien organizado puede disminuir considerablemente la carga de trabajo del servicio de búsqueda y acelerar la

reunificación de los miembros familiares. Los refugiados tienen derecho a enviar y recibir correspondencia.

Grupos de Riesgo y Grupos Vulnerables

- Desarrollar y fortalecer el apoyo comunitario en favor de los grupos vulnerables, siempre que sea posible;
- Garantizar que los niños reciban la atención adecuada para atender a sus necesidades físicas y emocionales; el cuidado individual de los menores no acompañados es sumamente importante;
- Garantizar que todos los grupos de refugiados participen en las decisiones relacionadas con su bienestar.

Introducción

27. Cuando se trate con grupos vulnerables, es preferible el apoyo comunitario, y sólo se deben crear pequeñas instalaciones destinadas a ellos como último recurso. Dichas instalaciones deben servir para alojar a las personas vulnerables durante períodos cortos de tiempo, mientras se identifican los mecanismos de apoyo comunitario.

28. La experiencia demuestra que en las situaciones de emergencia con refugiados algunos grupos corren más peligro que otros. Los criterios normalizados sobre vulnerabilidad y sobre elección de los beneficiarios de la ayuda especial, deben decidirse en unión con los refugiados. Puede que algunos grupos sean excluidos de la toma de decisiones relacionadas directamente con su bienestar y que las necesidades específicas de estos grupos sean ignoradas o excluidas involuntariamente en el desarrollo del programa. Esta exclusión puede hacer que el grupo se vuelva más vulnerable. Este es a menudo el caso de los grupos minoritarios. Las mujeres, que suelen ser mayoría entre la población de refugiados, pueden verse excluidas de un modo parecido.

29. En las situaciones de emergencia, los refugiados vulnerables pueden necesitar un transporte especial debido a problemas físicos que les impiden recorrer largas distancias. Entre ellos se encuentran las personas mayores, los discapacitados, las mujeres al final del embarazo, las personas con graves problemas de desnutrición y aquéllas con importantes trastornos psicológicos. Si el transporte especial es necesario, el refugiado debe ir acompañado de una persona responsable (normalmente un pariente), debiendo fijar claramente el punto de encuentro para evitar que su situación sea aún más vulnerable debido a la separación.

30. Cuando se necesite una asistencia social individualizada, habrá que disponer de archivos actualizados y expedientes individuales confidenciales, así como instituir un sistema simple y periódico de presentación de informes, centrándose en las necesidades detectadas y en los servicios ofrecidos en vez de aportar sólo datos estadísticos. Es importante que los archivos de los refugiados sean transferidos al mismo tiempo que ellos son trasladados. Una respuesta coordinada evita la innecesaria repetición de las entrevistas básicas, que no sólo representan una pérdida de tiempo sino que pueden ser perjudiciales desde el punto de vista psicológico.

Niños (incluidos Adolescentes)

31. Según el propósito de este Manual, la palabra “niño” debe entenderse como “una persona menor de 18 años” (tal y como se define en la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989), y por tanto incluye a los niños pequeños y adolescentes.

32. Casi todas las poblaciones de refugiados cuentan con un gran número de niños. Una rápida intervención durante la emergencia ayudará a normalizar y estabilizar su situación. Es posible que para definir alguno de los puntos de un programa infantil se necesite recurrir a la experiencia de un organismo especializado.

33. La inscripción en el registro de nacimientos puede ser un requisito previo para obtener la nacionalidad y apuntarse a una escuela o instrumento vital para la búsqueda de personas desaparecidas. También puede ser importante para impedir el reclutamiento militar y otras formas de explotación. Es preciso asegurarse de que todos los nacimientos se inscriben en el registro. Lo ideal es inscribir al recién nacido mediante el mismo procedimiento que a los ciudadanos del país. Cuando eso no sea posible, hay que alentar a las autoridades a establecer un sistema de registro de nacimientos separado para los refugiados recién nacidos. Si tampoco eso es posible, habrá que organizar un sistema de atestado temporal para asegurar que se archivan unos datos básicos, como la fecha, el lugar de nacimiento y los nombres y la nacionalidad de ambos padres. La Oficina del ACNUR sobre el terreno o la Cruz Roja y la Media Luna Roja pueden, por ejemplo, expedir dicho atestado.

34. Cada grupo de edad tiene problemas diferentes y los niños pequeños tienen necesidades muy distintas de las de los adolescentes.

35. El ACNUR tiene un Memorándum de Entendimiento con el Unicef en el que se definen las responsabilidades respectivas para los niños y menores no acompañados – el Unicef se hace cargo de ellos en los países de origen y el ACNUR en los de asilo (véase el Memorándum de Entendimiento adjunto en el Apéndice 2).

36. Se deberán tomar las siguientes medidas concretas:

Identificar y desarrollar los mecanismos comunitarios para poder supervisar la asistencia y las necesidades de protección de los niños refugiados;

Averiguar si la población infantil en conjunto tiene características o necesidades especiales a consecuencia del trauma de la huida o de la vida que han llevado antes de buscar asilo: en particular, cuando los niños han sido víctimas y/o protagonistas de un conflicto armado, o sufren trastornos psicológicos, físicos o sociales concretos como consecuencia de ello;

Averiguar qué peligros concretos amenazan a la población infantil: por ejemplo, el riesgo de verse expuestos a un reclutamiento militar o explotación y abuso sexual;

Fomentar el papel social de los adolescentes en la comunidad y su responsabilidad hacia otras personas necesitadas, por ejemplo realizando labores como trabajadores comunitarios. Los adolescentes necesitarán apoyo, especialmente si asumen el papel

de adultos como cabezas de familia. Asimismo, deberán gozar del acceso a los servicios de salud reproductiva y a la educación, además de formación profesional;

Coordinar con los sectores de salud y nutrición la organización de campañas de educación y actividades de asistencia social en materia de salud comunitaria, nutrición y sanidad, tales como el fomento de programas de lactancia materna, vacunación y alimentación;

Organizar grupos de juego, actividades recreativas y educación de emergencia para preescolares y para los niños en edad escolar incluyendo a las niñas y a los menores vulnerables;

Identificar los recursos de dentro y fuera de la comunidad que puedan servir para abordar las necesidades de los niños y jóvenes (y de sus familias). Los recursos comunitarios deben fomentar la autosuficiencia y trabajar en favor de la prevención de la violencia doméstica, los abusos sexuales, el abuso de drogas y de alcohol y la participación en actividades militares;

Incluir las necesidades de los niños en todas las actividades del programa.

Menores No Acompañados

37. El ACNUR define a un menor no acompañado como una persona menor de 18 años que se ha visto separado de ambos padres y para el que no se encuentra una persona responsable que, por ley o costumbre, pueda hacerse cargo de ella. Téngase en cuenta que otras organizaciones pueden tener otra definición de los menores no acompañados. A veces, a los menores no acompañados se les llama también menores separados.

38. Etiquetar a los niños como “huérfanos” tiende a fomentar la adopción (en algunos casos, las presiones externas de los orfanatos y/o terceros países para adoptarlos pueden ser muy fuertes), más que a centrarse en la búsqueda de familiares y lugares de residencia temporales y a incrementar el apoyo comunitario.

Se debe usar siempre el calificativo de “menores no acompañados” o “menores separados” en lugar de “huérfanos”.

39. A pesar de que quien debe responsabilizarse de estos menores es el gobierno del país de asilo, que cuenta con el asesoramiento y la ayuda del ACNUR, en la práctica, cuando los recursos del gobierno no dan más de sí, el ACNUR tiene que desempeñar una función más activa.

Evitar las Separaciones

40. Hay que preservar la unidad familiar en la medida de lo posible –no han de adoptarse medidas que impidan la reunificación familiar–. La desprotección de la unidad familiar no sólo produce un sufrimiento físico y emocional que podría haberse evitado, sino que hace más difícil y costoso el esfuerzo posterior por reunificar a las familias, y los retrasos en la reunificación familiar suponen una rémora para cualquier solución duradera. Aunque muchas veces la separación de niños y padres tiene lugar durante la

huida, se pueden tomar medidas para minimizar cualquier otro tipo de separación y maximizar las posibilidades de una feliz reunificación a tiempo.

Entre las medidas para evitar la separación se incluye el apoyo a las familias en peligro y la garantía de que la atención que reciben los menores no acompañados no sirve de incentivo para que los padres dejen a sus hijos en manos de las instituciones de asistencia.

41. A veces se reciben presiones para rescatar a menores de situaciones peligrosas, pero algunas evacuaciones exclusivamente de niños han provocado años de separación y en algunos casos las rupturas han sido permanentes. Es posible que se sobrestimen los peligros físicos y se subestime la necesidad psicológica que los niños tienen de estar con sus padres.

No deberán ponerse en marcha evacuaciones que separen a los niños de sus padres, o de las personas encargadas de su custodia, a menos que sea absolutamente necesario para proteger sus vidas.

42. Si la evacuación es imprescindible, deberán tomarse las siguientes precauciones. Los menores deben ir acompañados por un adulto de su familia y, si eso no es posible, por un encargado de su custodia calificado y conocido del niño, por ejemplo un profesor. Antes de partir hay que asegurarse de que los niños van completamente documentados. Si es posible, la documentación debe viajar junto con los menores, debiendo sus responsables esperarlos en el punto de destino. La evacuación deberá coordinarla la principal agencia responsable. Cuando se traslada a los menores a través de una frontera, se deberá obtener un permiso escrito por adelantado del gobierno para dejar la puerta abierta a las posibles visitas y a la reunificación de las familias.

43. La continuidad de las medidas de atención existentes contribuirá a evitar mayores perjuicios y facilitará la reunificación. Los hermanos deben permanecer juntos, al igual que los niños que, pese a que no sean de la misma familia, han estado viviendo juntos y comparten vínculos emocionales.

Evaluación, Identificación, Registro y Búsqueda

44. Hágase una evaluación rápida de la situación de los menores no acompañados entre la población refugiada. La primera fuente de información para identificar a los menores no acompañados son los propios refugiados y los dirigentes de la comunidad. El registro general o censo de refugiados proporciona una buena ocasión para una identificación inicial, sin generar ningún tipo de expectativas, antes de buscar una información más detallada.

45. El registro general o censo servirá también para identificar a los niños que, pese a no estar solos, no van acompañados de su familia y necesitan los servicios de búsqueda de desaparecidos. Deberá otorgarse prioridad a la identificación de niños menores de 5 años, niñas que pueden sufrir abusos sexuales y chicos que pueden ser reclutados para el servicio militar.

46. Una vez identificados, conviene inscribir a los menores no acompañados lo antes posible en el registro (véase el Anexo 2, formulario para el registro de menores no acompañados).

La inscripción en el registro no deberá crear expectativas de ningún tipo de condición especial o ventajas.

En el Equipo de Emergencia para Niños No Acompañados se pone a disposición consejos e instrumentos para la identificación, inscripción en el registro y búsqueda de desaparecidos. Se puede encargar a la Sede y contiene un manual de medidas prioritarias, libros de registro de emergencia, cámara de fotografiar, equipo y artículos básicos.

47. Compruébese que los niños reciben documentos de identidad y cartillas de racionamiento por separado y que estos documentos (que llevarán una fotografía reciente) viajan siempre con el niño. Con estas medidas se evitarán confusiones en el caso de que se venga abajo alguno de los planes de adopción temporal.

48. Será conveniente efectuar una evaluación y una revisión médica individual de cada uno de los menores no acompañados. Es importante que la entrevista con los niños se aborde con simpatía e imaginación y siempre será mejor que sean refugiados cuidadosamente entrenados quien las lleve a cabo, si es posible por alguien que el niño conozca y en quien confíe. Si la entrevista ha de hacerse a través de un intérprete, éste tendrá que haber sido bien informado previamente, sabiendo que su papel se limita estrictamente a la traducción y que no debe en ningún caso crear interferencias en el contacto personal entre el entrevistador y el niño. Los niños pueden reaccionar de muy diversas maneras, dependiendo por ejemplo del grado de su trauma, miedo o timidez. La presencia de un(os) amigo(s) del niño en la entrevista puede darle más confianza además de generar una información importante. También se debería entrevistar a los acompañantes, sean o no adultos, que hayan traído al niño.

49. En cuanto que se haya identificado a los menores no acompañados, empíese con las operaciones de búsqueda de sus padres o familias. No se puede decir que una búsqueda de familiares está agotada hasta haber completado una investigación de dos años. Todas las peticiones de reunificación deben ser verificadas, dado que a veces se producen errores y falsas reclamaciones.

Cuidado y Protección de Menores No Acompañados

50. Los niños separados de sus parientes más próximos durante una emergencia con refugiados suelen quedar al cuidado de la comunidad de refugiados, con frecuencia dentro de una familia extensa.

Las medidas especiales sólo serán necesarias cuando los niños no puedan ser atendidos por la comunidad.

Siempre que sea posible, habrá que instalar a los niños en familias, ya que las residencias institucionales no son los lugares más adecuados para cubrir sus necesidades de desarrollo ni para integrarlos social y culturalmente en la sociedad. Lo ideal es que estén al cuidado de parientes o de otras personas de su mismo entorno étnico y cultural.

51. Uno de los principios más importantes en cuanto al cuidado de cualquier niño es que las relaciones sean estables, dada la importancia de los vínculos emocionales que

se establecen con la persona encargada de su custodia. Es preciso colocar al menor no acompañado en una familia donde estos vínculos sigan existiendo hasta que se encuentren a los padres reales o adoptivos. En ese momento, habrá que dar tiempo a los niños para que restablezcan los lazos con sus verdaderos progenitores. Puede que sea necesario un período de adaptación con ambas familias a fin de permitir el restablecimiento de la relación con los padres y de evitar un corte brusco con la familia temporal. Cuando han pasado muchos años, puede resultar más saludable para los niños permanecer con la familia adoptiva. El ACNUR tiene por costumbre dejar que los menores no acompañados mayores de 15 años decidan su futuro por sí mismos.

52. Los criterios de adopción de la familia provisional habrá que adoptarlos junto con la comunidad. Los planes de adopción temporal deberán formalizarse lo antes posible mediante contratos o acuerdos firmados, teniendo presente que el niño tendrá que volver con su familia original cuando ésta sea localizada. Dependiendo de cada caso, existe la posibilidad de que las familias adoptivas particularmente necesitadas reciban incentivos para el sostén del niño, aunque no como una medida sistemática para todas las familias adoptivas. Por supuesto, el niño tiene que seguir recibiendo su ración de comida y las ayudas normales a través de la familia adoptiva. Sin embargo, debe seguir teniendo sus propios documentos de identidad y racionamiento. Es importante hacer un seguimiento de cerca de las adopciones temporales a través de las actividades de ayuda social de la comunidad. Hay que tener especialmente en cuenta las posturas de cada cultura con respecto a la adopción temporal. Por ejemplo, para algunas familias puede resultar inconcebible aceptar a un niño, a no ser como sirviente.

53. Si es imprescindible crear centros de atención infantil, éstos deben ser pequeños y descentralizados, aunque integrados en las actividades de la comunidad.

Hay que recordar que si las instalaciones y los servicios para niños no acompañados son mucho mejores que de los que disfruta el resto de la comunidad, los padres pueden acabar instalando a los niños en la sección de cuidados infantiles.

54. La ventaja de un centro residencial pequeño es que, si se espera que la reunificación con los padres tenga lugar pronto, este tipo de centros proporciona un medio eficaz de cuidar de los niños, al tiempo que permite no perderlos de vista durante la confusión y el trastorno iniciales de una emergencia.

Conviene que los menores no acompañados participen en la vida diaria, las actividades y los servicios disponibles para los demás niños. Inténtese no marginarlos ni prestarles demasiada atención.

55. Hay que velar por la continuidad y estabilidad de los cuidados (familias adoptivas temporales y de otro tipo) empleando personal de los servicios comunitarios refugiados y nacionales, que tienen menos posibilidades de cambiar de destino que el personal internacional.

56. Es preciso supervisar, apoyar y formar a los trabajadores de cuidados infantiles, incluyendo para ello técnicas de entrevista con niños, desarrollo infantil, movilización de la comunidad y traumas infantiles. Enséñese a los refugiados y trabajadores humanitarios a identificar e inscribir en el registro a los menores no acompañados desde el principio de una emergencia.

Mujeres

57. Pese a lo incorrecto que resulta considerar a las mujeres como grupo vulnerable, las mujeres tienen necesidades concretas que, si no son atendidas, pueden poner su vida en peligro, como por ejemplo su vulnerabilidad en cuanto a la explotación y al abuso sexual, la discriminación sexual y el acceso restringido a los servicios básicos. Además, muchas de las decisiones sobre la gestión del campamento que afectan a las mujeres se toman sin consultarlas. El hecho de no incluir a las mujeres refugiadas en las decisiones relativas a la gestión del campamento puede ponerlas en peligro y añadir más trabajo al que ya tienen. Por otro lado, la eficacia del programa de ayuda puede verse reducida por no haber sabido identificar los problemas y necesidades de todos los beneficiarios.

58. Con todo ello, al intentar buscar la participación de las mujeres en la toma de decisiones, también es conveniente recordar que las medidas que atentan contra el *statu quo* pueden resultar amenazadoras para los dirigentes tradicionales. Quizá sea necesario un esfuerzo adicional para superar la resistencia al cambio.

La cultura y la tradición no pueden esgrimirse como razones válidas para excluir a las mujeres refugiadas de la decisiones.

Para Garantizar la Participación de las Mujeres:

Asignar a las mujeres puestos de dirección en los que desempeñen funciones de responsabilidad en la comunidad, incluida la participación en los organismos decisorios;

Comprobar que las mujeres disfrutaran de igual acceso a los servicios e instalaciones, especialmente a los servicios de atención sanitaria y salud reproductiva, y mantener informadas a las personas interesadas sobre este tipo de recursos;

Promover actividades como las clases de alfabetización de adultos, que ayudarán a potenciar a las mujeres y a unir las en busca de apoyo mutuo;

Procurar apoyo comunitario a las mujeres organizando actividades recreativas y educativas para los niños;

Desarrollar dentro de la comunidad mecanismos preventivos de protección de mujeres contra cualquier forma de abuso;

Trabajar con personas mayores y otros grupos influyentes para conseguir que apoyen la participación de las mujeres en la gestión del campamento.

Familias Unipaternas

59. En las emergencias con refugiados, la mayoría de las familias unipaternas están encabezadas por una mujer. Sin embargo, los servicios comunitarios deben ser sensibles a las necesidades tanto del hombre como de la mujer que componen las familias unipaternas. Los hombres pueden necesitar apoyo en la crianza de los hijos y en la organización de las responsabilidades de la casa. Las mujeres que se hacen cargo solas de las necesidades familiares se encuentran en peligro, ya que son

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

vulnerables a la explotación y el acoso, sobre todo si son jóvenes. Pueden estar expuestas a presiones relacionadas con la obtención de comida y recursos materiales. Por tanto es preciso que las mujeres participen en la gestión de alimentos y otros comités. Algunas mujeres pueden verse obligadas a recurrir a la prostitución para mantener a sus familias, especialmente si no poseen ningún oficio para ganarse la vida.

Supervivientes de la Violencia

60. Hombres, mujeres y niños pueden haber sido víctimas de situaciones conflictivas (incluyendo torturas, violaciones o estar incomunicados) y sufrir el consiguiente trauma. La violación es un crimen violento y se utiliza a veces como método sistemático de intimidación. Los supervivientes de violaciones pueden ser de cualquier edad, desde los más jóvenes a los más mayores y pertenecer a cualquier grupo social. Debe recordarse que los supervivientes de la violencia sexual, en la que se incluye la violación, pueden ser tanto hombres como mujeres. Es importante darse cuenta de que las consecuencias de la violencia sexual contra niños y adolescentes difieren de las de los adultos.

61. Cuando hay un alto riesgo de violencia, se pueden tomar medidas para reducir la exposición y la vulnerabilidad. Los crímenes sexuales tienen más posibilidades de cometerse cuando las mujeres y/o los niños están desprotegidos y son vulnerables, como cuando tienen que recorrer largas distancias para recoger la leña o el agua. El peligro de violencia, en la que se incluye la violencia sexual, dentro o fuera de la comunidad, debe verse reflejado en el aumento de las precauciones de seguridad en el campamento y en la creación de mecanismos que permita a la gente sentirse segura cuando salen del campamento, por ejemplo yendo a recoger leña en grupo.

Deberán Adoptarse las Sigüientes Medidas

Crear servicios para los supervivientes de actos violentos dentro de los servicios comunitarios y de atención sanitaria;

Garantizar el mantenimiento de la confidencialidad;

Organizar servicios de consulta y apoyo con personal refugiado que sea de confianza y solidario, incluyendo personal femenino;

Organizar grupos de apoyo con gente de confianza;

Proporcionar a los supervivientes un lugar seguro donde puedan quedarse, a ser posible con amigos;

Comprobar que se crean los servicios legales y médicos necesarios, y que éstos son accesibles incluso para el personal femenino;

Buscar el apoyo comunitario discutiendo el problema con sus miembros para garantizar un trato más compasivo. En concreto, los jefes religiosos y los dirigentes comunitarios pueden influir mucho en la actitud de la comunidad hacia los supervivientes de actos violentos;

Comprobar que el trazado del emplazamiento, el vallado y el alumbrado facilitan la seguridad física. Una buena planificación del espacio, incluyendo la localización de los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

servicios, ayudará a crear un entorno en el que los actos violentos sean menos probables (véase el Capítulo 12 sobre planificación del emplazamiento).

Sensibilizar a la comunidad sobre el problema y la gravedad de la violencia doméstica. Una situación de emergencia suele desencadenar un aumento de los niveles de violencia doméstica, especialmente en las primeras etapas. No obstante, en las últimas etapas de una emergencia los incidentes de violencia doméstica pueden seguir siendo numerosos y a veces incluso aumentar, si la situación genera un alto nivel de estrés.

62. Habrá de proporcionarse un tratamiento médico urgente a toda persona que haya sido violada, para ayudarla a superar el trauma físico. Para tratar estos casos, deberá adoptarse un protocolo basado en las leyes del país de acogida.

63. Las reacciones postraumáticas a la violencia sexual incluyen sentimientos de vergüenza y culpa, ira, humillación, pesadillas, abandono, depresión y tendencias suicidas. La familia, los amigos y los grupos de apoyo comunitario deben estar alerta ante este tipo de reacciones, comprendiendo y ayudando a los supervivientes de actos violentos.

64. La actitud de la sociedad ante la violación suele ser muy crítica. Las mujeres que se quedan embarazadas después de una violación pueden necesitar ayuda para que las acepten sus familias o la comunidad, o para poner al niño en adopción. En algunos casos el hombre o la mujer que han sido violados es probable que tengan que abandonar su lugar de residencia a fin de poder llevar una vida normal. Este es el caso sobre todo de las mujeres que han tenido un hijo, que además pueden quedarse sin el apoyo de la familia. Por otro lado, estas mujeres quizá experimenten un sentimiento de hostilidad hacia el niño, reacción postraumática bastante común.

65. La documentación de cualquier caso debe llevarse con la máxima confidencialidad. Serán los supervivientes los que decidan si emprenden o no acciones legales, ya que pueden tener razones muy poderosas para no hacerlo. Si emprende una acción legal, el superviviente necesitará apoyo y protección en cada paso de este doloroso proceso, y deberá saber exactamente a qué grado de protección y cuidados puede acceder.

66. Los servicios comunitarios y el personal de protección y salud deberán trabajar conjuntamente con los supervivientes de las violaciones y de la violencia sexual. El personal de protección puede proporcionar información sobre las acciones legales y el seguimiento del proceso legal si los cargos han sido presentados. Los trabajadores sanitarios deben facilitar los tratamientos y la documentación necesaria. Los servicios comunitarios deberán trabajar directamente con cada superviviente y su familia, además de crear grupos de apoyo y, en general, sensibilizar a los refugiados sobre los problemas de la violación. Puede crearse un equipo de refugiados, que complementaría al equipo de los servicios comunitarios del ACNUR, para proporcionar apoyo social a las mujeres que se resisten a hablar.

Discapacitados y Mutilados

67. Las personas discapacitadas y mutiladas pueden tener difícil el acceso a los bienes y servicios disponibles para los refugiados, por lo que habrá que tomar medidas

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

especiales que garanticen dicho acceso, incluido el de los niños discapacitados a la escolarización existente. En algunos episodios de refugiados, aunque más habitualmente en los de retornados, el peligro adicional de las minas antipersonal significa que ha de empezarse de inmediato una campaña de información para evitar mayores mutilaciones. Los primeros cuidados de los discapacitados deberán proporcionarlos las familias y la comunidad, aunque habrá que introducir servicios de rehabilitación (por ejemplo, sillas de ruedas, muletas) lo antes posible. La responsabilidad de la rehabilitación de las personas discapacitadas, desde el punto de vista comunitario, deberá abordarse desde el principio de la emergencia.

Personas Mayores

68. La presencia de personas mayores puede fortalecer los lazos afectivos y la sensación de pertenecer a una comunidad. Sin embargo, el deterioro físico puede limitar su movilidad y, por tanto, su acceso a los servicios básicos. Los que corren mayor peligro son aquéllos que viven solos o que se ocupan de niños pequeños.

Las personas mayores constituyen una proporción significativa de la población refugiada aunque a menudo no se les preste la debida atención.

69. Habría que considerar la posibilidad de incluir a las personas mayores en los programas suplementarios de alimentación. Pese a obtener raciones de comida, su limitada movilidad puede impedirles recoger el agua o el combustible necesario para preparar la comida.

70. Es preciso fomentar los cuidados familiares y comunitarios en favor de los ancianos más débiles. Los trabajadores refugiados comunitarios deberán buscar a los vecinos, parientes u otras personas que puedan ayudarles a recoger los alimentos, agua o combustible.

71. Debe tenerse en cuenta que, tras una repatriación, un alto porcentaje de ancianos se queda rezagado en el país de asilo. Por tanto, habrá que consolidar las estructuras del gobierno local y la capacidad de las ONG locales para que cuiden de ellos.

Minorías Étnicas Aisladas

72. En todas las sociedades existen grupos sociales, religiosos, políticos o étnicos a los que se restringe el acceso a los servicios incluso en condiciones normales. Estos grupos se vuelven particularmente vulnerables durante las emergencias, dado que normalmente la asistencia se canaliza a través de los dirigentes de los grupos mayoritarios. Conviene hacer una evaluación inmediata sobre cada uno de estos grupos para determinar si pueden integrarse en la comunidad de refugiados o si se deben tomar medidas especiales.

En las primeras etapas de una emergencia habrá que abordar aspectos sobre las costumbres culturales y tradiciones –como mutilaciones genitales, matrimonios prematuros y otras prácticas abusivas– que pueden ser perjudiciales para algunos grupos de refugiados, y emprender las acciones oportunas.

Educación

Los programas de educación no sólo sirven para atender las necesidades psicológicas y sociales de los niños, sino también el bienestar de toda la comunidad, facilitando la organización de la población y ofreciendo apoyo a los niños y a sus familias;

Los programas educativos pueden suponer un apoyo importante para las actividades dedicadas a salvar vidas humanas;

Todos los niños tienen derecho a recibir una educación. Incluso en una emergencia, ha de empezarse a impartir una educación adecuada, cuanto antes;

La prioridad es hacer que todo el mundo tenga acceso a la escolarización. Es posible que sea necesario un esfuerzo adicional para asegurar la participación de las niñas en el programa;

Las escuelas de refugiados, en la medida de lo posible, deberán organizarlas y dirigir las los propios refugiados, con la ayuda externa que necesiten.

Introducción

73. La creación de un sistema educativo es importante para el bienestar de la comunidad de refugiados en su conjunto, y en particular para el bienestar social y psicológico de los niños y de la gente joven. El establecimiento de escuelas primarias proporciona una estructura y una sensación de normalidad en una comunidad desorientada y traumatizada. Los refugiados no sólo se encuentran desorientados con respecto a sus casas y sus familias, sino también con respecto a su comunidad –la antigua comunidad ha quedado destruida mientras que las nuevas estructuras comunitarias no han hecho más que empezar–. La escuela puede convertirse en el punto de referencia inicial de la comunidad y se puede conseguir una cierta sensación de bienestar si la nueva comunidad se estructura parcialmente en torno a instituciones tan familiares como las escuelas, en vez de hacerlo, por ejemplo, en torno a los puntos de distribución y los centros de registro y salud, que pueden ser representativos de los problemas de su situación actual.

74. Por otro lado, la propia comunidad puede encargarse de poner en marcha y gestionar las escuelas mucho más fácilmente que otras instituciones de refugiados, lo que a su vez potencia su autoestima y la confianza en sí misma. Los maestros y padres refugiados suelen crear escuelas informales incluso durante una emergencia –tan pronto como se han satisfecho las necesidades básicas como la comida, el agua y la salud–, dado que reconocen la importancia de un sistema escolar por las razones mencionadas anteriormente.

Las escuelas informales puestas en marcha por los propios refugiados deberán recibir todo el apoyo y pueden servir de base para empezar el programa.

75. Además de afianzar a la comunidad, otras funciones importantes del sistema educativo en una emergencia son:

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

- i. Difundir mensajes de supervivencia y adaptación al medio. Se pueden pasar mensajes sencillos a través del sistema escolar sobre temas de salud, sanidad y nutrición y sobre el cuidado de los recursos locales (leña para cocinar) para que no se agoten demasiado rápidamente;
- ii. Proporcionar más tiempo a los padres para trabajar en las labores de supervivencia familiar;
- iii. Servir como mecanismo de protección en ciertas circunstancias, dando por ejemplo una alternativa al alistamiento en las fuerzas armadas;
- iv. Proporcionar una continuidad en la educación, lo que facilitará la reinserción en el país de origen.

Todos los niños tienen derecho a recibir una educación, tal y como se establece en la Convención sobre los Derechos del Niño.

76. Los detalles informativos sobre la planificación de programas educativos y los criterios para escuelas de refugiados vienen expuestos en la última edición de las Directrices Educativas del ACNUR. Estas directrices son lectura imprescindible para los encargados de establecer un programa educativo.

Establecimiento de un Programa Educativo

77. Es preciso proporcionar una educación básica y, aunque las prioridades en una fase de emergencia supongan una dificultad a la hora de llevar a cabo un programa educativo en su totalidad, al menos debe ponerse en marcha. El programa educativo sólo se puede retrasar si se ve claramente que la emergencia va a durar poco tiempo.

El programa educativo de emergencia debe garantizar el libre acceso a las actividades organizadas y a la educación básica de todos los niños y jóvenes refugiados.

78. Deberán buscarse maestros entre la población refugiada que puedan organizar actividades recreativas y educativas y agencias asociadas que puedan apoyar el desarrollo de los programas educativos básicos.

Actividades Sencillas

79. Al principio, el objetivo es establecer un programa sencillo de actividades recreativas y educativas estructuradas y sencillas para los niños y jóvenes. Esto es posible incluso con un material educativo muy limitado –el simple hecho de reunirlos un rato cada día a una hora determinada y mantenerlos ocupados es un valioso primer paso–. Búsquense profesores entre la población refugiada dispuestos a hacer esta labor. Las actividades deberán servir de apoyo a las medidas tomadas para salvar vidas en otros sectores mediante la difusión de mensajes sencillos en materia de salud, sanidad, etc., adaptados para el nivel de los niños, y mediante la concesión de más tiempo para trabajar en las labores de supervivencia familiar. Como apoyo a dicho programa se pueden usar los materiales recreativos y las actividades que se mencionan en el Anexo 3.

80. Las actividades iniciales deben convertirse con el paso del tiempo en un sistema de escuela primaria, basado en el plan de estudios del país de origen. El tiempo de transición desde las actividades más sencillas a una educación primaria más formal dependerá de la evolución de la emergencia. Cuando el sistema escolar del país de asilo es similar al del país o zona de origen y el número de refugiados es reducido, también es posible conseguir recursos para que las escuelas locales acomoden a los alumnos refugiados, siempre y cuando la inversión sea rentable.

Educación Básica

81. Conviene desarrollar un sistema de escuela primaria sencillo y unificado cuanto antes. Los materiales educativos que se describen en el Anexo 4 pueden servir para establecer un programa de educación básica. Los materiales de esta lista satisfacen las necesidades iniciales de unos 1.000 refugiados e incluyen suficiente artículos de escritorio para dos aulas de estudiantes en las primeras etapas de la escuela primaria y para otro aula de estudiantes que haya completado dos, tres o más años de escuela primaria. Si cada aula se utiliza para turnos separados de mañana y tarde, entonces se puede atender a un total de 240 estudiantes. Normalmente suele haber dos o más equipos de artículos de escritorio (del tipo especificado en el Anexo 4) por escuela, según el número de aulas de cada emplazamiento.

En principio, el plan de estudios debe seguir las directrices del país o zona de origen, para facilitar la reinserción una vez repatriados.

82. Siempre que sea posible, habrá que ponerse en contacto con el Ministerio de Educación del país de origen, primero para conseguir libros de texto y guías para maestros, y más tarde con vistas a conseguir un certificado para la educación y la formación recibidas por refugiados y maestros. A fin de inaugurar las escuelas lo antes posible, se pueden construir alojamientos temporales con láminas de plástico. Habrá que movilizar a la comunidad para que ayude a construir y mantener los edificios escolares. También es preciso construir los elementos necesarios para una estructura sencilla de aula, letrinas, etc., a ser posible utilizando materiales locales.

Generalmente son preferibles las escuelas pequeñas y descentralizadas a las grandes. Las escuelas primarias deben estar ubicadas de forma que los niños pequeños puedan ir andando hasta ellas.

83. Los programas recreativos y deportivos para niños y adolescentes deben formar parte del programa de educación, para lo cual se deberá reservar el espacio necesario en el momento de la planificación del emplazamiento. También debe tenerse en cuenta, a la hora de elegir y delinear el emplazamiento, la posibilidad de que más adelante se construyan más aulas.

Es probable que la educación formal de los jóvenes refugiados se haya visto interrumpida. Por lo tanto, no deben ponerse barreras para el acceso a la escolarización de los niños o adolescentes, a causa de la edad.

84. En los presupuestos iniciales se deberá incluir un capítulo de impresión o fotocopiado de material escolar de alumnos y maestros, extraído de elementos básicos del plan de estudios del país de origen, así como una compra inicial de material escolar y recreativo. También puede que sea necesario un presupuesto para la traducción y

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

reproducción de material de apoyo de los mensajes de salud, medio ambiente, educación para la paz u otros.

Medidas concretas

Identificar los organismos de índole humanitaria que van a hacerse cargo de la asistencia educativa en cada localidad y que van a crear y formar a los comités educativos comunitarios y a los grupos de padres y maestros;

Determinar los emplazamientos de las escuelas y construir alojamientos provisionales, sin olvidar la construcción de letrinas;

Proporcionar artículos de escritorio y recreativo para apoyar las iniciativas comunitarias (véanse Anexos 3 y 4);

Convocar al comité educativo de refugiados. Incluir a los refugiados, autoridades educativas locales, las correspondientes agencias asociadas de las Naciones Unidas, colaboradores ejecutivos y educadores refugiados, cada uno a su nivel (de distrito o/y nacional);

Consultar con el ACNUR y la Oficina Local del Unicef sobre la disponibilidad de material educativo y libros de texto;

Adaptar el calendario de actividades educativas y recreativas a las actividades domésticas y familiares para conseguir el máximo de participación y cooperación de los refugiados;

Introducir la escolarización en todas los asentamientos de refugiados buscando consejeros educativos y maestros entre los refugiados. Prever que esta escolarización forme parte de un sistema educativo formal lo antes posible;

Fijar objetivos para un nivel de servicio realista que pueda ser mantenido a largo plazo;

Organizar un servicio interno para la formación de maestros. Esta formación deberá abarcar: la organización de la escuela; métodos básicos de enseñanza; revisión de temas básicos; y difusión de mensajes relativos a la salud, sanidad, conservación del medio ambiente y paz;

Supervisar la participación de las niñas en los programas educativos y promover su inscripción y asistencia a la escuela. Determinar las causas por las que las niñas no asisten a la escuela. Fomentar la incorporación y formación de maestras (por lo menos un 50%);

Reintegrar a los niños y jóvenes no escolarizados en la escuela o en la educación no formal. Es preciso conocer las causas por las que los niños abandonan los estudios y no participan en las actividades comunitarias.

85. Puede que sea necesario un especialista en educación para asesorar sobre el desarrollo de los programas. Coordínese con la Sede del ACNUR en lo tocante a

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

materiales y aptitudes técnicas disponibles internamente y a través de los acuerdos de reserva (véase el *Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia*, Apéndice 1).

86. Para los refugiados la oferta educativa puede suponer un privilegio del que no disfruta la población autóctona en algunos lugares. Si el gobierno está de acuerdo y hay una lengua común de enseñanza, lo indicado es abrir las escuelas a la población local. Es posible obtener ayudas para las escuelas nacionales situadas junto a las escuelas para refugiados.

Referencias

Asistencia a Refugiados Discapacitados, ACNUR, Ginebra, revisión de 1996.

Directrices Medioambientales, conjunto de directrices medioambientales del ACNUR para los distintos sectores (revisión de mayo 1998): Necesidades de Energía Doméstica en Situaciones con Refugiados; Ganado en Situaciones con Refugiados; Silvicultura en Situaciones con Refugiados. ACNUR, Ginebra 1996.

Evacuación de Niños de las Áreas Conflictivas, ACNUR, Unicef, Ginebra 1992

Directrices sobre la Asistencia Educativa a Refugiados, ACNUR, Ginebra 1995.

Directrices sobre Protección a Mujeres Refugiadas, ACNUR, Ginebra 1991.

Memorandum de Entendimiento entre el ACNUR y el Unicef, 1995.

Niños Refugiados: Directrices sobre Protección y Cuidados, ACNUR, Ginebra 1994.

Emergencias relacionadas con Refugiados: Un Método Comunitario, ACNUR Ginebra 1996 (edición revisada).

Violencia Sexual Contra los Refugiados: Directrices sobre Prevención y Respuesta, ACNUR, Ginebra 1995.

Trabajo con Menores No Acompañados: Un Método Comunitario, ACNUR, Ginebra 1996.

Refugiados Urbanos, Un Método Comunitario, ACNUR, Ginebra 1996.

Anexo 1 – Lista de Verificación de los Servicios Comunitarios

El cuadro que se ofrece a continuación abarca las tres fases de los servicios comunitarios de una emergencia. En cada fase se identifican las actividades y se enumeran los indicadores cuantitativos y cualitativos útiles para evaluar la eficacia del programa de servicios comunitarios.

SC = Servicios comunitarios

FSC = Funcionario de Servicios Comunitarios

FASE 1. EVALUACIÓN, PLAN DE ACCIÓN, DIRECTRICES

Actividades Principales	Lista de Verificación de los Servicios Comunitarios
1.1. Ayuda al programa de gestión global	¿Pueden conseguirse recursos para los SC a través de una carta de instrucción? ¿Participa el FSC en el equipo de gestión del ACNUR y apoya a otros sectores como agua, saneamiento, alojamiento, salud, alimentos y nutrición, programas, protección y medio ambiente?
1.2. Ayuda a atender las necesidades básicas de los refugiados	¿Se incluye en la evaluación de necesidades y recursos las consideraciones acerca de los SC? ¿Se ha identificado y conseguido la participación de los representantes de los refugiados? ¿Tienen acceso los grupos vulnerables a las primeras ayudas? ¿Se han identificado los recursos locales de los gobiernos involucrados y de otro tipo (ONG, familias adoptivas temporales)? ¿Se han fijado los criterios y directrices de los SC? ¿Existe algún plan de acción basado en lo dicho anteriormente?

FASE 2. CREACIÓN DEL PROGRAMA DE SERVICIOS COMUNITARIOS

Actividades Principales	Lista de Verificación de los Servicios Comunitarios
2.1. Propicia la participación de los refugiados y la autogestión	<p>¿Se han creado comités de refugiados y redes de información con la participación de mujeres y hombres y están representados los grupos vulnerables?</p> <p>¿Se afianza la conciencia comunitaria y se difunde la información?</p> <p>¿Hay algún mecanismo de coordinación de los SC con los refugiados, colaboradores de ejecución y el gobierno?</p>

FASE 3. CONSTITUCIÓN DE LOS SERVICIOS COMUNITARIOS

Actividades Principales	Lista de Verificación de los Servicios Comunitarios
3.1. Asistencia a grupos de riesgo promoviendo su autosuficiencia	<p>Menores no acompañados</p> <p>¿Se encuentran protegidos de la explotación a través de centros informativos, etc.?</p> <p>¿Se han establecido puntos de acogida para reunificar a padres e hijos?</p> <p>¿Cuántos menores no acompañados se han identificado?</p> <p>¿Se ha movilizado a la comunidad para que preste cuidados temporales?</p> <p>¿Se ha difundido información en torno al programa de reunificación?</p> <p>Niños y adultos traumatizados</p> <p>¿Acuden los niños a las clínicas, servicios de cuidados infantiles, escuelas o juegos organizados?</p> <p>¿Existe un sistema para identificar y remitir los casos graves a los servicios locales y se han identificado los voluntarios?</p> <p>¿Se han creado programas especiales y participan los niños en esas actividades terapéuticas?</p> <p>Familias Unipaternas</p> <p>¿Se ha buscado el apoyo de vecinos y voluntarios?</p> <p>¿Se han formado grupos de apoyo?</p>

	<p>Supervivientes de actos violentos ¿Se han establecido y adoptado medidas de protección y seguridad? ¿Se han organizado actividades para ofrecer un entorno solidario y restablecer la vida normal?</p> <p>Discapacitados ¿Se han tomado medidas preventivas? ¿Están los niños vacunados? ¿Se han elaborado y difundido mensajes de educación sanitaria? ¿Se remite a los discapacitados para su identificación y tratamiento? ¿Reciben apoyo sus familias? ¿Reciben educación los discapacitados?</p> <p>Personas mayores no acompañadas ¿Reciben ayuda en sus necesidades básicas diarias? ¿Participan en actividades comunitarias? ¿Se ha hecho inventario de las habilidades que poseen los ancianos?</p> <p>Minorías étnicas y parejas mixtas ¿Se ha tenido en cuenta su protección y seguridad en la planificación del emplazamiento? ¿Se han organizado actividades comunitarias para favorecer la paz y la reconciliación?</p> <p>Adolescentes ¿Participan en las actividades comunitarias?</p> <p>Mujeres solas ¿Están protegidas? ¿Se han identificado los vecinos y voluntarios que pueden sostenerlas? ¿Se han organizado actividades comunitarias? ¿Se ha alojado a las mujeres en un lugar seguro dentro de la comunidad de refugiados?</p> <p>Otros grupos concretos ¿Existe un sistema de apoyo de emergencia para refugiados urbanos en coordinación con programas y protección?</p>
3.2. Creación y mantenimiento de los servicios de salud reproductiva	<p>¿Se ha consultado a los grupos de refugiados? ¿Se han identificado las necesidades y</p>

	<p>prioridades de cada categoría como parto seguro, planificación familiar, VIH/SIDA, enfermedades de transmisión sexual, violencia sexual por razones de sexo, necesidades especiales de los adolescentes?</p> <p>¿Se han creado las clínicas y los servicios?</p> <p>¿Se han movilizado y formado a sanitarios refugiados?</p> <p>¿Acuden las mujeres a los servicios?</p>
<p>3.3. Promoción de la autosuficiencia y de soluciones duraderas para los refugiados</p>	<p>Actividades de autoayuda</p> <p>¿Se han creado proyectos para el desarrollo de la comunidad?</p> <p>Formación</p> <p>¿Se han desarrollado programas de formación para refugiados, se ha capacitado a los refugiados?</p> <p>¿Se ha organizado la capacitación (en el mismo trabajo o en formación orientativa) de trabajadores gubernamentales, no gubernamentales y de los SC?</p> <p>Educación</p> <p>¿Se han creado escuelas (primarias especialmente) e inscrito a los alumnos?</p> <p>¿Se ha organizado una educación no formal?</p> <p>¿Se ha tenido en cuenta la educación de las chicas?</p> <p>Fortalecimiento de la Capacidad de infraestructura para los refugiados</p> <p>¿Se han facilitado las estructuras (incluyendo centros comunitarios, clínicas, alojamiento)?</p> <p>¿Se ha entregado algún programa a los distintos grupos de refugiados?</p> <p>¿Están incluidas las mujeres en la estructura de responsabilidad de los refugiados?</p>

Anexo 2

Modelo
Formulario de Registro de Menores No Acompañados

Nombre del Niño

COLOQUE AQUÍ LA
FOTOGRAFÍA

Sexo

Edad

Nº Registro

Nº CICR

1. Escriba los nombres de los hermanos y hermanas que están con el niño.
2. Averigüe el nombre y la localidad de las personas que descubrieron o trajeron al niño al lugar actual, entreviste a esa persona y grabe esa información.
3. Entreviste a cualquier otro adulto o niño que pueda tener información sobre la familia del niño y grabe esa información.
4. Anote cualquier visita recibida por el niño: fecha, nombre y dirección del visitante y relación con el niño.
5. Anote los movimientos del niño: fecha y lugares: por ejemplo, hospital, centro de nutrición, etc. y traslado final para la reunificación familiar u otras razones.

FORMULARIO DE REGISTRO

Fecha	Nº Reg.	Niño			Padre	Madre
		Nombre y Apellido	Edad	Sexo	Nombre y Apellido	Nombre y Apellido

Nota: Es preciso averiguar inmediatamente quién encontró al niño y el nombre y dirección de esa persona.

¿Alguna otra persona sabe cómo encontrar a la familia del niño? Sígase hablando con el niño para obtener y anotar más información con la que poder localizar a su familia.

Última dirección del niño y de su familia	Actual Persona u Organización Responsable Nombre Completo y Dirección	Con Hermanos Sí/no	Si el Niño se va, anótense las razones: Reunificación Familiar, se trasladó a otro lugar, dónde, razones? – Murió, etc.

Anexo 3 – Lista de Material para Actividades Recreativas y de Otro Tipo
(Cajón de recursos para niños y jóvenes)

Para un total de 1.000 refugiados se necesitarán las cantidades indicadas más abajo.

Para niños pequeños:

Cantidad	Artículo
2	pelotas de fútbol
2	pelotas inflables tamaño medio
8	combas, largas
40	combas, cortas
41	pizarras (A4)
80	rotuladores
80	borradores

Para jóvenes

2	pelotas de voleibol
2	redes de voleibol
2	pelotas de fútbol
100	libros de ejercicios (100 páginas, rayados)
1	bolígrafos

Para almacenar los materiales reseñados más arriba

1	contenedor de metal o plástico con llave
1	candado

Para uso del equipo que dirige las actividades

2	encerados de dos caras
2	libros de registro
2	cuadernos A4 (250 páginas, rayados)
4	panderetas
4	campanillas
8	silbatos
2	bombas de aire
2	equipos para arreglar pinchazos
6	cajas de tiza blanca (144 barras)
2	cintas métricas
2	bolsas de deportes con llave
2	candados pequeños

Nota

Los materiales de esta lista son suficientes para una población refugiada de 1.000 personas. (Así, una población refugiada de 50.000 personas necesitaría 50 veces las cantidades indicadas en las listas).

Deberán añadirse los artículos complementarios relacionados con las necesidades y la cultura locales (tales como los artículos necesarios para los juegos locales). Si estos artículos no están disponibles a nivel local, habrá que solicitar ayuda para comprarlos a la Sección de Suministros y Transporte del ACNUR, en Ginebra. Habrá que añadir los artículos utilizados normalmente por los niños refugiados.

Anexo 4 – Lista de Artículos de Escritorio

Para un total de 1.000 refugiados se necesitarán las cantidades indicadas a continuación.

Para niños pequeños:

Cantidad	Artículo
160	pizarras
160	rotuladores
160	borradores
160	lapiceros
160	libros de ejercicios (100 páginas)

Para niños mayores

240	libros de ejercicios (100 páginas, rayados)
240	libros de ejercicios (100 páginas, cuadriculados)
240	bolígrafos

Para almacenar los materiales reseñados más arriba

3	contenedores de metal o plástico con llave
3	candados

Para uso de los maestros

3	encerados de dos caras
6	cajas de tiza blanca (144 barras)
1	regla de pizarra

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Servicios Comunitarios y Educación

1	compás de pizarra
1	escuadra de pizarra
18	bolígrafos (6 azules, 6 rojos y 6 negros)
3	sacapuntas
3	libros de registro
3	reglas, 30 cm
3	borradores de pizarra
9	gomas de borrar
3	cajas de lápices HBO (12)
3	juegos de carteles (alfabeto, números... en la lengua y escritura de los refugiados)
3	sacas para transportar artículos de los maestros

11

CÁLCULO Y REGISTRO DEMOGRÁFICO



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-7
Cálculo Demográfico	8-27
Introducción	
Recuento	
Archivos Administrativos	
Listas Recopiladas por los Dirigentes de los Refugiados	
Recuento de Alojamientos y Extrapolación	
Fotografía Aérea	
Registro	28-49
Introducción	
Material Normalizado del ACNUR para Registros	
Fases del Registro	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Formulario de Parte Demográfico para Informes sobre la Situación de Emergencia	
Anexo 2: Tarjetas Provisionales	
Anexo 3: Hoja de Control/Lista de Pasajeros	
Anexo 4: Formulario de Registro	
Anexo 5: Abreviaturas del Formulario de Registro del ACNUR	

Situación

Las situaciones de emergencia relacionadas con refugiados se caracterizan por una población móvil, con cifras que a menudo fluctúan rápidamente. Suele ser difícil recopilar una información exacta sobre el número total y la composición de la población.

Objetivos

Averiguar la cifra total de una población concreta y la división de la población por grupos de edades, sexo y otros grupos significativos.

Principios de Respuesta

- Saber quiénes y cuántos son los refugiados es fundamental para que una operación sea eficaz y rentable;
- El objetivo debe ser normalmente el registro formal de la población en masa. Cuando esto no sea posible en un primer momento, puede lograrse por etapas, empezando por el cálculo demográfico;
- La meta final es lograr el registro de toda la población refugiada;
- La información recogida será importante de cara a la repatriación voluntaria y a la reintegración en el país de origen;
- La participación y la comprensión de los propios refugiados es esencial para el éxito del registro.

Medidas concretas

- Utilizar las técnicas de cálculo demográfico en un primer momento;
- Planificar con miras a un registro completo, manteniendo a la población informada;
- Identificar los recursos que se necesitan para hacer un registro completo;
- Examinar la necesidad de hacer un registro completo y realizar cada fase teniendo en cuenta ese objetivo tan pronto como sea posible.

Introducción

- Es fundamental saber cuántos y quiénes son los refugiados para planificar y gestionar una operación efectiva. Para calcular el número de estos refugiados, hay varios métodos suficientemente precisos;
- Aunque la enumeración precisa es esencial, el registro general no tiene por qué ser una respuesta automática al principio de una emergencia;
- El registro bien hecho requiere una buena planificación, una ejecución cuidadosa y un férreo seguimiento.

1. Para planificar y gestionar una operación efectiva, una de las primeras cosas que hay que saber es cuántos y quiénes son los refugiados. La enumeración precisa es por tanto un componente esencial de cualquier evaluación.

2. En el Capítulo II –8(f)– del Estatuto del ACNUR se establece que el Alto Comisionado deberá asegurar la protección de los refugiados “obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios”. Hay que dejar claro a las autoridades que una operación de asistencia no puede llevarse a cabo sin dicha información.

3.

Pese a lo esencial que resulta la enumeración precisa, el registro formal en masa no debería ser una respuesta automática al comienzo de una emergencia.

Existen algunos métodos para calcular con precisión la población (incluso por grupos de edad y sexo) que no exigen un censo formal. En algunas ocasiones estos métodos más simples son preferibles como respuesta inicial.

4. La principal ventaja de un registro es que es una oportunidad única de conseguir información básica para los programas posteriores. También ayuda a evitar disputas sobre el número de refugiados. El registro es, además, un componente esencial en cualquier programa de búsqueda de personas o familias desaparecidas y puede ser un factor importante para la protección de los refugiados.

5. El momento más práctico para registrar a los refugiados es cuando llegan a un centro de acogida/tránsito o se instalan en un emplazamiento. Este censo o registro suele hacerse al mismo tiempo que la revisión médica. El traslado de los refugiados a un nuevo emplazamiento ofrece asimismo una buena oportunidad para un registro general.

6. Con el tiempo pueden surgir discrepancias entre los datos oficiales y los cálculos aproximados de quienes están más cerca de los refugiados. Si las discrepancias no se resuelven rápidamente, surgirán problemas de índole grave. Es posible que haya pequeñas divergencias, dadas las dificultades propias de enumerar y censar. Las dificultades grandes pueden evitarse mediante una verificación oportuna de los datos utilizando los distintos métodos descritos en este capítulo.

7. Para mayor información sobre técnicas de registro y cálculo demográfico, hay que remitirse a *Registro – Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno*.

Cálculo Demográfico

- En casi todos los métodos de cálculo demográfico es importante comprender la estructura comunitaria de la población beneficiaria;
- Hay que actualizar los cálculos periódicamente.

Introducción

8. Para calcular la población pueden usarse los siguientes métodos:

- i. Recuento;
- i. Archivos administrativos;
- i. Listas recopiladas por los dirigentes de los refugiados;
- i. Extrapelación y Sistema de Posicionamiento Global (*GPS*);
- i. Fotografía aérea.

9. En casi todos los métodos de cálculo demográfico es importante comprender la estructura comunitaria de la población beneficiaria –por ejemplo, las distintas clases de contratos matrimoniales y la media de miembros por grupo familiar.

10. En el Anexo 1 se ofrece un formulario para dar parte del cálculo demográfico dentro de un informe sobre la situación global. Hay que actualizar los cálculos con regularidad.

Recuento

11. Si durante una afluencia de refugiados existen puntos de entrada o tránsito fácilmente identificables (por ejemplo, puentes o lugares de transporte), un recuento diario del número de personas que atraviesan esos puntos puede dar una idea razonable de la población refugiada. Hay que apostar todo el personal necesario en puentes y otros puntos vitales para conseguir rápidamente una cobertura de 24 horas. Los miembros del personal deben recibir contadores para facilitarles el recuento e impresos sencillos de registro y formularios de parte informativo.

Archivos Administrativos

12. Las autoridades locales del emplazamiento de refugiados pueden recopilar datos demográficos sobre los refugiados. Si es posible, hay que obtener el censo nacional y otros datos demográficos del país de origen, para contrastarlos con los datos de la zona de acogida.

Listas Recopiladas por los Dirigentes de los Refugiados

13. Las listas con los nombres pueden ser recopiladas por los dirigentes de los refugiados y verificadas mediante un proceso acordado con la comunidad de refugiados.

Para garantizar que el sistema es lo más preciso y justo posible, es especialmente importante comprender la estructura comunitaria.

La estructura y la jerarquía normal comunitaria de una sociedad suelen quedar deshechas durante el éxodo y con frecuencia son otras personas las que adoptan el papel de dirigentes en el país de asilo. Es esencial comprender el papel, los motivos y la eficacia del nuevo liderazgo. Los servicios comunitarios y el personal sobre el terreno pueden facilitar esta tarea. Los archivos recopilados por los dirigentes de los refugiados pueden incluso llegar a hacer innecesario el registro, siempre y cuando se controlen y verifiquen aleatoriamente y se actualicen periódicamente.

14. Las listas pueden ser útiles también para identificar a los refugiados vulnerables que necesitan una ayuda especial. El personal de los servicios comunitarios tendrá que visitar a las personas y familias vulnerables para confirmar la precisión de las listas que han proporcionado los dirigentes.

Recuento de Alojamientos y Extrapolación

15. El número de población también puede obtenerse calculando el área total del campamento y contando los alojamientos de una parte solamente, gracias a lo cual se extrapola la población del campamento entero.

16. El área total del campamento puede calcularse de distintas formas. Puede determinarse midiendo el largo y ancho a zancadas, o por medio de un metro o cinta métrica (si el campamento es pequeño), o conduciendo (si es grande) y sirviéndose del cuentakilómetros para calcular la distancia.

17. Si se tiene un mapa del campamento, el área del campamento puede calcularse superponiendo una rejilla a escala sobre el mapa y sumando el número de recuadros que queda dentro de los límites del campamento.

18. Por último, es posible calcular la superficie del campamento usando el *GPS*. Se trata de un sistema que incluye un aparato manual, del tamaño de una calculadora y costaba unos 200 dólares EE.UU., en 1999, con una pequeña pantalla que muestra la latitud y longitud. El aparato establece la posición por medio de unos satélites. No funciona en lugares de vegetación espesa o en valles profundos y estrechos, ya que tiene que estar orientado hacia varios satélites a la vez.

19. El *GPS* se utiliza para establecer las coordenadas geográficas del perímetro del campamento. Cuanto más irregular sea la forma del campamento, más puntos de perímetro se necesitarán. Una vez averiguado el perímetro del campamento, se puede calcular el área del campamento de varias maneras:

- i. Comunicando las coordenadas del perímetro a la Unidad de Mapas de la Sede, quien calculará el área y transmitirá el resultado al terreno. Por otro lado, se pueden marcar las coordenadas sobre un papel milimetrado a escala, usando el eje X para representar la longitud y el eje Y para la latitud. Se traza una línea que una los dos puntos. Al contar los recuadros del interior del perímetro, se obtendrá el área total del campamento. La distancia representada por 1° de longitud varía, disminuyendo hacia los polos Norte y Sur y aumentando hacia el ecuador. Para usar este método, hay

que averiguar la distancia correspondiente a un grado en la localización exacta del campamento. Eso puede hacerse usando la escala de un mapa de la zona, siempre y cuando ésta sea lo suficiente grande;

- ii. El programa informático (denominado *Sistemas de Información Geográficos* o SIG) puede dibujar automáticamente un mapa y calcular el área del campamento basándose en los puntos de perímetro establecidos por el GPS. La ayuda técnica para instalar este programa puede solicitarse a la Sede.
20. Una vez establecido el área de la superficie hay que seleccionar una muestra mínima de tres áreas distintas dentro del campamento, que represente cada una aproximadamente 1/30 del área total del campamento.

Por ejemplo, si el área total del campamento es de 600.000 metros cuadrados, cada una de las muestras del área debe medir unos 20.000 metros cuadrados. Para las secciones de muestra se puede utilizar cualquier superficie con una variación de largo y ancho de 20.000 metros cuadrados. El GPS normal no es lo suficientemente preciso para medir el tamaño del área de muestra y habrá que sustituirlo por métodos convencionales de medición.

21. Contando el número de alojamientos familiares de cada muestra de las secciones se obtendrá una cifra con la media de viviendas por sección (por ejemplo, de 20.000 metros cuadrados). Luego esta cifra se multiplicará por 30 para extrapolarla al campamento entero.

Por ejemplo, si las tres secciones de muestra tienen 120, 134 y 150 alojamientos respectivamente, la media de viviendas en la sección de muestra será de $(120 + 134 + 145) / 3 = 133$. Así pues, el número total de alojamientos en los 600.000 metros cuadrados será de $133 \times 30 = 3.990$ viviendas.

22. Es preciso establecer la media de miembros por familia y por alojamiento para calcular la población total. Por ejemplo, si la media familiar es de 5 miembros, entonces la población total es $5 \times 3.990 = 19.950$.

Fotografía aérea

23. Las fotografías aéreas (o a veces los vídeos) de un campamento sirven para contar el número de viviendas familiares. Lo mismo puede lograrse, hasta cierto punto, tomando una fotografía desde una colina, torre o edificio alto cercano. Además de las fotografías aéreas de tipo profesional, las fotos “amateur”, tomadas por ejemplo desde una avioneta del ACNUR, pueden servir para efectuar un cálculo aproximado. Para sobrevolar el campamento es posible que haya que solicitar permiso a las autoridades.

24. Las fotografías aéreas deben ir acompañadas de un estudio sobre el terreno para conocer la media de miembros por familia y por vivienda, y el porcentaje de viviendas vacías.

25. El número de alojamientos que aparece en la fotografía (o mosaico de fotografías) multiplicado por la media de miembros de cada vivienda familiar proporcionará una cifra global de la población.

26. Es importante establecer una escala adecuada para la fotografía. Eso dependerá, en parte, del tamaño de los campamentos. Los vuelos a gran altitud producen fotografías menos manejables e interpretables, donde es más difícil distinguir los alojamientos.

27. Los resultados de las fotografías aéreas pueden incluirse en el SIG, con el que pueden dibujarse los mapas.

Registro

El registro demográfico proporciona una información más detallada para que la gestión de la operación de asistencia sea eficaz;

El registro se lleva a cabo en varias etapas.

Introducción

28. La protección y la asistencia prestada serán más eficaces si están basadas en la información demográfica obtenida del registro. Los registros pueden ser necesarios en distintas fases de una operación, por ejemplo cuando se produce una nueva afluencia de refugiados; una operación de repatriación voluntaria (véase el Capítulo 19 sobre repatriación voluntaria); en cualquier momento del programa de asistencia, para actualizar la información sobre la población o para recopilar información sobre grupos concretos, por ejemplo los menores no acompañados (véase el anexo del Capítulo 10 sobre servicios comunitarios). La siguiente información se refiere sobre todo al registro de población durante una afluencia o una actualización.

29. Para poder hacer frente a una situación con mucha gente, es preferible separar los trámites del registro en seis fases distintas, dependiendo de las necesidades inmediatas de la población y el tiempo y personal disponible para llevar a cabo la labor. Cada fase debe considerarse como una entidad en sí misma, aunque dando paso a la siguiente fase cuando las circunstancias lo permitan,

30. Las seis fases de un registro son:

- i. Calcular la población;
- ii. Planificar el registro e informar a los refugiados;
- iii. Identificar a la población;
- iv. Tomar los datos y expedir tarjetas de identidad;
- v. Informatizar;
- vi. Verificar y actualizar.

31. Lo 'ideal' en un registro es trabajar lo más cerca posible de la población refugiada y de sus dirigentes, fomentando la responsabilidad y la participación comunitaria en todas

las etapas del proceso. Puede que eso no sea siempre posible al principio, pero debe ser el objetivo principal tanto en el registro como en la gestión del campamento.

32. El registro formal requiere un tiempo y unos recursos personales considerables, así como la participación activa de los colaboradores clave que proporcionen el personal necesario. Entre los colaboradores clave se incluye al gobierno, otras agencias de las Naciones Unidas, las ONG y las autoridades responsables de la seguridad. El registro sólo se realizará cuando:

- i. Se pueda garantizar la seguridad del personal y de los refugiados;
- ii. Los refugiados acepten el proceso;
- iii. Los colaboradores clave proporcionen personal para llevar a cabo el registro;
- iv. Exista suficiente material de registro y otros equipos, incluido el apoyo logístico y las comunicaciones.

Material Normalizado del ACNUR para Registros

33. El material normalizado de registro está depositado en la Sede y alcanza para censar a 300.000 refugiados. Este material incluye, por ejemplo, tarjetas y formularios normalizados, brazaletes de identificación, signos de identificación, etc. Estos materiales se incluyen como parte del paquete de registro para refugiados (para información más detallada sobre estos recursos y cómo obtenerlos, véase el Apéndice 2, Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia).

Fases del Registro

Fase 1: Cálculo aproximado de la población

34. Éste es el primer paso para decidir si es necesario un registro completo y/o para determinar las cifras de planificación del proceso de registro. También proporciona datos para trabajar con la población en la planificación de operaciones cuando aún no se dispone de información demográfica más detallada.

Fase 2: Planificación del registro e información a los refugiados

35. Hay que elegir a un responsable para la planificación y ejecución del registro. Un censo piloto de otro campamento puede resultar útil para identificar las posibles dificultades. La planificación debe ser un ejercicio en colaboración con las partes implicadas, incluidos los refugiados. A este nivel puede que el personal necesite algún tipo de formación. Es preciso asegurarse de que se cuenta con el suficiente personal, equipo, suministros, seguridad, telecomunicaciones, vehículos y apoyo logístico para la fecha del ejercicio. Conviene definir qué tipo de información va a ser recogida mediante la hoja de control o formulario de registro y luego informatizarla.

36. Mientras dura la planificación, se debe poner en marcha una campaña intensiva de información dirigida a la población refugiada en general (no sólo a los dirigentes) a fin de poner en conocimiento de los refugiados los procedimientos y las ventajas del registro.

Fase 3: Identificación de la población

Se debe entregar a cada persona de la población analizada un distintivo de identificación o un brazalete. Así se fija y se limita temporalmente el tamaño del grupo sobre el que se reunirá más tarde la información. Sin la fase de marcado, el registro se convertirá en una puerta giratoria, abierta a todo tipo de distorsiones y abusos. Debe hacerse con rapidez (preferiblemente en unas horas, máximo un día) para evitar las inscripciones múltiples y/o fraudulentas en el registro. Aunque la población sólo sea avisada del momento en que se producirá la acción con unas pocas horas de antelación, es necesario estar seguros de que comprenden lo que está ocurriendo.

Fase 4: Recogida de los datos y expedición de tarjetas de identidad

a) Ha de anotarse un cierto número de datos en las hojas de control y expedir tarjetas de identidad provisionales

38. Esta fase (incluyendo la emisión de piezas de identidad provisionales) debe llevarse a cabo antes de que se produzca la siguiente distribución de alimentos, dado que el hecho de llevar un distintivo de identificación o un brazalete no equivale a ser una persona necesitada y su utilización no ofrece credibilidad a la hora de la distribución de alimentos o de socorros.

39. Lo normal es que no haya mucho tiempo para reunir información, incluso habrá que distribuir la asistencia urgentemente y para eso hace falta un mínimo de datos demográficos. El primer paso por tanto es intercambiar el distintivo de identificación o brazalete por unas tarjetas de identidad provisionales (que también se utilizan como cartilla de racionamiento – véase el Anexo 2) con todos los cabezas de familia, y anotar una cantidad no muy numerosa de datos en las hoja de control (véase el Anexo 3). En la mayoría de los casos, la información se limita al nombre del cabeza de familia, el número de miembros y la división por grupo de edad/sexo de la familia, así como el número de la tarjeta de identidad provisional, indicando si algún miembro de la familia es clara y particularmente vulnerable (véase los Anexos 4 y 5).

b) Cumplimentación de los formularios de registro y distribución de las tarjetas de identidad

40. El segundo paso es recopilar una información detallada sobre las familias en Formularios de Registro (véase el Anexo 4) y expedir piezas de identidad permanentes (también utilizadas como cartilla de racionamiento, la tarjeta normalizada del ACNUR suele ser válida durante un año o de 24 a 36 repartos). Si esto se hace inmediatamente después de la fase de identificación (sin pasar por el trámite de las tarjetas de identidad provisionales), el tiempo se convertirá en un obstáculo. En cambio, si se hace después de expedir las tarjetas provisionales, puede extenderse por un largo período de tiempo, poniendo una fecha de validez en dichas tarjetas.

El Formulario de Registro constituye el principal documento de los censos del ACNUR y servirá de referencia para cualquier análisis, comprobación y actualización del registro.

41. Esta fase proporciona una conexión comprobable entre la identidad de las personas que son objeto de registro y la sencilla documentación que se necesita para procesar el reparto de ayuda a un gran número de personas. Se utiliza el proceso de recopilación de información en dos etapas porque el segundo paso puede llevar un tiempo considerable, y la información censal se necesita mientras tanto para la distribución de productos básicos. En esta fase es particularmente importante tener personal que domine el idioma y asegurarse de que existe un código común en la transcripción de los alfabetos, especialmente de los nombres propios.

Fase 5: Informatización

42. La introducción de datos en el ordenador puede empezar justo después de distribuir las tarjetas de identidad o al mismo tiempo si se dispone de los suficientes recursos para ello. La informatización se suele hacer a través del Sistema de Registro Sobre el Terreno (*Field Based Registration System – FBARS*). En los formularios de registro del ACNUR, las abreviaturas normalizadas sirven para facilitar la recogida y la entrada de datos, especialmente aquéllos sobre grupos de riesgo (véase el Anexo 5).

43. Los datos pueden ser introducidos *in situ* por el personal informático o subcontratar a una compañía especializada externa. Hay que introducir los datos en el ordenador cuanto antes, no dejando pasar más que unos pocos meses desde su recogida en los formularios de registro, ya que de otro modo se habrán pasado de fecha y serán inservibles.

44. El *FBARS* puede llevar a cabo dos tipos de registro, por unidades familiares (hoja de control) o por individuos (formulario de registro normalizado). Este sistema posee además un módulo de gestión de convoyes que puede usarse durante los movimientos de masas organizados. Lo pueden usar las oficinas del ACNUR y los gobiernos y colaboradores en la ejecución.

45. El *FBARS* posee un método de búsqueda sencilla y aplicaciones para emitir informes, pudiendo proporcionar información para la planificación, la supervisión y los informes, por ejemplo:

- i. Datos sobre el número y la media de llegadas;
- ii. Datos sobre grupos de refugiados, incluidos los más vulnerables;
- iii. Datos contrastados tanto a nivel regional como global;
- iv. Listas de distribución de alimentos;
- v. Lista de pasajeros.

46. El *FBARS* puede adquirirse junto con los materiales de registro del ACNUR (véase más arriba). Actualmente el programa informático y la documentación se encuentran disponibles en inglés, francés y ruso. La información y el soporte para usar *FBARS* puede conseguirse en la Sección de Servicios de Información e Informática de la Sede.

Fase 6: Verificación y actualización de la información

47. La información recogida debe actualizarse ya que la población cambia a medida que se producen nacimientos, defunciones y movimientos de población. Debería haber un sistema para hacerlo desde el principio. El número de personas registradas deberá ser contrastado con otras informaciones, por ejemplo se pueden controlar los nacimientos y las muertes a través de los servicios de salud, mientras que los movimientos de población pueden seguirse mediante cualquiera de los métodos de cálculo aproximado de la población descritos anteriormente.

48. Los documentos de identidad pueden adquirir valor monetario, especialmente si se usan para acceder a las ayudas. Deberá organizarse un sistema de comprobación de estos documentos, por ejemplo la verificación al azar en puntos de distribución de alimentos para asegurarse de que los refugiados no están usando documentos de otras personas o papeles falsos.

49. La verificación es un proceso continuo, por lo que la comprobación rutinaria, incluidas las visitas puerta a puerta, en los centros de reparto de alimentos, etc., debe ser una parte del seguimiento normal, regular y frecuente. Los alojamientos deberán tener una dirección (sección, bloque, número de vivienda individual), que debe constar en la información del registro familiar individual.

Referencias

Registro – Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, Ginebra 1994.

Anexo 2

Anexo 3 – Hoja de Control

Fueille de contrôle

País: <i>Pays:</i>	Emplazam.-Campo: <i>Site-Camp:</i>	Localidad: <i>Lieu:</i>	Bloque: <i>Bloc:</i>	N.º de vehículo: <i>No de Véhicule:</i>	Empleado: <i>Employé(e):</i>	Fecha:
------------------------------	--	-----------------------------------	--------------------------------	---	--	---------------

N.º de tarjeta <i>Nº de carte</i>	Nombre de CDF <i>Nom de CDF</i>	Hogar <i>Foyer</i>			Niños/ <i>Enfants</i>				Adultos				Vulne <i>***</i>	Lugar de origen <i>Lieu d'origine</i>
		H	M	Total	< 5*		5-17		18-59		> 60			
					H	M	H	M	H	M	H	M		
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
15														
				Total										

* no han cumplido los 5 años/ *moins de 5 ans révolus*

** PS = padre solo
= *parent seul(e)*

PM = persona mayor no acompañada
= *personne âgée non accompagnée*

M5 = mujer sola
= *femme seule*

DF = discapacitado físico
= *handicapé(e) physique*

EC = enfermo crónico
= *malade chronique*

MA = menor no acompañado
= *mineur non accompagné*

ND = niño desaparecido
= *enfant disparu*

Anexo 4 – Formulario de Registro
Formulaire d'enregistrement

Número de la Tarjeta de Registro
Numéro de la carte d'enregistrement

--

ACNUR



HCR

Pais/Pays		Emplaz./Site		Localidad/Lieu		Bloque/Bloc					

Fecha de llegada / Date d'arrivée:	
dd / jj	mm / mm

Formulario de Registro
Formulaire d'enregistrement

Pais de origen / Pays d'origine:	Provincia-Condado / Province-Préfecture:	Distrito / District-Commune:	Ciudad-Pueblo / Ville-Village:	Origen étnico / Origine ethnique:
Lugar de Retorno Previsto / Lieu de retour prévu:	Provincia-Condado / Province-Préfecture:	Distrito / District-Commune:	Ciudad-Pueblo / Ville-Village:	Religión / Religion:

(if different to above / si différent de ci-dessus)

	Nombre Nom		Sexo Sexe	FDN DDN	Relac. parentesco Lien de parenté	Formac. Format.	Prof./Cualif. Profess./Qualific	Vulnerab.
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

Fecha de Registro: Date d'enregistrement:	Observaciones / Remarques:

Anexo 5 – Abreviaturas de los Formularios de Registro del ACNUR
Codes pour les formulaires HCR d'enregistrement

Sexo Sexe		Parentesco con el CDF <i>Lien de Parenté avec CDF</i>		Formación <i>Formation</i>		Vulnerabilidad <i>Vulnérabilité</i>	
F	Femenino <i>Féminin</i>	S P O	Esposos (marido/mujer) <i>Conjoint (mari/femme)</i>	P		S P	Padres Solos <i>Parent seul(e)</i>
M	Masculino	C HI	Niño (hijo/hija) <i>Enfant (fils/fille)</i>	S	Secundaria <i>Secondaire</i>	S F	Mujer Sola <i>Fem. seule</i>
		P A R	Padre (madre/padre) <i>Parent (mère/père)</i>	T	Técnica/ Profesional <i>Tecnique/ Professionnelle</i>	U E	Persona mayor no acompañada <i>Personne âgée non accompagné</i>
		S B R	Hermana/Hermano <i>Soeur/Frère</i>	U	Universitario <i>Universitaire</i>	U M	Menor no acompañado <i>Mineur non accompagné</i>
		G P R	Abuelos (abuela/abuelo) <i>Grand-parent (grand-mère, grand-père)</i>	G	Licenciado <i>Diplôme universitaire</i>	P D	Discapacitado físico <i>Handicapé(e) physique</i>
		G C H	Nietos (nieto/nieta) <i>Petit-enfant (petit-fils/petit- fille)</i>	I	Educación no institucional <i>Education non institutionnalisée</i>	MI	Enfermo mental <i>Malade mental(e)</i>
		IN L	Suegros <i>Beaux-Parents</i>	N	Ninguna Educación Institucional <i>Aucune Education institutionnalisée</i>	CI	Enfermo crónico <i>Malade chronique</i>
		O F M	Otros Miembros de la familia <i>Autre</i>	X	Desconocida <i>Inconnu</i>	M C	Niño desaparecido <i>Enfant disparu</i>

Manual para situaciones de Emergencia
 Operaciones: Cálculo y Registro Comunitario

	U N R	Persona ajena viviendo con la familia <i>Personne étrangère vivant avec la famille</i>	O	Otros <i>Autres</i>		
	A/ U	Tía/Tío <i>Tante/Oncle</i>				

12

ELECCIÓN DEL LUGAR, PLANIFICACIÓN Y ALOJAMIENTO



Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

• ÍNDICE

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-14
Asentamientos Dispersos	
Alojamientos de Masas	
Campamentos	
Organización de la Respuesta	15-21
Introducción	
Planificación de Contingencia	
Información para la Elección del Lugar y Planificación	
Conocimientos Especializados y Necesidades de Personal	
Criterios para la Elección del Lugar	22-37
Introducción	
Abastecimiento de Agua	
Tamaño de los Campamentos	
Uso y Derechos sobre el Suelo	
Seguridad y Protección	
Topografía, Drenaje y Condiciones del Suelo	
Facilidad de Acceso	
Condiciones Climáticas, Enfermedades Locales y Otros Riesgos	
Vegetación	
Metodología para la Elección del Lugar	
Planificación del Emplazamiento:	
Consideraciones Generales	38-59
Introducción	
Plan Maestro	
Servicios e Infraestructura	
Planificación Modular	
Condiciones del Medio Ambiente	
Consideraciones relativas al Sexo	
Planificación del Emplazamiento: Infraestructura	
Específica	60-70
Saneamiento	
Abastecimiento de Agua	
Carreteras	
Prevención de Incendios	
Servicios Administrativos y Colectivos	

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

Alojamiento 71-87

Introducción
Tipo de Alojamiento
Criterios normalizados
Láminas de Plástico
Tiendas de Campaña
Alojamientos Prefabricados
Alojamientos para Climas Fríos

Campamentos de Acogida y Tránsito 88-93

Edificios Públicos e Instalaciones Colectivas 94-98

Situación

Que el emplazamiento sea el adecuado y esté bien elegido y que los asentamientos de refugiados posean una sólida planificación, con buenos alojamientos y una infraestructura bien integrada, es fundamental en las primeras etapas de una emergencia relacionada con refugiados puesto que salva vidas y reduce el sufrimiento. En una emergencia el asentamiento de refugiados puede adoptar la forma de asentamiento disperso, de alojamiento en masa en edificios ya existentes o de campamentos organizados. Las primeras decisiones en torno a la localización y el diseño tendrán repercusiones mientras dure el asentamiento de refugiados, con efectos a largo plazo sobre la protección y el suministro de ayuda humanitaria.

Objetivos

Conseguir un lugar idóneo y un alojamiento para cobijar a los refugiados durante una emergencia.

Principios de la Respuesta

- Utilizar principios de planificación a largo plazo, incluso cuando se crea que la situación de los refugiados va a ser sólo temporal;
- Las decisiones tomadas en relación con la elección del lugar y la planificación del campamento son prácticamente irreversibles, por lo que, en caso de dudas, habrá que buscar ayuda técnica;
- Evitar las altas densidades de población en los asentamientos y los alojamientos;
- Evitar los asentamientos de emergencia demasiado grandes; normalmente los campamentos para refugiados deben ser el último recurso;
- Hacer participar a los refugiados en todas las fases del asentamiento y de la planificación y construcción de los alojamientos;
- Utilizar un método ascendente en la planificación, empezando por las unidades sociales más pequeñas, manteniendo los acuerdos y estructuras tradicionales de la sociedad refugiada en la medida de lo posible;
- Desarrollar un plan maestro completo, diseñando el asentamiento alrededor de las instalaciones sanitarias y otros servicios, y dejando espacio para futuras ampliaciones.

Medidas concretas

- Evaluar la idoneidad del emplazamiento de refugiados y garantizar que cumple con los criterios mínimos;
- Evaluar al mismo tiempo las necesidades más inmediatas de los refugios de emergencia y proporcionar los materiales necesarios que no pueden conseguirse a nivel local;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

- Identificar las medidas más urgentes para mejorar la planificación y el trazado del emplazamiento y ejecutarlas cuanto antes.

Introducción

1. El hecho de ofrecer un lugar donde vivir es una consecuencia natural de la concesión del derecho de asilo. Dado que el trazado, las infraestructuras y los alojamientos de un campamento de emergencia tendrán una influencia crucial en la seguridad y el bienestar de los refugiados, estos factores deben coordinarse con otros sectores vitales implicados en la respuesta humanitaria: los servicios comunitarios, agua, saneamiento, salud, educación, distribución de alimentos, logística, silvicultura y medio ambiente.
2. Casi todas las operaciones de refugiados duran mucho más de lo previsto inicialmente, por lo que desde el principio habrá que planificar infraestructuras y alojamientos rentables y sostenibles. El período de vida previsto para un campamento influirá sobre la elección del lugar, la planificación del campamento y la ejecución de la operación de refugiados.
3. El papel y la responsabilidad de las autoridades nacionales en la elección del lugar es evidente y de fundamental importancia. Del mismo modo, los propios refugiados deben involucrarse lo antes posible en la operación; en el mejor de los casos, deben ser las necesidades de los refugiados las que determinen la localización, el tamaño y el trazado del emplazamiento. En la práctica habrá que lograr un compromiso entre las necesidades de los refugiados y los factores externos, tanto prácticos como políticos.
4. La buena elección del lugar, la planificación y los alojamientos adecuados podrán:
 - i. Salvar vidas y reducir costes;
 - ii. Reducir al mínimo la necesidad de efectuar correcciones difíciles más tarde;
 - iii. Hacer que el suministro de productos básicos, servicios e infraestructuras sea más fácil y rentable;
 - iv. Garantizar el mejor aprovechamiento del terreno, los recursos y el tiempo;
5. Los asentamientos de emergencia para los refugiados suelen pertenecer a una de estas tres categorías:
 - i. Asentamiento disperso;
 - ii. Alojamientos de masas;
 - iii. Campamentos.

Asentamientos Dispersos

6. En este tipo de arreglo, los refugiados encuentran alojamiento en las casas de las familias que ya viven en la zona de refugio. Los refugiados comparten el alojamiento existente o se instalan temporalmente en las cercanías y comparten el agua, las instalaciones sanitarias, la preparación de la comida y otros servicios existentes en las casas.

7. El alojamiento suele buscarse entre familias extensas o con gente del mismo origen étnico. Este tipo de arreglo puede darse tanto en entornos rurales como urbanos. Las ventajas de este tipo de asentamiento son:

- i. Rápido de ejecutar;
- ii. Necesita un apoyo administrativo limitado;
- iii. Poco costoso;
- iv. Fomenta la autoayuda y la independencia;
- v. Tiene menos repercusiones sobre el medio ambiente que los campamentos.

8. Los inconvenientes de este tipo de asentamiento son:

- i. Las familias y comunidades de acogida pueden verse sobrecargadas y empobrecidas;
- ii. Puede resultar difícil distinguir la población de acogida de la refugiada. Eso puede crear problemas a la hora de llevar a cabo el cálculo y registro de la población;
- iii. Los problemas en materia de protección pueden resultar más difíciles de detectar que cuando hay una mayor concentración de población;
- iv. Posiblemente, los habitantes locales necesiten los alojamientos y las demás formas de asistencia tanto como los refugiados.

Alojamientos de Masas: Edificios Públicos e Instalaciones Colectivas

9. En este tipo de asentamiento los refugiados encuentran alojamiento en las instalaciones existentes, por ejemplo en escuelas, barracones, hoteles o gimnasios. Normalmente están situados en zonas urbanas y suelen servir de alojamiento temporal o transitorio. Las ventajas de este tipo de asentamiento son:

- i. Estos edificios no se usan a diario como alojamiento, por lo que los refugiados pueden instalarse inmediatamente en ellos sin interrumpir el alojamiento en la zona de acogida de refugiados;
- ii. Se puede disponer al instante de servicios como agua e instalaciones sanitarias, aunque éstos pueden resultar insuficientes cuando se trata de una población demasiado grande;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

iii. No es preciso construir otras estructuras específicamente para los refugiados;

10. Los inconvenientes de este tipo de asentamiento son:

- i. Puede saturarse rápidamente;
- ii. Puede suponer una sobrecarga para las instalaciones sanitarias y demás servicios;
- iii. Puede dañar los equipos y las estructuras;
- iv. Los edificios dejan de servir a su propósito original, interrumpiendo por tanto un servicio público para la población local;
- v. Falta de intimidad.

Campamentos

11. En este tipo de asentamiento los refugiados encuentran alojamiento en emplazamientos construidos ex profeso para ellos, en donde la variada gama de servicios, como agua o instalaciones sanitarias, están destinados normalmente al uso exclusivo de la población del emplazamiento.

12. Los campamentos con una densidad muy alta de población son la peor opción para la instalación de refugiados. Sin embargo, puede ser la única posible debido a las decisiones del país receptor o simplemente debido a la ausencia de otras alternativas. Son comunes en zonas con poca o ninguna infraestructura anterior o cuando el tamaño de la población es tal que supondría una tensión intolerable para los recursos locales si se optase por utilizar alguno de los otros dos tipos de asentamiento mencionados anteriormente.

13. Las ventajas de este tipo de asentamiento son:

- i. Permite ofrecer servicios a una población grande de forma centralizada y eficaz;
- ii. Comparado con los asentamientos más dispersos, la oferta de algunos servicios puede resultar mucho más económica;
- iii. Resulta más fácil identificar y comunicarse con la población refugiada;
- iv. Es más fácil organizar una repatriación voluntaria.

14. Los inconvenientes de este tipo de asentamiento son:

- i. La alta densidad de población incrementa de manera importante los riesgos para la salud de la población;
- ii. Los importantes daños que se puede ocasionar en el medio ambiente próximo al campamento ;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

- iii. Una alta concentración de población, especialmente cuando está cerca de las fronteras internacionales, puede hacer a la población más vulnerable frente a los problemas de protección;
- iv. Los grandes campamentos pueden servir de guarida y apoyo a algunos grupos armados que no deberían gozar del estatuto de refugiado. La dificultad para distinguir a estos grupos de la población refugiada normal hace que éstos puedan seguir beneficiándose de la asistencia.

Organización de la Respuesta

- La elección del lugar, la planificación y el alojamiento de los refugiados tienen un peso importante en la provisión de otros tipo de ayuda.
- Por tanto esta cuestión se considera fundamental en la evaluación y la respuesta a los problemas y necesidades.
- Es preciso contar con conocimientos especializados y una planificación rápida y coordinada del lugar o de la mejora de las condiciones existentes.

Introducción

15. La elección y planificación del lugar así como la provisión de alojamientos influyen directamente en el suministro de otros tipo de ayuda y serán temas importantes a tener en cuenta cuando se haga una evaluación de los problemas y necesidades y una planificación de la respuesta globales. La toma de decisiones debe formar parte de un concepto global y tener en cuenta el consejo de los especialistas y las opiniones de los refugiados.

Planificación de Contingencia

16. Conviene que la mejor elección, planificación y desarrollo de los emplazamientos se haga antes de la llegada de los refugiados. Sin embargo, la escala, naturaleza, duración o dirección de la afluencia de refugiados a menudo entraña la necesidad de que algunos o todos los aspectos de un plan de contingencia tengan que ser modificados de cara al curso cambiante o imprevisto de los acontecimientos. No obstante, la información reunida previamente durante el proceso de planificación de los imprevistos suele resultar de gran utilidad.

17. Debido a la naturaleza de las emergencias, y dado que las consideraciones prácticas y políticas suelen ser el factor más determinante a la hora de elegir el lugar del emplazamiento, la cuestión prioritaria será normalmente la de mejorar los emplazamientos donde los refugiados se han asentado espontáneamente.

Información para la Elección del Lugar y Planificación

18. Hay que repasar la información reunida previamente durante el proceso de planificación de contingencia y de otro tipo (mapas y datos) para establecer la gama de opciones para los emplazamientos. La información básica para la planificación estará a menudo disponible en forma de mapas, informes, estudios y otro tipo de datos que normalmente abarcan ámbitos como la topografía, utilización de la tierra, clima, suelos,

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

geología, hidrología, vegetación, infraestructura y recursos clave tanto naturales como culturales. Las distintas fuentes de información pueden incluir las oficinas del gobierno, las instituciones educativas y las agencias de las Naciones Unidas. La Sede del ACNUR, a través del punto estratégico de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), también puede apoyar las operaciones proporcionando mapas, fotografías aéreas, imágenes por satélite y una base de datos especializada en geografía.

Conocimientos Especializados y Necesidad de Personal

19. Puede que se requieran conocimientos especializados en materia de hidrología, prospección, planificación del espacio, ingeniería (por ejemplo, abastecimiento de agua, saneamiento, construcción de carreteras y puentes, materiales de construcción, etc.), salud pública, medio ambiente y tal vez en antropología social. Estar familiarizado con las características de los países de origen y asilo es muy importante. La experiencia previa a la emergencia y una actitud flexible son particularmente valiosas.

20. La pericia y el asesoramiento hay que buscarlos en la Sección de Servicios de Ingeniería y Medio Ambiente del ACNUR, que aconsejará sobre el grado necesario de preparación de un especialista para coordinar las actividades de ese sector. Las posibles fuentes del personal con la experticia necesaria son los ministerios gubernamentales, las ONG nacionales e internacionales, las facultades de arquitectura e ingeniería, la industria local y las organizaciones profesionales, así como las demás organizaciones de las Naciones Unidas.

21. La elección del lugar y la planificación del asentamiento implica consultar constantemente con todas las personas que participan en la planificación, el desarrollo y la utilización del emplazamiento. Cuando resulte oportuno, podrán formarse equipos de planificación multisectorial, grupos de trabajo o especializados para estructurar mejor las consultas y solicitar mejor la información. Hay que buscar el consenso, aunque raramente se satisfagan completamente las necesidades de todas las partes.

Criterios para la Elección del Lugar

Es posible que la tierra sea escasa en el país de asilo y que ninguno de los lugares disponibles cumpla con todos los criterios deseados. No obstante, si el emplazamiento es decididamente inapropiado, se debe poner el máximo empeño en trasladar a los refugiados a otro lugar mejor lo antes posible. Tanto los problemas que resultan de una mala elección del lugar, como las dificultades inherentes a un traslado, se incrementan con el tiempo.

Introducción

22. El origen social y cultural de los refugiados debe ser una de las consideraciones prioritarias y un elemento importante a la hora de determinar el tipo de lugar o de alojamiento más apropiado. En muchos casos, sin embargo, la posibilidad de elegir será limitada, e incluso puede que escaseen las tierras que apenas cumplen los criterios mínimos. Cuando se propone un lugar o una zona deshabitada como asentamiento para los refugiados, es aconsejable verificar por qué no se está usando ese lugar y evaluar si las razones –por ejemplo, por falta de agua o porque se inunda durante el monzón– excluyen su uso para los refugiados.

Abastecimiento de Agua

23. Un requisito previo para la elección de cualquier lugar de asentamiento es la evaluación por parte de un experto, en relación al agua disponible.

La cantidad de agua disponible al año ha demostrado ser el criterio individual más importante y normalmente el más problemático.

No debería elegirse un emplazamiento si se sospecha que sólo se obtendrá agua perforando, cavando o acarreándola. La perforación puede que no sea factible o que no proporcione agua en cantidad y calidad suficiente. No debe elegirse un emplazamiento si ello implica transportar el agua durante un largo trecho.

Tamaño de los Campamentos

24. Aunque la zona elegida como emplazamiento de refugiados debe tener unas condiciones mínimas, éstas deben aplicarse con cautela y flexibilidad. Se trata de un cálculo inicial de rutina más que de criterios precisos.

Cuando se planifica un campamento de refugiados, lo ideal es un área mínima recomendable de 45 m² por persona (incluida la zona ajardinada). En ningún caso la superficie (excluida la zona ajardinada) deberá ser menor a 30 m² por persona.

La cifra de 30 m² de superficie por persona incluye el espacio necesario para carreteras, caminos peatonales, escuelas, saneamiento, seguridad, cortafuegos, administración depósitos de agua, distribución, mercados, almacenamiento y distribución de artículos de socorro y, por supuesto, el solar para los alojamientos. La cifra de 30 m² no incluye, en cambio, el terreno destinado a tareas agrícolas o ganaderas de importancia. Aunque las actividades agrícolas no suelen ser una de las prioridades de una emergencia, el plan del emplazamiento tiene que incluir desde el principio pequeños huertos adosados a la parcela familiar. Esto implica un aumento mínimo de 15 m² por persona, y de ahí que cada persona necesite una asignación global mínima de 45 m² de tierra.

25. Por lo general, conviene evitar que los campamentos tengan más de 20.000 personas.

El tamaño de un emplazamiento para 20.000 personas hay que calcularlo del siguiente modo, suponiendo que se incluye el espacio para huerta:

20.000 personas x 45 m² = 900.000 m² = 90 ha (por ejemplo un emplazamiento que mida 948 m x 948 m).

26. Si es posible, debería haber una buena distancia entre cada campamento. La distancia depende de un número de factores: facilidad de acceso, proximidad de la población local, abastecimiento de agua, consideraciones medioambientales y utilización del suelo.

27. Los asentamientos de refugiados deben estar preparados para una posible ampliación que permita alojar a un mayor número de población debido a un incremento natural o a nuevas llegadas. Cuando el número de nacimientos excede demasiado el de

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

defunciones significa que la población puede llegar a crecer a un ritmo de hasta el 3% o el 4% anual.

Uso y Derechos sobre el Suelo

28. En la mayor parte de los países el terreno disponible para instalar a los refugiados suele ser escaso. Muchas veces es el gobierno quien proporciona terrenos públicos para el emplazamiento. Cualquier utilización de un terreno público debe estar basado en los acuerdos legales formales que se deriven de las leyes del país.

Hay que recordar que el ACNUR no compra ni alquila terrenos para los asentamientos de refugiados.

Si esto supone un problema, ha de informarse inmediatamente a la Sede.

29. Una vez identificado el posible emplazamiento, la evaluación del mismo siempre deberá incluir una aclaración sobre la propiedad y los derechos del suelo. Casi invariablemente, los derechos y la propiedad del suelo suelen conocerse incluso aunque no estén bien documentados en los archivos públicos o no parezcan obvios. El uso nómada de las tierras de pastoreo, por ejemplo, requiere grandes extensiones de terreno que pueden no parecer usadas.

30. Los refugiados deben gozar del derecho exclusivo de la utilización del emplazamiento, otorgado mediante un acuerdo con las autoridades nacional y local (incluidas las tradicionales). El derecho tradicional o consuetudinario sobre la utilización del suelo suele ser un tema sensible, y aunque exista un acuerdo con el gobierno nacional para hacer uso de un lugar, los grupos locales pueden disentir respecto a este tema, aun cuando sea temporal. También es necesario determinar los derechos de acceso y las restricciones al uso de la tierra para conocer los derechos de los refugiados sobre:

- i. La recogida de leña y madera para la construcción de alojamientos y como forraje para los animales,
- ii. El pastoreo de sus animales;
- iii. La posibilidad de iniciar actividades agrícolas o de subsistencia.

Seguridad y Protección

31. En principio, la concesión de asilo no es un acto hostil del país de acogida hacia el país de origen. De cualquier modo, para garantizar la seguridad y la protección de los refugiados, se recomienda asentarlos a una distancia razonable de las fronteras internacionales, así como de otras áreas potencialmente sensibles, como las instalaciones militares.

La Convención de la OUA señala que: “Por razones de seguridad, los países de asilo deben, en la medida de lo posible, asentar a los refugiados a una distancia razonable de la frontera con el país de origen”¹.

¹ Artículo II, párrafo 6, Convención de la OUA. ² “Convenio Internacional sobre Derechos Económicos,

Sólo se deben hacer excepciones a esta regla cuando ello redunde en interés de los refugiados, por ejemplo si hay buenas perspectivas para una pronta repatriación voluntaria y las condiciones de seguridad y protección lo permiten.

Topografía, Drenaje y Condiciones del Suelo

32. Cuando hay agua de sobra, el drenaje suele convertirse en uno de los criterios más importantes. El emplazamiento entero debe estar situado por encima de las zonas con tendencia a inundarse, preferiblemente sobre colinas suaves (de 2 a 4% de inclinación). Los emplazamientos situados en pendientes con más de un 10% de inclinación suelen ser difíciles de usar y requieren normalmente una preparación compleja y costosa. Los emplazamientos situados en llano presentan serios problemas para el drenaje de las aguas residuales y las de tormentas. Conviene evitar las zonas que puedan convertirse en un barrizal pantanoso o inundarse durante la estación de lluvias.

33. Los suelos que permiten una rápida absorción del agua de superficie son importantes para la construcción y la efectividad de las letrinas de pozo. El subsuelo debe permitir una buena infiltración (es decir, que el suelo absorba el agua y que la letrina retenga los residuos sólidos). Hay que tener en cuenta que los suelos demasiado arenosos, que son muy buenos para la infiltración, suelen ser pobres para la estabilidad de la fosa. Cuando el abastecimiento de agua potable provenga de fuentes subterráneas, habrá que prestar especial atención a su contaminación provocada por las letrinas de pozo. Las letrinas de pozo no deben llegar hasta el agua del subsuelo. La capa freática debe estar a un mínimo de 3 m por debajo de la superficie del emplazamiento.

34. Conviene evitar los lugares excesivamente rocosos o impermeables dado que dificultan la construcción de los alojamientos y letrinas. Si es posible, habrá que elegir un emplazamiento donde el terreno sea apropiado para tener al menos pequeños huertos y agricultura a baja escala.

Facilidad de Acceso

35. El emplazamiento debe ser accesible y estar cerca de las fuentes de suministro de alimentos, combustible para cocinar y material para alojamientos. Resulta deseable que en las proximidades haya algún tipo de servicio estatal, preferiblemente servicios de atención sanitaria. Las carreteras deben estar preparadas para todo tipo de climas a fin de que sean accesibles todo el año. Pueden incluirse en la construcción del campamento, carreteras cortas de acceso que conectan la carretera principal con el emplazamiento. La elección de un lugar situado cerca de una ciudad puede tener sus ventajas, aunque estará sujeto a consideración por las posibles fricciones entre los habitantes locales y los refugiados.

Condiciones Climáticas, Enfermedades Locales y Otros Riesgos

36. Los asentamientos no deben estar amenazados por peligros medioambientales para la salud como malaria, oncocercosis (ceguera de los ríos), esquistosomiasis (bilharziasis) o la mosca tsé-tsé. El emplazamiento puede tener algún peligro oculto y/o irregularidad (aunque las gentes locales suelen conocerlos), como riadas o una gran contaminación industrial. En los emplazamientos situados en zonas de mucho polvo, las

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

polvaredas constantes pueden hacer aumentar las enfermedades respiratorias. Los alojamientos de emergencia y los provisionales deben estar protegidos de los vientos fuertes, aunque un poco de brisa resulta saludable. Las condiciones climáticas deben ser soportables durante todo el año, debiéndose tomar buena nota de las variaciones estacionales ya que un emplazamiento conveniente durante la estación seca puede ser insoportable en la época de lluvias. Del mismo modo, las zonas montañosas pueden ser indicadas en verano, mientras que en invierno las temperaturas pueden descender varios grados bajo cero. Las variaciones estacionales pueden afectar considerablemente al tipo y el coste del alojamiento, la infraestructura, el combustible para calefacción e incluso a la dieta. En la medida de lo posible, los refugiados no deben ser instalados en una zona en la que el clima difiera grandemente de aquel al que ellos están acostumbrados. Por ejemplo, el instalar a los refugiados provenientes de tierras altas donde no existe la malaria en una zona pantanosa donde esta enfermedad es endémica puede resultar desastroso.

Vegetación

37. El suelo del lugar elegido debe tener un buen manto vegetal (hierba, arbustos, árboles). La vegetación proporciona sombra y reduce la erosión y el polvo. Durante la preparación del emplazamiento, debe tenerse mucho cuidado para hacer el menor daño posible a la vegetación y a la capa superficial del suelo. Si se utiliza equipo pesado, hay que evitar a toda costa el uso indiscriminado de excavadoras mecánicas o la destrucción de la capa superficial del suelo. Si se va a necesitar madera como combustible para cocinar o para la construcción de viviendas, se debe convencer a los refugiados de que no cubran sus necesidades con la vegetación de los terrenos vecinos. Lo que hay que fomentar, en cambio, son unas pautas de recogida de madera más variadas, en colaboración con las autoridades forestales locales (véase, más adelante, la sección sobre Planificación y Gestión de los Recursos Naturales del Emplazamiento). Se debería hacer un rápido estudio sobre la vegetación y la biomasa disponible para este fin. El emplazamiento no deberá estar situado cerca de zonas protegidas o frágiles a nivel ecológico o medioambiental.

Metodología para la Elección del Lugar

Es preciso que el equipo de planificación se ponga de acuerdo sobre los criterios para elegir el emplazamiento;

- i. Organizar la lista de criterios en función de las prioridades;
- ii. Conseguir buenos mapas y demás información sobre topografía, redes de carreteras, utilización del suelo y recursos hidráulicos;
- iii. Determinar las características del lugar sobre el terreno, identificando cualquier posible defecto que pueda excluir su uso (por ejemplo, la falta de agua, tendencia a inundarse);
- iv. Hacer un sencillo cálculo aproximado de la superficie de cada uno de los posibles emplazamientos, por ejemplo usando el cuentakilómetros para medir las distancias, o, si es factible, utilizando otros métodos, como el Sistema de Posicionamiento Global (GPS) (véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico);

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

v. Evaluar las implicaciones de los diferentes trazado sobre los posibles emplazamientos y clasificar los lugares basándose en la lista de criterios.

Planificación del Emplazamiento: Consideraciones Generales

La distribución física global del emplazamiento debe reflejar una concepción basada en la comunidad descentralizada centrándose en la familia, el pueblo u otros grupos sociales.

La planificación del emplazamiento debe hacerse “de abajo a arriba”, tomando como punto de partida las características y necesidades de la familia, y reflejar al máximo los deseos de la comunidad.

Introducción

38. La distribución física global del asentamiento puede afectar profundamente a la salud y al bienestar de la comunidad. Una buena planificación del emplazamiento también facilita el suministro equitativo y efectivo de los bienes y servicios.

Independientemente de las circunstancias, el objetivo primordial debe ser el de evitar los campamentos de refugiados con una alta densidad de población.

Plan Maestro

39. El “plan maestro” o plan general del emplazamiento debe mostrar la configuración del emplazamiento en su conjunto, sus alrededores y sus características, y su localización con respecto a los distintos elementos naturales y humanos, incluidos los asentamientos. El plan debe tener en cuenta la organización social de los refugiados y los principios de planificación modular, y contener los siguientes elementos físicos.

40. Elementos naturales y construcciones existentes:

- i. Curvas de nivel (las líneas que unen puntos de idéntica altura);
- ii. Ríos, bosques, colinas, lechos de inundación, pantanos;
- iii. Terreno rocoso, suelos arenosos;
- iv. Edificios, carreteras, puentes existentes;
- v. Tierra cultivable, red eléctrica, conducciones de agua.

41. Elementos planificados:

- i. Zonas de alojamiento, posibles áreas de expansión;
- ii. Carreteras y caminos peatonales;
- iii. Sistema de drenaje y de terrazas;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

- iv. Plan de saneamiento;
- v. Plan de distribución de agua;
- vi. Servicios, alumbrado del campamento, etc.;
- vii. Zonas administrativas;
- viii. Instalaciones educativas y sanitarias;
- ix. Puntos de distribución;
- x. Centros de distribución de alimentos;
- xi. Mercados y zonas recreativas;
- xii. Barreras cortafuego;
- xiii. Huertos.

42. El estudio topográfico y planimétrico es el punto de partida fundamental para la planificación del emplazamiento. El plano o mapa debe tener una escala métrica entre 1:1.000 y 1:5.000 y si se trata de campamentos grandes de 1:10.000 o superior. El estudio topográfico detalla los elementos físicos de un paisaje (ríos, valles, montañas). El estudio planimétrico especifica su localización en una zona (por ejemplo, el lugar del campamento).

Servicios e Infraestructura

43. A continuación se ofrece una serie de criterios para los servicios y la infraestructura, a los que habrá que remitirse cuando se prepare el plan maestro:

1 grifo de agua	por	1 comunidad (80-100 personas)
1 letrina	por	1 familia (6-10 personas)
1 centro de salud	por	1 emplazamiento (20.000 personas)
1 hospital	por	10 emplazamientos (200.000 personas)
1 bloque escolar	por	1 sector (5.000 personas)
4 puntos de distribución	por	1 emplazamiento (20.000 personas)
1 mercado	por	1 emplazamiento (20.000 personas)
1 centro de alimentos	por	1 emplazamiento (20.000 personas)
2 bidones de basura	por	1 comunidad (80-100 personas)

44. Hay dos situaciones en las que la planificación es necesaria:

- i. En la reorganización de asentamientos ya existentes formados de manera espontánea;
- ii. En los nuevos emplazamientos.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

Los criterios del diseño aplicados deben ser los mismos en cada caso, aunque los métodos, el enfoque y la duración difieran sustancialmente.

45. Cuando los refugiados se han instalado espontáneamente se sentirán, lógicamente, poco inclinados a una reubicación. En estos casos, la participación de los representantes de los refugiados en la planificación facilitará normalmente una mejor comprensión y aceptación de los cambios esenciales por parte de los refugiados. Es aconsejable dividir cuanto antes y de forma clara las parcelas, incluyendo las zonas reservadas para los servicios.

Es fundamental que la planificación de un nuevo emplazamiento sea tan rápida como exhaustiva.

Planificación Modular

46. La planificación debe tener como punto de referencia a la familia de refugiados. Lo primero es tener en cuenta las necesidades de un hogar, por ejemplo la distancia hasta la fuente de agua y las letrinas; la relación con otros miembros de la comunidad (parientes, clan o grupo étnico); y la construcción local y los contratos matrimoniales. Al desarrollar de esta forma la organización colectiva y considerando después las cuestiones globales de trazado del emplazamiento, es posible que se obtengan mejores resultados que si se empieza teniendo una idea preconcebida de la distribución completa del emplazamiento y luego se divide todo en unidades más pequeñas.

47. Por consiguiente, la planificación y la organización del lugar ha de empezarse a partir del módulo más pequeño, la familia, e ir formando unidades mayores como se indica a continuación:

Módulo	Compuesto de	Nº aprox. de personas
Familia	1 familia	4-6 personas
1 comunidad	16 familias	80 personas
1 bloque	16 comunidades	1.250 personas
1 sector	4 bloques	5.000 personas
1 módulo de campamento	4 sectores	20.000 personas

Estas cifras son aproximadas y deben ajustarse dependiendo de las condiciones reales.

48. La planificación modular no implica necesariamente el uso de un trazado cuadrulado para el emplazamiento. La distribución lineal o cuadrulada, con zonas cuadradas o rectangulares separadas por calles paralelas, se ha usado a menudo debido a su simplicidad de diseño y rapidez de ejecución. Con todo, hay que resistir a toda costa al deseo de hacer un diseño lineal rígido que fomente los asentamientos superpoblados, dado que el deterioro del medio ambiente y las enfermedades son directamente proporcionales a la densidad de población. Cualquiera que sea el trazado adoptado, deberá tenerse en cuenta los elementos naturales del emplazamiento y la identidad de la comunidad refugiada.

49. La organización social, origen y estructura familiar, son todos factores que influirán en la organización del emplazamiento. En principio, esta información, que es una parte básica de la evaluación de los problemas y las necesidades, deberá reunirse durante

las charlas con los refugiados y con quienes conocen bien su sociedad. Hay que hacer un estudio socioeconómico completo de la población refugiada en cuanto lo permitan los recursos, ya que será importante para la planificación posterior, especialmente por lo que se refiere a la autosuficiencia y las soluciones duraderas.

Condiciones del Medio Ambiente

50. Las consideraciones medioambientales deben formar parte de la planificación del espacio y de los alojamientos desde el primer momento de una emergencia. La localización y el trazado de los campos de refugiados, las decisiones tomadas sobre los alojamientos de emergencia y el uso de los recursos locales para construcción y combustible, pueden producir un impacto muy negativo sobre el medio ambiente. Es en las primeras etapas de una emergencia cuando se producen los mayores daños al medio ambiente: El daño medioambiental ocasionado puede tener consecuencias sanitarias, sociales y económicas para los refugiados y la población local, además de repercusiones políticas.

51.

La rehabilitación comienza realmente en la fase de emergencia, y el coste de los daños medioambientales puede reducirse significativamente mediante la adopción de medidas para proteger el medio ambiente desde el principio de la emergencia.

52. Para salvaguardar el bienestar de los refugiados y la población local protegiendo su medio ambiente, se pueden seguir los siguientes pasos:

i. Elección del emplazamiento: conviene evitar las zonas de protección medioambiental. Cuando sea posible, el asentamiento debe situarse a un día de distancia a pie de las zonas protegidas o reservas naturales;

ii. Preparación del emplazamiento: hay que cuidar de la vegetación y de la capa superficial del suelo;

iii. Densidad y tamaño del campamento: por lo general, cuanto más pequeños son los asentamientos, mejor;

iv. Trazado del campamento: el trazado (especialmente las carreteras) debe seguir las curvas de nivel. De esta forma se reducirá la erosión y se conservará la capa superficial del suelo, evitándose también la creación de torrenteras peligrosas. El diseño del emplazamiento que promueve la vida en grupo –lo que además mejora la seguridad–, también promueve el uso compartido de los recursos, incluidos los del cocinado, lo cual reduce el consumo de combustible;

v. Diseño de los alojamientos (ahorro de energía por medio del aislamiento): En los climas fríos, con estaciones de invierno largas y para los que se necesita calefacción constante, las medidas de ahorro a través de energías pasivas, por ejemplo un buen aislamiento en techos, paredes y suelos, pueden economizar mucho combustible y ser muy rentables a largo plazo;

vi. Alojamientos y combustible: Los materiales para ambos suelen provenir de las cercanías del campamento. Es fundamental poner en marcha desde el comienzo un

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

sistema que gestione y controle la utilización de los recursos naturales locales, incluyendo la madera para construcción y combustible. Servirse de los recursos locales para cubrir la necesidad inicial de material para las viviendas puede ser particularmente destructivo –por lo cual hay que gestionar cuidadosamente la recolección de estos materiales y/o abastecerse de ellos a partir de fuentes alternativas.

53. Es preciso elaborar un plan básico de gestión de los recursos naturales lo antes posible. Uno de los elementos clave del plan básico será el control de la tala de árboles y la recolección de leña y madera. Esta cuestión debe ser discutida con los organismos gubernamentales, como los departamentos forestales. La tala controlada de madera para leña y construcción en los alrededores del campamento puede incluir: determinar qué zonas y qué árboles (marcándolos) no pueden ser talados, permitiendo sólo la recolección de madera seca; crear un programa de concienciación sobre el medio ambiente que establezca normas claras desde el comienzo para la recogida de leña y que fomente el respeto de los recursos locales; asignar la responsabilidad de gestionar y talar en ciertas zonas a grupos determinados.

54. La decisión de traer leña de lugares más alejados del campamento (por ejemplo, en camiones), cómo suministrarla y qué cantidades son necesarias, dependerá de cada situación específica. El suministro organizado de leña u otros combustibles como el queroseno puede tener repercusiones complejas y debe instituirse con cuidado. El suministro periódico y organizado de combustible **gratuito** sólo es conveniente en ciertas circunstancias: por ejemplo, cuando hay restricciones drásticas de combustible de otras fuentes. Cuando la leña se obtiene fácilmente en la localidad, su distribución gratuita puede, de hecho, llevar a un aumento del consumo. Por otro lado, los refugiados utilizan los recursos naturales locales como forma de ingreso, por lo que si se proporciona leña gratis para fines culinarios, la recogida de madera continuará con el fin de generar ingresos (por ejemplo, la venta de leña o madera, fabricación de carbón vegetal, etc.) Para que conserve su valor, la leña deberá suministrarse normalmente a cambio de trabajo.

55. También hay que considerar la fuente y los efectos que produce el suministro de madera en las necesidades de los refugiados:

i. ¿Se está talando de forma sostenible?

ii. ¿Se está trasladando simplemente el problema del medio ambiente a otra parte?

Hay que intentar que no surja un monopolio de proveedores locales. Por último, debe recordarse que, aunque sea necesario introducir un suministro gratuito de combustible en las primeras etapas de una emergencia, resultará difícil modificar esas medidas más tarde.

56. Hay que confeccionar cuanto antes un plan exhaustivo para gestionar los recursos naturales del emplazamiento y sus alrededores (si es preciso, consultando a especialistas).

Dicho plan debe tener como base un estudio sobre el medio ambiente.

El plan integral de gestión de recursos naturales debe incluir, además de la tala controlada de madera como combustible ya mencionado, la promoción de estufas que

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

consuman menos combustible y técnicas de cocinado más económicas a nivel energético, consejos clave para ahorrar energía (por ejemplo, tapas para ollas, reparto de prensas para moler o de cereales molidos), programas para aumentar la concienciación, posibles mejoras en la utilización de los recursos naturales existentes (por ejemplo, utilizando las aguas residuales, las zonas colectivas y los espacios alrededor de los alojamientos) para huertos caseros y plantación de árboles, y reforestación donde sea necesario.

Consideraciones relativas al Sexo

57. Es posible que en las situaciones de emergencia disminuya la participación en la vida comunitaria normal y que los cambios en las proporciones demográficas hayan alterado valores y principios. Eso puede significar la interrupción de los mecanismos tradicionales de protección y ayuda a las mujeres. Este cambio de modelo social en las colectividades de refugiados también puede dar como resultado:

- i. Un incremento del número de familias donde la mujer es el cabeza de familia;
- ii. Un gran número de menores no acompañados;
- iii. Falta de hombres;
- iv. Destrucción de la familia extensa y de su papel como responsable social.

58. Es importante tener en cuenta las necesidades de las mujeres en la planificación del emplazamiento. Puede que resulte difícil acceder a ellas si normalmente no forman parte de la estructura de liderazgo comunitaria. En ese caso los trabajadores de los servicios sociales pueden contribuir a recabar la opinión de las mujeres sobre cuestiones de protección y seguridad.

59. Entre los refugiados puede haber quienes no sean capaces de construir sus propias viviendas por su estado de debilidad. Por consiguiente, deberán llevarse a cabo acciones concretas que garanticen la colaboración de la comunidad de refugiados con los más vulnerables para construir sus alojamientos.

Planificación del Emplazamiento: Infraestructura Específica

Uno de los problemas más comunes es quedarse corto al calcular la superficie necesaria para la infraestructura social y los servicios colectivos.

60. Al comienzo de una emergencia es difícil hacer una previsión de todos los servicios administrativos y colectivos que se requieren posteriormente. Si se dispone de espacio suficiente, hay que asignar zonas vacías para la posible ampliación de estos servicios. La infravaloración del espacio necesario para las necesidades futuras de la comunidad es un problema corriente en los emplazamientos con poca superficie.

Saneamiento

61. Si bien las necesidades hidráulicas determinan a menudo la elección del lugar, los requisitos de saneamiento con frecuencia dictan su trazado. La alta densidad

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

demográfica junto con los deficientes servicios de saneamiento es una amenaza grave para la salud y la seguridad de los refugiados. Eso suele ocurrir cuando los emplazamientos se han desarrollado sin seguir un plan establecido. Antes de reorganizar el emplazamiento o de trasladar a los refugiados a otro nuevo, hay que introducir una mínima organización en los servicios sanitarios básicos. En éstos deberá incluirse el control sistemático de las defecaciones y la creación de letrinas públicas. Debe reservarse espacio suficiente para la sustitución de las letrinas por otras nuevas. Si inevitablemente deben utilizarse letrinas colectivas, deberá existir un plan para su mantenimiento y ser accesibles por carretera para facilitar dicha labor.

62. Para cualquier emplazamiento, nuevo o reorganizado, el objetivo debe ser una letrina por familia. Sólo si cada grupo familiar se hace cargo del control y mantenimiento de la letrina podrá garantizarse su seguridad e higiene a la larga. La situación ideal de la letrina, en la parcela familiar, debe ser lo más alejado posible del alojamiento.

Abastecimiento de Agua

63. Siempre que sea posible, la distancia máxima entre cualquier casa y el punto de distribución de agua más cercana no debe superar los 100 m, o a unos pocos minutos andando. El trazado del emplazamiento debe incluir la red de distribución de agua como parte integrante del plan de servicios y las tuberías tienen que ir bajo tierra. Las cañerías deben estar a una profundidad en la que el tráfico rodado o cualquier otra actividad de la superficie no provoque daños (40 a 60 cm). En los países con temperaturas muy bajas, las cañerías deben estar a una profundidad donde no les afecten las heladas (60 a 90 cm). La experiencia demuestra que la distribución de agua a pequeños grupos sociales de entre 80 y 100 personas reduce el desperdicio de agua considerablemente y disminuye la destrucción de grifos, postes de alimentación y plataformas de hormigón. De esta manera, será más probable que el punto de distribución de agua se mantenga bien drenado y en buenas condiciones higiénicas y que las aguas residuales se utilicen para regar las huertas colectivas o familiares.

64. El chorro que sale y el agua utilizada desde los puntos de abastecimiento deberán tener buenos desagües y finalmente ser absorbidos por las fosas o los huertos.

Carreteras

65. Un emplazamiento debe contar con carreteras de acceso, calles y caminos que conecten las diversas zonas y servicios. Los caminos de acceso deben ser carreteras a prueba de cualquier condición climatológica, estar situadas por encima de los niveles de inundación y tener desagües adecuados. Si va a haber mucho tráfico de vehículos, el emplazamiento debe estar separado de las vías por las que circulen los peatones. Todas las estructuras, incluidas las vallas, deben ser instaladas a una distancia de 5 a 7 metros de las carreteras, proporcionando una visibilidad adecuada para los peatones y los vehículos.

Prevención de Incendios

66. La experiencia aconseja dejar un cortafuego (zona sin edificar) de 30 metros de ancho por cada 300 metros aproximadamente de zona edificada. En los campamentos modulares los cortafuegos deben situarse entre los bloques. Este terreno es un lugar ideal para huerto o zona de recreo. Si el espacio lo permite, la distancia entre cada

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

edificio debe ser lo suficientemente grande como para impedir que un edificio en llamas que se derrumbe alcance a las construcciones adyacentes. La distancia entre estructuras debe ser, por tanto, el doble de altura de la estructura como mínimo, y en el caso de que los materiales de construcción sean altamente inflamables (paja, broza, etc.) habrá que aumentar hasta tres y cuatro veces la altura total. Debe tenerse en cuenta la dirección de los vientos dominantes.

Servicios Administrativos y Colectivos

67. Las construcciones destinadas a los servicios administrativos y colectivos deben ser estructuras tradicionales, si es posible con un diseño multifuncional para facilitar otros usos. Por ejemplo, las construcciones de los primeros servicios de emergencia pueden servir más tarde para escuelas o para cualquier otra instalación colectiva. En la siguiente lista se incluyen los servicios administrativos y colectivos más solicitados. La división es solamente indicativa: ya se ha insistido en la importancia de una descentralización tan amplia como sea posible. Tanto si están centralizadas como descentralizadas, las oficinas administrativas y otros tipos de instalaciones deben estar situadas y diseñadas para que las mujeres puedan acceder a ellas de la misma manera que los hombres.

68. Servicios e instalaciones probablemente centralizados:

- i. Oficina administrativa del emplazamiento;
- ii. Oficinas de coordinación de los servicios esenciales: cuidados sanitarios, programas de alimentación, abastecimiento de agua, educación, etc.;
- iii. Depósito y almacenes;
- iv. Zona para el registro inicial y para la detección de enfermedades;
- v. Servicio de búsqueda;
- vi. Centro de alimentación terapéutica (si es necesario).

69. Servicios e instalaciones probablemente descentralizados:

- i. Aseos y lavaderos para la ropa;
- ii. Centros de alimentación suplementaria (si es necesario);
- iii. Escuelas;
- iv. Centros institucionales (por ejemplo, para los incapacitados y para los menores no acompañados, si es necesario);
- v. Zonas de recreo;
- vi. Centros de distribución de productos básicos.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

70. La ubicación de los servicios centralizados dependerá de la situación específica y en particular del espacio disponible. Cuando se disponga de espacio suficiente, será muy conveniente tener los servicios centrales en el centro del emplazamiento. Cuando el espacio escasee, será mejor tener los servicios centrales cerca de la entrada del campamento. Esto evitará, especialmente, que los camiones de abastecimiento tengan que atravesar emplazamientos densamente poblados, con los problemas que eso conlleva de polvo, ruido y peligro para los peatones. Si no hay más remedio que el campamento sea cerrado, al menos los servicios administrativos centrales deberán estar situados cerca de la entrada. Cualquiera que sea la planificación del emplazamiento, los almacenes deberán estar cerca de las oficinas administrativas por razones de seguridad.

Alojamientos

El alojamiento debe proporcionar a los refugiados protección contra los elementos, espacio para vivir y para guardar las pertenencias personales, así como la sensación de intimidad y seguridad emocional;

Si es necesario habrá que proporcionar mantas y ropas;

Las viviendas de los refugiados deben ser de tipo conocido y también cultural y socialmente apropiadas. Es mejor utilizar materiales locales adecuados si puede disponerse de ellos;

El alojamiento debe resultar adecuado en cualquier estación del año;

Excepto las tiendas de campaña en algunos casos, los alojamientos especiales de emergencia o los prefabricados han demostrado que no son una opción práctica por su costo o por razones culturales;

Siempre que sea posible, los refugiados deben construir sus propias viviendas, con el debido apoyo material y organizativo.

Introducción

71. El alojamiento debe proporcionar, como mínimo, protección contra los elementos, espacio para vivir y para guardar las pertenencias personales, sensación de intimidad y seguridad emocional. El alojamiento será probablemente uno de los factores más determinantes en cuanto a las condiciones generales de vida se refiere y es a menudo uno de los gastos no recurrentes más importantes. Aunque la necesidad básica de alojamiento es similar en la mayoría de las situaciones de emergencia, aspectos tales como el tipo de viviendas que se necesitan, los planos de las mismas y los materiales utilizados, quién las construye y cuánto tiempo tardarán en terminarse, diferirán notablemente de una situación a otra.

72. La falta de alojamiento y ropa adecuada puede tener graves repercusiones sobre la salud y el estado de nutrición de los refugiados, especialmente en los climas fríos o cuando se produzcan grandes diferencias de temperaturas en un mismo día.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

Por tanto, además de los alojamientos, será muy importante suministrar, cuando sea necesario, mantas suficientes, ropa adecuada y estufas.

73. El primer paso será hacer una evaluación del tipo de viviendas de emergencia que ya han construido los refugiados y atender sus necesidades más inmediatas mediante la entrega de materiales básicos locales.

Lo más importante para ofrecer un alojamiento adecuado es proporcionar un techo.

Si no pueden proporcionarse materiales para un alojamiento completo será prioritario el suministrar materiales para un techo adecuado, ya que las paredes pueden hacerse habitualmente de tierra o de otros materiales que se encuentren en el emplazamiento o de los que se pueda disponer a nivel local.

74. Siempre que sea posible, los refugiados deben construir o ayudar en la construcción de sus viviendas, con el debido apoyo material y organizativo. Esto ayudará a que las viviendas satisfagan mejor sus necesidades específicas, reducirá su sensación de dependencia y puede abaratar considerablemente los costos.

Tipos de alojamiento

75. Siempre son preferibles los alojamientos familiares a los colectivos, ya que ofrecen la sensación de intimidad necesaria, el bienestar psicológico, la estabilidad emocional y la expresión territorial de un futuro más seguro. Estas viviendas unifamiliares proporcionan la estabilidad y seguridad de personas y sus pertenencias y ayudan a mantener o a reconstruir la unidad familiar.

76. El mejor modo de satisfacer la necesidad de alojamiento de emergencia es proporcionar los mismos materiales o tipos de alojamientos que usarían normalmente los refugiados o la población local. Sólo deben importarse materiales para los alojamientos de emergencia cuando no puedan obtenerse rápidamente cantidades suficientes de los mismos a nivel local. Será preferible utilizar estructuras simples y métodos de construcción que permitan la utilización de gran cantidad de mano de obra. Los materiales no deben ser nocivos para el medio ambiente y haber sido obtenidos mediante métodos sostenibles.

Criterios normalizados

77. Al principio de una situación de emergencia, el objetivo deberá ser proporcionar a los refugiados el material suficiente que les permita construir sus viviendas, cumpliendo al menos con las normas mínimas de espacio habitable y que en las emergencias son:

- i. un mínimo de 3,5 m² por persona en climas tropicales o cálidos, sin contar las instalaciones para cocinar o cocinas (se da por hecho que se cocina en el exterior);
- ii. de 4,5 m² a 5,5 m² por persona en climas fríos o en situaciones urbanas, incluyendo la cocina y los aseos.

78. El diseño del alojamiento debe estar, si es posible, abierto a las modificaciones, para que los ocupantes puedan adecuarlos a sus necesidades individuales. En los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

climas fríos, por ejemplo, es muy probable que la gente, especialmente los niños y las personas mayores, permanezcan en el interior de la vivienda todo el día, razón por la cual es necesario prever más espacio.

Láminas de Plástico

79. Las láminas de plástico se han convertido en el componente primordial de los alojamientos durante una operación de socorro. En las áreas urbanas se pueden reparar los techos con láminas de plástico a prueba de cualquier clima y especialmente resistentes a los rayos ultravioleta. Las ventanas se pueden arreglar con paneles translúcidos reforzados. Las tiendas de campaña y los alojamientos de emergencia pueden cubrirse con lona asfáltica reflectante y resistente a los rayos UVA.

80. Si los marcos de madera y los tablones del armazón para construir las viviendas se extraen de los bosques circundantes, se producirá un gran destrozo en el medio ambiente. Por consiguiente, es muy importante, suministrar siempre material para los marcos (que sirven para sujetar las láminas de plástico). Los materiales para estos marcos deben provenir de fuentes sostenibles y renovables. Las cañas de bambú son perfectas, si se dispone de ellas. Las especificaciones normalizadas para estas láminas de plástico se encuentran en el Anexo 1 del Capítulo 18 sobre suministros y transporte.

Tiendas de campaña

81. Las tiendas de campaña pueden ser útiles y convenientes por ejemplo, cuando es imposible conseguir materiales locales, cuando sólo pueden conseguirse en algunas épocas del año o para los refugiados de origen nómada. El ciclo de vida de una tienda de campaña recién montada depende del clima y del cuidado que reciba por parte de sus ocupantes, pero puede llegar a durar de dos a tres años. Cuando se utilizan tiendas de campaña, los ocupantes deben disponer de material para repararlas. También se pueden usar grupos de tiendas de campaña como alojamiento provisional mientras se construyen alojamientos más adecuados. En el Anexo 1 del capítulo 18 sobre suministros y transporte se dan especificaciones normalizadas sobre tiendas de campaña diferentes.

82. Hay que cubrir las tiendas con una carpa externa para protegerlas del sol y el clima. Los ocupantes de la tienda deben poder ponerse de pie a lo largo de toda su superficie. Resulta difícil calentar las tiendas de campaña ya que los techos y paredes de lona no son lo suficientemente aislantes. No obstante, sí que es posible hasta cierto punto calentar una tienda bien aislada, si se produce el suficiente calor con una estufa. La estufa necesita un aporte constante de combustible (generalmente leña o queroseno) para mantener una temperatura agradable. El gasto de combustible será alto. Por lo tanto las tiendas de campaña no son el cobijo más adecuado para climas fríos pero, si no hay otra elección, pueden salvar vidas y servir de puente hasta que se construyan alojamientos mejores.

Alojamientos prefabricados

83. Ni los sistemas de construcción prefabricados ni los alojamientos especialmente concebidos para situaciones de emergencia, como tampoco las viviendas de invierno, han demostrado ser efectivos en las emergencias con refugiados a gran escala. Las razones incluyen:

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

- i. Alto coste por unidad;
- ii. Mucho tiempo de transporte;
- iii. Mucho tiempo de producción;
- iv. Los problemas de transporte incluyen el coste de los mismos;
- v. Falta de flexibilidad.

Normalmente el problema de alojamiento habrá sido solucionado antes de que esos sistemas puedan llegar.

Alojamientos para Climas Fríos

84. Los climas donde predomina el frío, con lluvia y nieve durante largos períodos (de 3 a 5 meses), obligan a la gente a pasar gran parte del tiempo en el interior de una casa. Especialmente, las personas más vulnerables como ancianos, niños pequeños, los enfermos y los incapacitados que necesitan espacios calientes y cerrados.

85. Las viviendas preparadas para climas fríos exigen una gran calidad y su construcción es compleja y cara. Estas deberán cumplir los siguientes criterios:

- i. Proteger muros, techos, puertas y ventanas del viento;
- ii. Espacio cerrado y aislado, con divisiones simples;
- iii. Estufas;
- iv. Estabilidad estructural (para que resistan a la nieve y al viento);
- v. Disponer de cocinas e instalaciones sanitarias protegidas y con calefacción.

86. Para ayudar a las personas a superar los efectos del frío en una emergencia, la estrategia debe centrarse en lo siguiente:

- i. Supervivencia individual.*
Es extremadamente importante proteger el cuerpo de las pérdidas de calor. Especialmente durante el sueño, es importante mantenerse caliente, generando y reteniendo el calor corporal mediante mantas, sacos de dormir, ropa y zapatos y alimentos de alto valor energético;
- ii. Espacio Habitable.*
Es muy importante concentrarse en un espacio limitado habitable, en el que no entre el aire frío. Eso se consigue sellando la habitación con láminas de plástico y cinta adhesiva. Deberán cubrirse las ventanas y puertas con láminas de plástico translúcido sujeto con grapas a los marcos de ventanas y puertas. Las habitaciones grandes deben ser subdivididas, con la ayuda de láminas de plástico o mantas. Las estructuras nuevas deben incluir un espacio sellado que

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

impida la entrada de aire frío. Las paredes, techos y suelos del espacio habitable deben aislarse del frío y retener el aire caliente de manera más eficaz posible;

iii. Calefacción.

Mantener el interior de un alojamiento a una temperatura agradable (15 a 19° C) depende en gran medida de la temperatura exterior, el tipo de construcción, la calidad del aislante, la orientación de la vivienda y el tipo y la capacidad de la estufa. Dependiendo de estos factores, una estufa con una potencia de 5 a 7 kW debería tener capacidad para calentar un espacio de 40 a 70 m² en las zona más frías. Normalmente la estufa para calentar se usa también para cocinar y asar.

87. Por razones de seguridad, son más recomendables las estufas de convección que las de radiación. Un combustible eficaz es muy importante cuando éste no es fácil de obtener y su abastecimiento supone un gran problema logístico. Olvidarse al principio del suministro regular de combustible puede tener consecuencias muy negativas para el medio ambiente.

Campamentos de Acogida y Tránsito

88. Los campamentos de acogida y tránsito se utilizarán, cuando sea necesario, como alojamiento provisional para los refugiados. Estos campamentos pueden ser necesarios al principio de una emergencia, como alojamientos provisionales, hasta que los refugiados sean trasladados a otros emplazamientos más convenientes, seguros y duraderos, o al final de una operación, antes de la repatriación, como punto de referencia para el regreso. Los campamentos de acogida y tránsito suelen ser, por lo tanto, instalaciones a corto o medio plazo.

89. Tanto si se usa el campamento de tránsito para una emergencia o como parte de una operación de repatriación, el campamento deberá estar diseñado para estancias cortas de dos a cinco días y para un alto porcentaje de entradas y salidas.

90. La capacidad que necesita un campamento de tránsito dependerá sobre todo de cuántas personas van a ser canalizadas a través de él y en cuánto tiempo. Eso dependerá a su vez de la capacidad de absorción o de reinserción del campamento de acogida, así como del tiempo previsto para llevar a cabo la operación.

91. Los principales criterios para la elección del lugar de un campamento de tránsito son:

- i. Facilidad de acceso (carretera, puerto, aeropuerto);
- ii. Agua suficiente;
- iii. Buen sistema de drenaje (mínimo un 2% de pendiente);
- iv. Condiciones sanitarias adecuadas.

92. El campamento de tránsito debe ser estrictamente funcional, equipado con construcciones de una calidad considerablemente más alta que los campamentos de refugiados normales. La gestora del campamento debe suministrar todo el

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

mantenimiento operativo. Especialmente las labores de limpieza y desinfección de las zonas de alojamiento así como las de los servicios sanitarios hay que llevarlas a cabo de forma periódica y constante. Ésta también debe proporcionar los alimentos y prohibir la elaboración individual de comidas. Por consiguiente, el campamento de tránsito deberá estar provisto de una cocina, distribución de alimentos frescos y un comedor. Dada la brevedad de la estancia prevista, se necesitan 3 m² por persona.

93. Los criterios para construir las instalaciones de un campamento de tránsito son:

Alojamiento: en barracones o casas grandes (plan abierto o subdivisión por grupos/familias de cinco personas) con calefacción en climas fríos. Por ejemplo, una tienda de 85 m² puede alojar aproximadamente entre 14 y 25 personas;

i. Instalaciones sanitarias: 20 personas por letrina, 50 personas por ducha. Se necesita un mantenimiento periódico y minucioso;

ii. Abastecimiento de agua: un mínimo absoluto de 7 litros/persona/día además del agua necesaria para cocinas, limpieza y saneamiento;

iii. Preparación de alimentos: aproximadamente 100 m² por 500 personas;

iv. Almacenamiento: 150 a 200 m² por 1.000 personas;

v. Un sistema de sonido para anuncios públicos;

vi. Alumbrado;

vii. Zonas de llegada y salida separadas de los alojamientos;

viii. Oficinas administrativas y alojamiento del personal;

ix. Un ambulatorio;

x. Vallas de seguridad (dependiendo de las circunstancias).

Edificios Públicos e Instalaciones Colectivas

Los edificios públicos sólo deberán ser utilizados como alojamiento por cortos períodos, para ganar tiempo hasta conseguir un alojamiento más adecuado para los refugiados;

Desde el comienzo, las infraestructuras y los bienes deben mantenerse en buen estado;

Deben aplicarse los criterios del ACNUR sobre alojamientos.

94. A veces puede utilizarse inicialmente algún edificio público –las escuelas, por ejemplo– como alojamiento. Esto ocurre especialmente en climas fríos, donde es preciso una rápida respuesta en cuestión de viviendas.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Elección del Lugar, Planificación y Alojamiento

95. Siempre que sea posible, el alojamiento en edificios públicos debe ser una solución provisional. La infraestructura del edificio (agua, electricidad, instalaciones sanitarias) se deteriora rápidamente por el exceso de uso, hasta el punto de convertirse en un lugar peligroso para la salud. Los edificios se deterioran rápidamente porque no han sido concebidos para albergar a tanta gente y porque carecen de las infraestructuras y equipos necesarios para ello. Por otro lado, el ínfimo sentido de responsabilidad de quienes lo habitan también contribuye a ese deterioro.

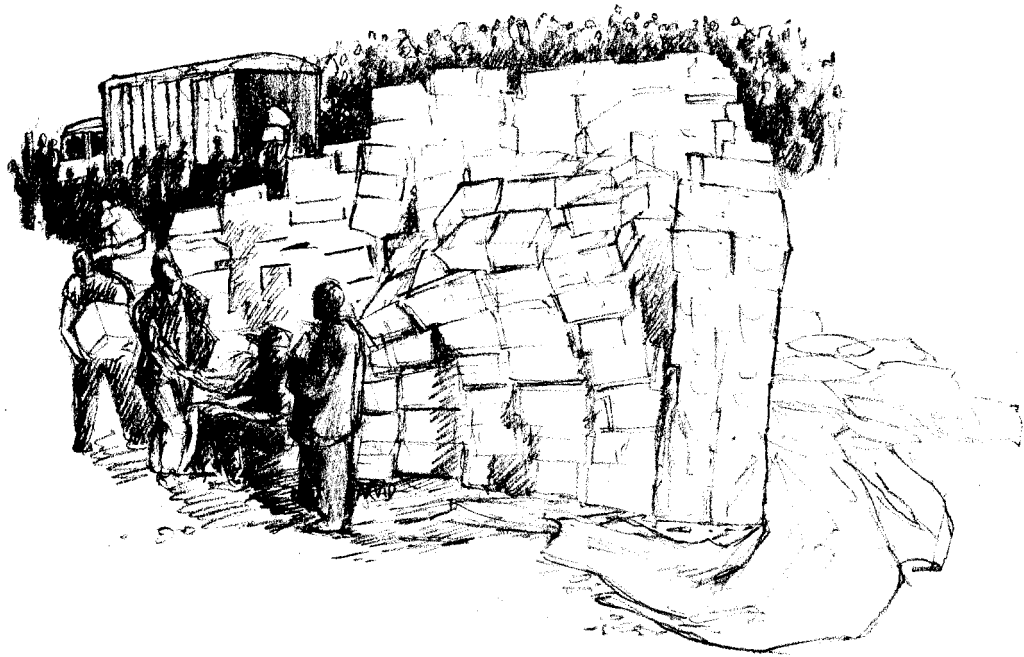
96. La anulación de las funciones normales de un edificio público tiene diversas consecuencias sociales y económicas (ya que, de otro modo, podría utilizarse como escuela, sanatorio, dormitorio para trabajadores o estudiantes, sala de deporte y hotel). Por tanto, los gobiernos locales y estatales suelen mostrarse poco inclinados a convertirlos en alojamientos humanitarios.

97. A fin de garantizar un entorno saludable, es particularmente importante un mantenimiento periódico operativo y preventivo de los edificios públicos. Un edificio que se abandona desde el principio puede tener graves consecuencias para la salud de los refugiados y consecuencias económicas para el gobierno de acogida.

98. Deben aplicarse las normas mínimas sobre alojamientos –entre 3,5 y 5,5 m² por persona– así como los criterios normales para instalaciones sanitarias públicas (máximo 20 personas por retrete/letrina). Las escuelas y otros edificios públicos no están equipados para atender las necesidades de saneamiento de una gran población, incluido el uso de retretes, ni tampoco las que conciernen a la higiene personal como lavandería y lavado de platos.

13

DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS BÁSICOS



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	1
Cuándo Empezar la Distribución	2
Elección de un Sistema de Distribución de Productos Básicos	3-5
Componentes de los Sistemas de Distribución	6-18
Consideraciones Generales	
Participación de los Refugiados	
Consideraciones Logísticas	
Consideraciones de Gestión	
La Función de las Mujeres Refugiadas	19-24
La Política del ACNUR	
Ámbitos de Participación de la Mujer	
Supervisión	25
Referencias	
Cuadros	
Cuadro 1: Sistema de Distribución de Productos Básicos	

Situación

Las situaciones de emergencia se caracterizan por la necesidad urgente de distribuir productos de primera necesidad como alimentos, materiales para la construcción de alojamientos, cocinas y combustible. La distribución equitativa de los productos básicos es a menudo problemática y algunas personas o grupos de refugiados pueden aprovechar la confusión de la emergencia para hacerse con el control injusto de los productos que están siendo distribuidos.

Objetivos

Ofrecer artículos de primera necesidad a las familias refugiadas de forma equitativa, conforme a las raciones especificadas y a los criterios y prioridades establecidos.

Principios de Respuesta

- El diseño del sistema de distribución parte de una buena comprensión de la estructura social de los refugiados;
- Los refugiados deberían estar constantemente informados sobre el diseño del sistema de distribución, el horario de las distribuciones y la cantidad de artículos que van a ser distribuidos;
- Todos los grupos de refugiados deberían participar activamente en el diseño y operaciones del sistema de distribución. En particular es importante hacer participar a las mujeres;
- La familia, en cuanto que unidad social primaria, tiene un papel clave que desempeñar en la satisfacción de las necesidades básicas de cada individuo, por lo que la unidad familiar debe ser el objetivo de la distribución de productos;
- Los ciclos de distribución de productos deben ser periódicos y previstos. Las irregularidades en el ciclo de distribución incrementan la tendencia de los refugiados a abusar del sistema.

Medidas concretas

- Utilizar las estructuras de los servicios comunitarios (o crear nuevas estructuras si es preciso) para consultar a los refugiados sobre el diseño y las operaciones del sistema de distribución de productos básicos;
- Elegir y ejecutar un sistema de distribución de productos;
- Establecer un sistema para informar periódicamente al conjunto de los refugiados sobre las operaciones de distribución;
- Es conveniente dejar que sean los propios refugiados quienes controlen la justicia del sistema de distribución.

Introducción

La distribución traslada el control de un producto a los beneficiarios deseados. La distribución debe ser equitativa y los artículos deben repartirse conforme a las raciones especificadas y a los criterios y prioridades establecidos;

Es preciso supervisar la distribución para garantizar que se hace de manera justa y que llega hasta los grupos más vulnerables;

A pesar de que el sistema de distribución sea ingenioso, es poco probable que funcione equitativamente sin el apoyo de los refugiados;

Los sistemas de distribución del ACNUR deberán proporcionar ayuda material a las familias y a sus miembros.

1. Los principios de este capítulo hacen referencia a la distribución de artículos alimenticios y no alimenticios, aunque la mayor parte de los productos distribuidos son alimentos. En este capítulo se proporcionan unos breves consejos sobre este tema. El Manual “Distribución de Productos Básicos : Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno” es lectura obligada para quienes pretendan crear y hacer funcionar un sistema de distribución de productos básicos (véase las referencias al final de este capítulo).

Cuándo Empezar la Distribución

2. En el momento de planificar la distribución de productos suele haber un cierto grado de incertidumbre. Lo ideal es que la distribución se empiece una vez efectuada la evaluación completa de las necesidades y cuando se conoce con exactitud el tamaño de la población beneficiaria. Sin embargo, la realidad de casi todos los programas de emergencia es que las distribuciones empiezan antes de lograr esa situación ideal. No debería empezarse la distribución antes de disponer de una estructura mínima de apoyo y de un plan que permita conocer cómo mejorar las distribuciones posteriores.

Elección de un Sistema de Distribución de Productos Básicos

3. Hay dos cuestiones básicas:

- i. El grado de responsabilidad que debe darse a los refugiados; y,
- ii. Los recursos disponibles para crear y hacer funcionar el sistema (incluido el tiempo, espacio, personal experimentado, así como los recursos financieros (véase el Cuadro 1).

4. Existen tres categorías generales de sistemas de distribución (véase el Cuadro 1). No hay que olvidar que el cabeza de familia puede ser tanto un hombre como una mujer.

Los sistemas de distribución pueden clasificarse dependiendo de quién recibe los productos.

5. Es posible que, en las primeras etapas de una emergencia, haya un período en el que no sea posible cumplimentar o expedir cartillas de racionamiento. De todos modos, la distribución de productos también puede hacerse eficazmente sin cartillas de racionamiento.

Cuadro 1 – Sistemas de Distribución de Productos Básicos

A través de los Dirigentes del Grupo	A través de los Grupos de Cabezas de Familia	A través de Cada Cabeza de Familia
Descripción del Sistema		
El representante de un gran número de beneficiarios recibe gran parte de los productos y luego los reparte entre el grupo.	Todos los artículos de los grupos familiares se entregan a un representante del grupo. El grupo suele estar compuesto por 20 cabezas de familia. Luego los representantes lo redistribuyen inmediatamente a cada cabeza de familia.	Los productos se entregan directamente a cada cabeza de familia.
Situaciones en las que se han utilizado estos sistemas		
Primeros días de una emergencia. Afluencia masiva de refugiados. Sin registro formal. Grandes poblaciones.	Cuando la población es comparativamente estable y/o tiene cartillas de racionamiento. Cuando los beneficiarios viven en campamentos. Cuando la población es comparativamente homogénea.	Cuando la población es comparativamente estable y/o tiene cartillas de racionamiento. Cuando los beneficiarios viven en campamentos, asentamientos o están integrados en la población local.
>>>>>Se incrementa la cantidad de recursos necesarios>>>>> <<<<< Se incrementa el grado de autorregulación de los refugiados<<<<<		

Componentes de los Sistemas de Distribución

Consideraciones Generales

6. El sistema ideal de distribución debe ser seguro y fácilmente accesible para los beneficiarios deseados.

Seguro: La distribución deberá organizarse de forma que el sistema sea seguro para todos los beneficiarios. Hay que prestar especial atención a las mujeres y a las personas vulnerables;

Accesible: Los puntos de distribución deberán estar situados cerca de los alojamientos y colocados de forma que no se restrinja el acceso a ningún grupo. El calendario de las distribuciones debe adecuarse a todos los beneficiarios.

7. Los propios refugiados pueden encargarse de llevar a cabo una supervisión más eficaz y un control del sistema de distribución. Para ello deben estar informados del tipo

y cantidad de productos de consumo que van a ser distribuidos y el método y calendario de entrega.

Hay que poner en marcha un sistema por el que los refugiados sean informados en todo momento de los cambios de cantidad, tipo o método de las distribuciones.

8. En las primeras etapas de una nueva operación, especialmente en emergencias de gran magnitud, puede que no sea posible ejercer un control efectivo sobre la distribución. Sin embargo, desde el principio, cada nueva acción deberá contribuir a establecer progresivamente el control por parte del ACNUR. Por ejemplo, la entrega de láminas de plástico, tiendas de campaña y demás materiales de construcción son muy importantes porque reducen la movilidad de la población. Una vez repartidos, la población puede acomodarse y la distribución de productos y otros servicios resulta más fácil de organizar.

Participación de los Refugiados

9. Es necesario que los refugiados estén bien informados (tanto las mujeres como los hombres). Deben saber qué van a recibir, cuánto, cuándo y cómo. Esta información debe llegarles directamente, y no a través de sus dirigentes.

Los refugiados deberán poder ver el proceso de distribución por sí mismos, ya que ellos son los que mejor pueden hacer el seguimiento y control del proceso.

Es preciso garantizar la participación de los refugiados a todos los niveles del proceso de distribución. Sin embargo, hay que prestar atención a los peligros del liderazgo no representativo (véase el Capítulo 7 sobre coordinación y organización de los emplazamientos).

10. Las irregularidades en el ciclo de distribución menoscaban la confianza de los beneficiarios y aumentan sus deseos de abusar del sistema.

Consideraciones Logísticas

11. En los campamentos, el sistema de distribución debe permitir a los beneficiarios recoger las raciones en un punto cercano a sus viviendas (no más de 5 km) y en intervalos mensuales periódicos. Las poblaciones de refugiados dispersas no deberían viajar más de 5 ó 10 km hasta los centros de distribución.

12. En el caso de una distribución de alimentos, suele ser preferible distribuir raciones secas a granel sin cocinar. Es preciso evitar la distribución masiva de alimentos cocinados en las raciones generales (véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición).

Consideraciones de Gestión

13. En la distribución de productos de socorro participan numerosas organizaciones e individuos, por ejemplo, al gobierno, el PMA y las ONG. Hay que establecer unas estructuras de coordinación como reuniones periódicas entre todas las partes interesadas. La frecuencia de estas reuniones dependerá de la situación. Al principio de una emergencia puede que sea necesario reunirse a diario. Según vaya

normalizándose la situación, la frecuencia de las reuniones podrá reducirse a una por mes.

14. Es importante comprender las funciones y responsabilidades de los participantes principales implicados en las distintas fases de la distribución de bienes. En el caso de una distribución de alimentos, las modalidades de distribución y la presentación de informes necesarios están establecidos en el acuerdo tripartito entre el ACNUR, el PMA y el colaborador en la ejecución. El papel respectivo del ACNUR y del PMA en relación con la ayuda de alimentos figuran en su Memorándum de Entendimiento (Apéndice 3). Para más información sobre la distribución de alimentos y la función del PMA, véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición.

15. La familia, como unidad social básica, es el destinatario de la distribución. Ésta comprende los artículos alimenticios y no alimenticios. El reparto de la asistencia a las familias y a través de ellas resulta efectivo como la base del sistema de distribución y además sostiene la unidad familiar. Sin embargo, esto no significa, que haya que entregar la ración a cada familia directamente. En algunos casos, la distribución puede ser más eficaz si se realiza a través de grupos de familias o de otras estructuras comunitarias.

16. No se debe pagar en especie a los trabajadores que se encargan de la distribución. Esto dificulta el seguimiento y, en tiempos de escasez, las personas vulnerables pueden verse privadas de productos para poder pagar al personal.

17. En los campamentos, hay que tratar de que por lo menos haya un centro de distribución por cada 20.000 refugiados.

18. Debe calcularse un mínimo de dos trabajadores de distribución por cada 1.000 beneficiarios.

La Función de las Mujeres Refugiadas

La Política del ACNUR

19. La política del ACNUR es garantizar la máxima participación de las mujeres refugiadas en todos los aspectos de la distribución. Para determinar la naturaleza de dicha participación, habrá que consultar a las mujeres y hombres refugiados y evaluar cuidadosamente todas las necesidades y responsabilidades de las mujeres refugiadas y sus familias. Olvidarse de este punto puede tener implicaciones negativas que van más allá del propio sistema de distribución.

20. En la mayoría de las comunidades de refugiados, el objetivo de una distribución equitativa se logrará mejor si existe un equilibrio entre la participación de hombres y mujeres. Sin embargo, por lo general son las mujeres, y en especial mujeres solas cabeza de familia, quienes están mal representadas o excluidas.

Ámbitos de Participación de la Mujer

21. Hay tres ámbitos donde las mujeres refugiadas pueden participar:

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Distribución de Productos Básicos

En la toma de decisiones y control;

En la propia distribución (mujeres que supervisen y/o entreguen los productos); y

En la recogida de los productos (cuando se distribuyen a las mujeres y no a los hombres).

22. Las mujeres tienen que participar directamente en la toma de decisiones y en el control, así como en la planificación del sistema, y en la determinación de su propia participación en la ejecución. Éstas deben formar parte de los comités de distribución de productos y alimentos.

23. Las mujeres deben elegir a las representantes que se encargan de la distribución. El grado y la naturaleza de esta participación dependerá de los factores concretos de cada caso.

24. Si las mujeres consideran que la forma más fácil de conseguir su parte de manera justa y controlar su empleo posterior es recogiendo ellas mismas, o al menos estando presentes en la distribución de los productos alimenticios y no alimenticios para sus hogares, (tanto si son o no cabezas de familia), hay que garantizar su derecho a hacerlo.

Supervisión

25. La supervisión del sistema de distribución es una de las responsabilidades importantes de la gestión del ACNUR. En el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución se exponen los principios generales de una gestión de control. El de la distribución incluye la supervisión de la distribución exacta de productos y verificaciones rutinarias los días de distribución en los campamentos. Para más detalles sobre el control de los sistemas de distribución, véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición y "Distribución de Productos Básicos: Guía Práctica para El Personal sobre el Terreno".

Referencias

Distribución de Productos Básicos: Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1997.

Memorándum de Entendimiento sobre las Propuestas de Trabajo Conjuntas para las Operaciones de Distribución de Alimentos para Personas Refugiadas, Retornadas y Desplazadas, ACNUR, Ginebra 1997.

Modelo de Acuerdo Tripartito: ACNUR, PMA y el Colaborador ejecutivo, PMA/ACNUR, marzo 1998.

Videos de Formación del ACNUR: *Bajo Ojos Vigilantes*, ACNUR 1995 – *Resolviendo*, ACNUR 1993.

14

La Salud



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	1-3
Evaluación, Planificación, Control y Vigilancia del Estado de Salud	4-25
Evaluación Inicial	
Control y Vigilancia: El Sistema de Información Sanitaria	
Mortalidad	
Morbilidad	
Principales Programas Sanitarios	26-72
Medidas Curativas	
Vacunación	
Lucha contra las Enfermedades Contagiosas	
Salud Reproductiva	
Lucha contra la Tuberculosis	
Salud Mental	
Fortalecimiento de la Capacidad	
Suministros Médicos	
Servicios de Laboratorio	
Organización de la Atención Sanitaria para los Refugiados	73-88
Introducción	
Sistema Sanitario a Nivel Comunitario	
El Centro Sanitario	
Traslado de los Enfermos	
Recursos Humanos y Coordinación	89-115
Los Refugiados	
Necesidades de Personal	
Las Autoridades Sanitarias Nacionales	
El Coordinador Sanitario del ACNUR	
Otro Personal Especializado	
Función de las Naciones Unidas y de las Agencias Especializadas	
Función de las ONG	
Organización de la Respuesta	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Sistema de Información Sanitario	175-182

Anexo 2: Posible Organización de los Servicios Sanitarios en una Emergencia de gran Magnitud

Gráficos y Cuadros

Gráfico 1: Efectos Relativos Probables de las Medidas Sanitarias

Gráfico 2: Evaluación y Respuesta

Cuadro 1: Parámetros sobre la Tasa Bruta de Mortalidad

Cuadro 2: Enfermedades más Corrientes

Situación

Sabemos por experiencia que las situaciones de emergencia suelen provocar un excesivo número de muertes (alta mortalidad) y un aumento en la incidencia de enfermedades (alta morbilidad). Las principales enfermedades causantes de una alta mortalidad y morbilidad son el sarampión, las diarreas (incluida el cólera), las infecciones respiratorias agudas (neumonía), la desnutrición y la malaria. Los factores que elevan el riesgo de contraer una enfermedad y que deben abordarse en cualquier respuesta de emergencia son, entre otros, el entorno poco familiar, la pobreza, la inseguridad, el hacinamiento, la escasez e insalubridad del agua, la falta de higiene, las deficiencias de los alojamientos y la falta de alimentos adecuados.

Objetivos

- Lograr que los refugiados gocen del mejor estado de salud física y mental² posible y evitar una mortalidad y morbilidad excesivas.

Principios de Respuesta

- Es prioritario establecer un sistema de Atención Sanitaria Básica, centrado en factores vitales como el agua, alimentos, saneamiento, alojamientos y planificación del espacio. Además, hay que ofrecer, servicios sanitarios preventivos y la atención sanitaria básica. Es probable que el estado de salud de la mayoría de los refugiados se mejore más por estas medidas que por los cuidados individuales;
- La participación de los refugiados en el desarrollo y la prestación de los servicios sanitarios es esencial;
- Los servicios que se ofrecen a los refugiados deberán estar al mismo nivel que los que reciben los ciudadanos del país de acogida –es decir, deben ser *paritarios*;
- Además el programa sanitario debe ser *sostenible*. Si no existe la certidud de poder seguir apoyando las actividades, quizás sea mejor no emprenderlas ya que tanto los colaboradores ejecutivos como los beneficiarios cuentan con ellas;
- Los servicios sanitarios deben ofrecer la calidad suficiente como para garantizar que los programas, proveedores e instituciones respetan los derechos de los pacientes y cumplen las normas y principios de ética médica aceptados a nivel nacional e internacional;
- Muchos países no disponen de los suficientes recursos humanos y materiales para responder adecuadamente a las extraordinarias necesidades que genera una situación de emergencia. En ese caso debería movilizarse a las ONG nacionales e internacionales más experimentadas para poner en marcha una serie de medidas urgentes destinadas a salvar vidas. La rápida incorporación del Ministerio de Sanidad es fundamental;
- Los servicios sanitarios deberán tener en cuenta la especial vulnerabilidad de los niños menores de cinco años durante una emergencia. Es esencial dar prioridad a las campañas de vacunación, los programas de alimentación, las terapias de rehidratación

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

por vía oral, las profilaxis de Vitamina A, la atención sanitaria básica y el estado de salud familiar;

- Los servicios sanitarios también deberán tener en cuenta las necesidades concretas de las mujeres, que desempeñan un papel central en la atención sanitaria básica y que además soportan una carga desproporcionada de sufrimiento y penalidades;
- Debe nombrarse a un Coordinador Sanitario del ACNUR que sea responsable de los programas sanitarios y garantice el cumplimiento de las normas y prácticas aprobadas a nivel nacional e internacional, en estrecha colaboración con las autoridades sanitarias del país y de otras organizaciones.

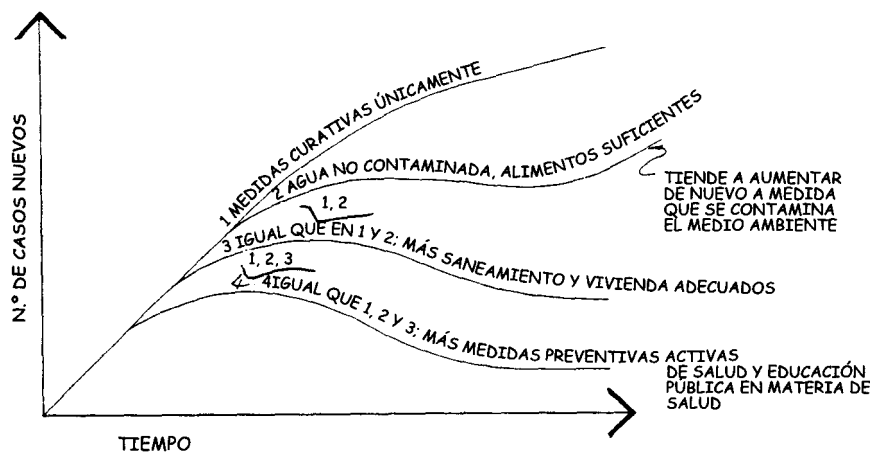
Medidas concretas

- Evaluar el estado de salud y nutricional de la población e identificar las condiciones ambientales que pueden suponer un riesgo para su salud;
- Determinar las necesidades prioritarias, establecer qué actividades son necesarias para satisfacerlas y especificar los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para llevar a cabo dichas necesidades;
- De acuerdo con esas actividades, crear servicios de salud en función de la comunidad y establecer los mecanismos necesarios de organización y coordinación con los colaboradores sanitarios y los demás sectores relacionados con la asistencia;
- Fomentar una educación sanitaria básica entre los refugiados y formarlos como trabajadores sanitarios;
- Controlar y evaluar la eficacia de estas medidas, ajustándolas si es necesario;
- Comprobar que las decisiones adoptadas en relación con los servicios sanitarios se apoyan en una adecuada evaluación y supervisión;
- Transmitir la información sobre la situación de emergencia y servicios sanitarios para obtener consejos al respecto.

Introducción

El buen estado de salud, al depender como depende de tantos factores no médicos, es un tema demasiado amplio como para encomendarlo únicamente a los médicos. Este capítulo va dirigido al personal sobre el terreno no especializado. No pretende dar "respuestas médicas" a los problemas de salud. Sin embargo, sí que se intenta demostrar que una correcta evaluación de los problemas, necesidades y recursos, una organización y coordinación adecuada de la salud pública y unos servicios médicos basados en un sistema de atención sanitaria general, son más importantes para el estado de salud global de los refugiados que una medicina estrictamente curativa (véase el Gráfico 1). Estos factores organizativos cruciales son a menudo responsabilidad del personal administrativo del ACNUR.

Gráfico 1- Efectos relativos probables de las medidas sanitarias



2. En una situación de emergencia, muchos refugiados están expuestos a padecer problemas relativos a la seguridad, deficiencias de los alojamientos, hacinamiento, escasez de agua potable, instalaciones higiénicas en mal estado, alimentos inadecuados o inapropiados y una posible falta de inmunidad a las enfermedades del nuevo medio ambiente. Además, los refugiados pueden llegar ya debilitados por la enfermedad, la desnutrición, el hambre, la fatiga, el acoso, la violencia física y el dolor. La pobreza, la impotencia y la inestabilidad social, condiciones que a menudo se dan entre los refugiados, también pueden contribuir a un aumento de la violencia sexual y a la propagación de las enfermedades de transmisión sexual, incluido el virus de la inmunodeficiencia humana (SIDA).

3. La Organización Mundial de la Salud (OMS) resume el concepto de Atención Sanitaria Básica con las siguientes palabras: "La Atención Sanitaria Básica es una asistencia sanitaria especial puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, por medios que les sean aceptables, con su plena participación y a un coste que la comunidad y el país puedan soportar..." Aunque no existe un único modelo aplicable a todos los países, la atención sanitaria básica debe comprender como mínimo lo siguiente: la promoción de una nutrición adecuada y de un

abastecimiento suficiente de agua potable; el saneamiento básico; la salud de la madre y del niño, incluida la planificación familiar; el tratamiento adecuado para las heridas y enfermedades corrientes; la inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y la lucha contra las enfermedades endémicas locales; la educación sobre los principales problemas de salud y las soluciones para prevenirlas y luchar contra ellas”.

El núcleo de esta estrategia es insistir en la preponderancia de la medicina preventiva frente a la opción única de la medicina curativa.

Evaluación, Planificación, Control y Vigilancia del Estado de Salud

La prestación de los servicios sanitarios debe empezar por la evaluación del estado general de salud y de nutrición;

Esta evaluación deben llevarla a cabo especialistas con experiencia en situaciones de emergencia y, si es posible, que conozcan también la situación local;

Será necesario identificar los factores que influyen en la salud de los refugiados y establecer un sistema de vigilancia y de elaboración de informes.

Evaluación Inicial

4. Al principio de una situación de emergencia, lo más urgente es obtener información sobre el número de refugiados³ dividido por grupo de edad (porcentaje de niños menores de cinco años) y sexo (porcentaje de hombres y mujeres). Para más información sobre cómo calcular el número total de refugiados, véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico.

El apartado edad/sexo puede obtenerse mediante:

- i. Información recogida mediante estudios por muestreo;
- ii. Información recogida durante campañas de vacunación masiva;
- iii. Examen médico masivo a la llegada;
- iv. Información recopilada por los trabajadores sanitarios de la comunidad.

5. La finalidad de la evaluación inicial del estado de salud es la de identificar los problemas y necesidades básicas y establecer el orden de prioridades. Esta evaluación debe estar a cargo de un equipo de gente calificada y con experiencia en el tema. Las ventajas de usar personal nacional o locales son evidentes, aunque también es posible conseguir ayuda externa urgente, que deberá solicitarse a través de la Sección de Salud y Desarrollo Comunitario de la Sede en caso de que sea necesaria.

2 ³A veces los expertos sanitarios llaman a este número “el denominador”.⁴ N. de T. Mid Upper Arm

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

6. La máxima prioridad debe ser evaluar la incidencia de las principales causas del exceso de mortalidad y morbilidad –sarampión, diarreas, neumonía, malaria y desnutrición.

7. Puede obtenerse información sobre este punto mediante:

i. La observación directa;

ii. El examen de la información básica relacionada con el país/zona de origen y asilo;

iii. El análisis de los archivos sobre las instalaciones sanitarias y entrevista a trabajadores sanitarios;

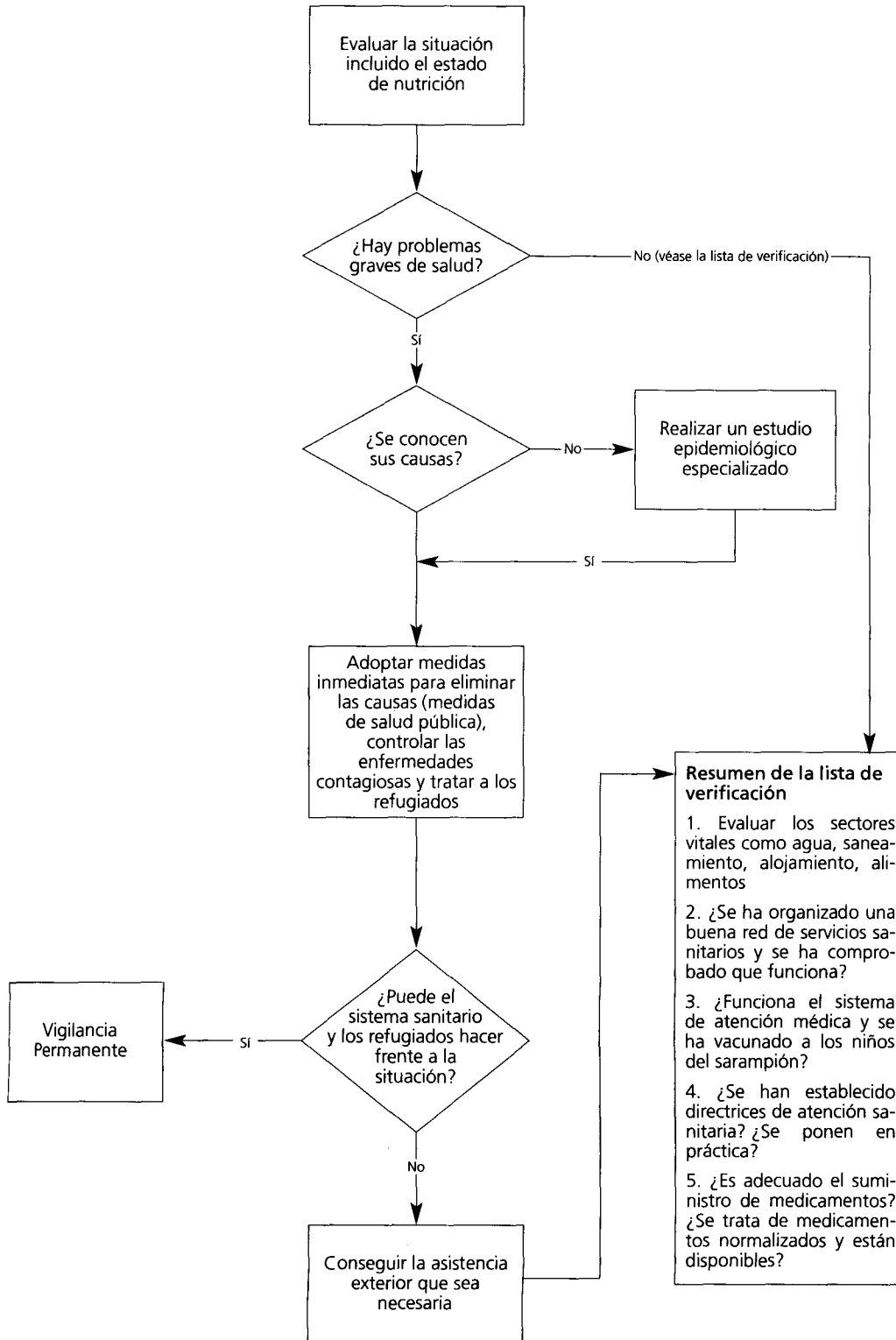
iv. La realización de estudios por muestreo (nutrición y mortalidad). Esta labor debe realizarla un experto;

v. El cálculo y registro demográfico (véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico);

vi. El examen médico y nutricional en masa a la llegada. Este proceso debe centrarse en: (i) la revisión nutricional a través de una inspección visual y medición de la Circunferencia del Músculo de la Parte Media del Brazo –*MUAC*⁴– (véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición), (ii) el control de las enfermedades contagiosas y el alcance de vacunación, y (iii) la identificación de los pacientes que necesitan tratamiento urgente. No suele ser práctico empezar el tratamiento durante el período de examen médico.

8. El Gráfico 2 ilustra los puntos principales de gestión tras la evaluación inicial.

Gráfico 2 – Evaluación y Respuesta



Control y Vigilancia: El Sistema de Información Sanitaria

9. Desde las primeras etapas de una emergencia, hay que poner en marcha un sistema de información sanitaria del que será responsable el Coordinador Sanitario del ACNUR. El sistema de información sanitaria debe ser sencillo, fiable y las medidas apropiadas y su utilización serán esenciales para:

- i. Cuantificar el estado de salud y nutrición de la población refugiada;
- ii. Seguir las tendencias del estado de salud y controlar el impacto y los resultados del programa de socorros;
- iii. Detectar las epidemias;
- iv. Evaluar la eficacia del programa y el alcance de los servicios;
- v. Garantizar que los recursos van destinados a las zonas más necesitadas;
- vi. Reorientar el programa cuando sea necesario;

10. En el Anexo 1 se muestra los cuadros y formularios para recopilar información sanitaria. Sin embargo, para tener una visión más completa de la situación, también hay que recopilar y analizar la información relativa al agua, alimentos, instalaciones sanitarias, alojamientos y jabón disponible (véanse los capítulos relativos al agua, nutrición, saneamiento y planificación del espacio).

11. El sistema de información sanitaria debe ser sencillo. La información recogida debe adaptarse a las calificaciones de los encuestadores. Si los informes exigen un detalle excesivo o requisitos complejos acabarán no siendo cumplimentados. Por otro lado, sólo debe recopilarse información que pueda y vaya a ser utilizada para algo. La comunicación y el intercambio de opiniones entre todos los participantes en el sistema de información sanitaria son básicas para garantizar el buen funcionamiento de este sistema.

Sólo las medidas sencillas resultan efectivas en las situaciones de emergencia.

12. En las etapas iniciales de una emergencia la información sanitaria debe concentrarse en:

- i. La demografía (véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico, también el párrafo 4 anterior y el Cuadro 1 del Anexo 1);
- ii. La mortalidad y sus causas (véanse los Cuadros 2.1 y 2.2 del Anexo 1 y el párrafo 14 más adelante);
- iii. El estado nutricional (véanse los Anexos 4 y 5 del Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición);
- iv. La morbilidad (véase más adelante y el Cuadro 3.1 del Anexo 1).

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

13. Únicamente cuando la situación se ha estabilizado se consigue que el sistema sea más completo. Para la recopilación de información sobre mortalidad y morbilidad deberá procederse como se indica a continuación:

Mortalidad

14. Cada centro sanitario debe guardar un archivo de los pacientes que han muerto, la causa del fallecimiento y la pertinente información demográfica. Esta información deberá ser resumida en los cuadros 2.1 y 2.2 del Anexo 1, enviarla a la Sede donde será contrastada con otros datos. Dado que muchos de los fallecimientos se producen fuera del sistema sanitario, también habrá que crear un sistema de vigilancia comunitaria de la mortalidad. Un sistema de este tipo requiere identificar los lugares que la gente utiliza como cementerios, emplear a vigilantes de las sepulturas las 24 horas y entregar los sudarios correspondientes, y servirse de informadores de la comunidad. Las defunciones ocurridas fuera de los hospitales por causas desconocidas deben certificarse a través de una autopsia verbal hecha por trabajadores sanitarios especialmente formados para este fin.

Morbilidad

15. Los centros sanitarios que presten servicios externos a los pacientes (incluyendo clínicas para menores de cinco años y programas de alimentación selectiva) deben archivar la información diariamente. Los datos registrados deben constar en el formulario del libro de registro o al menos del cuaderno de contabilidad, anotando como mínimo el nombre, edad, sexo, diagnóstico clínico y del laboratorio y el tratamiento del paciente. Esta información deberá ser recogida en los formularios según se indica en el Cuadro 3.1 del Anexo 1 y enviada a la Sede.

16. En el registro de las enfermedades en el sistema de información sanitaria se debe incluir una definición del caso (es decir, una descripción normalizada) que permitirá al personal sanitario dictaminar un diagnóstico y garantizar la solidez y validez de los datos. Siempre que sea posible, la definición de los casos basados en indicios y síntomas clínicos (como la malaria) deberán comprobarse mediante un análisis normalizado de laboratorio (por ejemplo, análisis de sangre para la malaria).

17. Por otra parte, el paciente debe recibir una tarjeta con su historial clínico (o tarjeta "Camino de Salud"⁵) en la que figure la fecha, el diagnóstico y el tratamiento. Cada contacto del paciente con el sistema sanitario, tanto si se trata de servicios preventivos como hospitalarios, debe ser anotado en la productos básicos que conserva el paciente con su historial médico.

18. Deberá llevarse a cabo una evaluación periódica del sistema de información sanitaria para determinar su exactitud, integridad, sencillez, flexibilidad y conveniencia. Asimismo deberá evaluarse la manera en que los organizadores del programa y los responsables principales utilizan la información. El sistema debería evolucionar a medida que cambian las exigencias de información.

19. El seguimiento controlado del estado de salud y nutrición a nivel central y del campamento, es fundamental si se pretende identificar los problemas a tiempo para

⁵ N. de T. Road to Health card. ⁶Obstetricia: rama de la medicina que se ocupa de los partos y el tratamiento

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

tomar medidas preventivas y/o correctivas y adaptar la asignación de recursos. El estado de salud de los refugiados deberá mejorar cuando los servicios de salud pública empiecen a funcionar correctamente y los refugiados se adapten a su nuevo entorno.

20. De cualquier modo, habrá que mantener un sistema de supervisión y vigilancia permanente. Los cambios de estación influirán en la salud (por ejemplo los cambios de temperatura y especialmente la temporada de lluvias), por lo que se mantendrán las variaciones estacionales en la incidencia de las enfermedades. El Coordinador Sanitario del ACNUR y sus colegas del gobierno y de otras organizaciones serán responsables de la calidad de esta vigilancia, de los datos necesarios, de interpretarla y de garantizar una respuesta a los resultados obtenidos e informar a todos los participantes.

Mortalidad

21. Los indicadores más importantes y específicos del estado general de la población refugiada son la Tasa Bruta de Mortalidad para el conjunto de la población y la Tasa de Mortalidad Infantil para los niños menores de cinco años. Estos indicadores tienen una importancia crucial para los responsables de la operación y también un gran interés para los medios de comunicación, los donantes y las agencias de socorro. Una de las prioridades del sistema de vigilancia sanitaria es producir información fiable sobre las tasas de mortandad.

22. Durante la fase de emergencia, las tasas de mortalidad deben expresarse en forma de defunciones por 10.000 personas y por día a fin de poder detectar los cambios repentinos.

**La Tasa Bruta de Mortalidad es de
Defunciones por 10.000 personas y por día.
Se calcula del modo siguiente:**

Nº de defunciones x 10.000

Nº de días x total población

23. El objetivo del programa de asistencia global para la fase de emergencia debe ser alcanzar una TBM de <1/10.000/día y una TBI de <2/10.000/día cuanto antes. Estas tasas todavía representan casi el doble de los TBM y TBI “normales” en las poblaciones no desplazadas de la mayoría de los países en desarrollo y no debe implicar una relajación en el trabajo.

24. El cálculo de las tasas de mortalidad específicas por grupos de edad y sexo debe ser sistemático, ya que puede indicar la necesidad de una intervención concreta. En el Cuadro 1 se muestran algunos de los parámetros con los que se puede comparar la Tasa Bruta de Mortalidad (TBM). Los parámetros de la Tasa de Mortalidad Infantil suelen ser el doble que los de la TBM.

Cuadro 1 – Parámetros de la Tasa Bruta de Mortalidad

Tasa media en la mayoría de los países en desarrollo	0,5 muertes/10.000/día
Programa de socorro: bajo control	<1,0 muertes/10.000/día
Programa de socorro: en una situación muy grave	>1,0 muertes/10.000/día
Emergencia: fuera de control	>2,0 muertes/10.000/día
Catástrofe humanitaria	>5,0 muertes/10.000/día

Morbilidad (incidencia y tipos de enfermedad)

25. Conociendo las principales causas de enfermedad y los grupos de mayor riesgo se puede planificar eficazmente las estrategias de intervención y el mejor aprovechamiento de los recursos. La incidencia de la morbilidad es el número de nuevos casos de una enfermedad determinada padecida por la población durante un cierto tiempo, normalmente multiplicado por 1.000. Es más útil hacerlo así que llevar simplemente la cuenta de los casos, ya que de este modo se pueden seguir las tendencias a lo largo del tiempo y compararse con otras situaciones. El registro de la incidencia de la morbilidad debe hacerse según se muestra en los Cuadros 3.1 y 3.2 del Anexo 1.

Principales Programas Sanitarios

Las principales causas de defunción y enfermedad en las situaciones de emergencia son el sarampión, las diarreas (incluido el cólera), las infecciones respiratorias agudas, la desnutrición y la malaria (donde esté extendida). La prioridad debe ser, poner en marcha los programas para reducir los efectos negativos de estas enfermedades;

Otras causas de morbilidad incluyen la tuberculosis, meningitis, enfermedades producidas por vectores, enfermedades de transmisión sexual incluido el VIH/SIDA, embarazo y complicaciones obstétricas⁶, y enfermedades infantiles que pueden evitarse mediante vacuna.

El estrés emocional del desplazamiento, complicado a menudo por el acoso, la violencia y el dolor sufrido por los refugiados, se aliarán para agotar sus reservas físicas y emocionales y reducir su resistencia normal a las enfermedades;

La experiencia subraya la importancia de satisfacer las necesidades en materia de salud reproductiva de los refugiados, y más particularmente de las mujeres y adolescentes;

Desde el principio hay que dedicarse plenamente a corregir los factores medioambientales que tienen una influencia negativa en la salud de los refugiados.

Medidas curativas

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

26. El apogeo de las medidas curativas hospitalarias se produce en la primera fase, cuando los refugiados son más vulnerables al nuevo entorno, con el riesgo que eso conlleva para la salud, y antes de que se haya podido conseguir alguna mejora notable en la salud pública. Incluso aunque estas medidas no bastan por sí solas para reducir la alta mortandad, servirán para fomentar la confianza de los refugiados hacia los servicios sanitarios.

27. Deberán definirse protocolos de tratamiento y diagnósticos apropiados de las principales enfermedades de conformidad con los protocolos nacionales, siempre y cuando sean aplicables al contexto de los refugiados. Pueden hacerse algunas excepciones a esta regla, pero la ejecución de los protocolos específicos para los refugiados debe haber sido negociada de antemano con las autoridades del país.

28. No hay que olvidar las muertes ocurridas fuera del sistema de atención sanitaria. Un error muy común, cometido incluso por excelentes profesionales que se ven absorbidos por su trabajo en los centros sanitarios, es no darse cuenta de que los cementerios están llenos de personas que han muerto en sus viviendas, sin haber sido identificadas ni trasladadas a los correspondientes servicios sanitarios.

Vacunación

29. Se sabe que el sarampión es la causa de una alta mortandad, particularmente – aunque no únicamente– entre los niños menores de cinco años.

Vacunar a los niños pequeños contra el sarampión es la única inmunización esencial en las primeras etapas de una emergencia.

El ACNUR está a favor de la vacunación de los niños desde los seis meses hasta los 12 o incluso los 15 años (en vez de los cinco años normales) ya que dadas las condiciones de vida en las emergencias con refugiados estos niños son los que están expuestos a mayores riesgos.

30. Llevar a cabo una campaña de vacunación contra el sarampión al comienzo de una emergencia es una decisión que corresponderá tomar a un experto. Lo ideal es que la campaña vaya asociada -pero no atrasada por ello– al reparto de vitamina A. La decisión dependerá del grado de vacunación en el país o zona de origen y su fiabilidad, así como si ha habido epidemias recientes o campañas de vacunación. Si es preciso llevar a cabo una campaña de vacunación contra el sarampión, no habrá que retrasarla en espera de otras vacunas, debiendo contar con mecanismos que aseguren la vacunación de los recién llegados. La adquisición de las vacunas es un tema a discutir con el Unicef (véase el ME entre el Unicef y el ACNUR, Apéndice 3).

31. Existen poderosas razones, tanto médicas como organizativas, para que no haya un programa masivo de inmunización que abarque todas las enfermedades que pueden evitarse. La causa más corriente de enfermedad y muerte en la fase de emergencia no puede subsanarse o evitarse con las vacunas (excepto el sarampión). La mayoría de los programas de vacunación masiva requieren un gran número de trabajadores y las vacunas necesitan un manejo cuidadoso y controlado, en condiciones de refrigeración. Por lo tanto, este tipo de campañas puede representar una pérdida de tiempo y recursos en una emergencia.

32. Una vez estabilizada la emergencia, habrá que poner en marcha un Programa Ampliado de Vacunación completo, como parte del programa sanitario a largo plazo. Este programa normalizado incluye la DTT contra la difteria, la tosferina y el toxoide tetánico; la vacuna oral de la polio (OPV) y la BCG (*Bacilo Calmette-Guerin*) contra la tuberculosis, así como la del sarampión. De todas formas, no hay que hacer una campaña de vacunación contra ninguna de estas enfermedades (aparte del sarampión), ni tampoco el PAV tiene que ser completo, a no ser que se cumplan los siguientes criterios: que la población permanezca estable durante al menos tres meses; que la capacidad operativa para administrar la vacuna sea la adecuada; y que el programa pueda integrarse en el programa de vacunación estatal después de un período razonable de tiempo (véase el Memorándum de Entendimiento entre el Unicef y el ACNUR, Apéndice 3).

33. Es fundamental llevar el correspondiente registro de vacunas. Aunque sean pocas, hay que expedir tarjetas personales de vacunación (o "Camino de Salud"). Además, lo ideal es disponer de un registro central independiente para anotar todas las vacunaciones que permita el análisis de la cobertura alcanzada.

Lucha contra las Enfermedades Contagiosas

Las condiciones de una emergencia, especialmente el hacinamiento, los malos servicios sanitarios, etc., facilitan la propagación de las enfermedades contagiosas;

El objetivo es prevenir, detectar, controlar y tratar dichas enfermedades;

El mayor riesgo para un refugiado es exponerlo a una enfermedad contra la que no ha sido inmunizado (como el sarampión, la malaria, etc.);

Los episodios de enfermedad contagiosa requieren una investigación inmediata sobre el terreno por parte de los expertos y una colaboración estrecha con las autoridades del país, la OMS y los asociados correspondientes en la respuesta.

34. Las principales causas de mortalidad y morbilidad entre los refugiados durante una emergencia son:

- i. Sarampión,**
- ii. Enfermedades Diarréicas,**
- iii. Infecciones respiratorias agudas,**
- iv. Malaria (donde esté extendida).**

Además, la interacción entre la desnutrición y la infección, particularmente entre los niños pequeños, contribuye al aumento de las tasas de mortalidad.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

También se han observado otras enfermedades contagiosas –meningitis meningococo⁷, tuberculosis, enfermedades de transmisión sexual, hepatitis, fiebres tifoideas, tifus y

⁷Véase la Organización Mundial de la Salud. Lucha contra las Enfermedades Meningocócicas Epidémicas:

fiebres recurrentes– entre las poblaciones de refugiados. No obstante, la contribución de estas afecciones a la tasa global de enfermedad entre los refugiados ha sido relativamente pequeña.

Enfermedades Diarréicas

35. Las diarreas representan un enorme problema de salud pública y las epidemias agudas de shigellosis (que causan disentería bacteriana con diarreas y sangre) y el cólera son cada vez más frecuentes en las situaciones de emergencia con refugiados, donde ya han causado muchas muertes. En zonas de riesgo, es fundamental poner en marcha las medidas preventivas adecuadas lo antes posible. En estas medidas se incluye:

- i. Abastecimiento suficiente de agua potable y un sistema de saneamiento en buen estado;
- ii. Jabón suficiente, educación sobre la higiene personal y gestión del agua;
- iii. Fomento de la higiene en la alimentación y la lactancia materna;
- iv. Aumento de las visitas a domicilio y detección precoz de casos;
- v. Identificación de una zona (“servicio de gestión del cólera”) para tratar a los pacientes que sufren de cólera en caso de producirse una epidemia.

36. No es posible predecir la aparición de un brote de cólera. Si se han tomado las medidas preventivas correctas, se verá afectado menos del 1% de la población. Sin embargo, normalmente, se ven afectados entre el 1 y el 3%, aunque en casos extremos pueden ser más –incluso hasta el 10%.

37. Para responder rápidamente a un brote de cólera, las medidas preventivas mencionadas deben ir acompañadas de los correspondientes protocolos sobre gestión de casos. Estos protocolos deberán basarse en los protocolos nacionales o en los de la OMS así como en la terapia de rehidratación, alimentación continua y los antibióticos

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

adecuados (especialmente para la *sigheiosis*⁸). Además, deberá haber un sistema de vigilancia fiable para detectar precozmente los casos de cólera, hacer una estimación de las tendencias y determinar la eficacia de cada intervención concreta.

38. Es probable que sean necesarios muchos recursos materiales, económicos y humanos experimentados para responder a un brote de cólera y reducir la tasa de víctimas mortales.

39. En la Sección de Suministros y Transporte de la Sede se puede obtener, en poco tiempo, unos botiquines especiales contra el cólera que facilitan la respuesta inmediata. Cada botiquín cubre el tratamiento global de unos 500 casos. Aún no existe una vacuna eficaz para prevenir los brotes de cólera.

Sarampión

40. La OMS califica a las poblaciones refugiadas y desplazadas, especialmente en campamentos, como grupos de alto riesgo frente a los brotes de sarampión. De hecho, esta enfermedad ha resultado devastadora en numerosos episodios de refugiados. El alcance de la vacuna contra el sarampión deberá aproximarse lo más posible del 100% de la población; en caso contrario, deben tomarse medidas inmediatamente para controlar la situación (véase el Memorándum de Entendimiento entre el Unicef y el ACNUR, Apéndice 3, y los párrafos anteriores sobre vacunación).

Malaria

41. La malaria también puede causar graves problemas. La gestión y el control de esta enfermedad también es asunto que incumbe a los expertos y se fundamenta en los siguientes puntos:

- i. Detección precoz del caso y tratamiento adecuado. Puede que sea necesario el estudio de la resistencia a los fármacos;
- ii. Tratamiento preventivo (quimioprofilaxis), especialmente en mujeres embarazadas;
- iii. Eliminación de los criaderos de vectores;
- iv. Control de los vectores, incluida la distribución de mosquiteros impregnados de insecticida y la pulverización periódica, según sea indicado.

42. Las medidas de control químico como la pulverización o los mosquiteros impregnados pueden parecer atractivas, pero sólo deben usarse por consejo de un experto dado el gran número de factores que hay que tener en cuenta: las costumbres de los refugiados, los cambios de estación, los tipos de picadura de mosquito, los niveles de transmisión, los protocolos del país sobre productos químicos y la lista de productos químicos permitidos, y el coste. Véase el Capítulo 17 sobre saneamiento para asesorarse sobre control de vectores.

Infecciones Respiratorias Agudas

43. La neumonía está considerada como la infección respiratoria aguda que más alta mortandad ha causado, especialmente entre la población de menos de 5 años. Por lo

tanto, es fundamental asegurarse de que los refugiados disponen de una vivienda adecuada y mantas, lo antes posible. El personal sanitario debe tener la suficiente preparación como para diagnosticar y tratar las infecciones respiratorias.

44. Las enfermedades más corrientes se detallan a continuación en el Cuadro 2, que ilustra la influencia que los distintos entornos tienen sobre las enfermedades y señala qué mejoras logradas en las condiciones de vida repercutirán directamente en la salud de los refugiados.

Cuadro 2 – Enfermedades corrientes

Enfermedades	Causas principales	Medidas preventivas
Enfermedades Diarréicas	Hacinamiento, contaminación del agua y de los alimentos Falta de higiene	<ul style="list-style-type: none">• espacio vital suficiente• educación sobre la salud pública• distribución de jabón• buena higiene de las personas y de los alimentos• abastecimiento de agua potable y saneamiento
Sarampión	Hacinamiento Baja tasa de vacunación	<ul style="list-style-type: none">• niveles mínimos de espacio vital como se indica en el Capítulo 12 sobre planificación del espacio• Vacunación de los niños con distribución de vitamina A. Se recomienda la vacunación desde los 6 meses a los 12-15 años (en vez de los 5 años normales) porque debido a las condiciones de vida, el riesgo a contraer la enfermedad es mayor
Infecciones Respiratorias Agudas	Vivienda insatisfactoria Escasez de mantas y ropa Fumar en el espacio vital	<ul style="list-style-type: none">• niveles mínimos de espacio vital y• alojamiento apropiado, ropa adecuada, mantas suficientes
Malaria	Medio ambiente nuevo, con un tipo de malaria contra la que los refugiados no están inmunizados; Agua estancada que se convierte en un criadero de mosquitos	<ul style="list-style-type: none">• destruir los lugares de reproducción de los mosquitos, larvas y mosquitos adultos mediante pulverización. No obstante, el éxito del control de vectores depende de los hábitos de cada mosquito, por lo que deberá consultarse a los expertos locales• distribución de mosquiteros• administración de

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

Meningitis Meningocócica	Hacinamiento en zonas en las que la enfermedad es endémica (suele desarrollarse siguiendo pautas locales estacionales)	medicamentos profilácticos (por ejemplo a las mujeres embarazadas según los protocolos del país) • niveles mínimos de espacio vital • vacunación sólo después de que lo aconseje el personal experto, cuando el examen de la situación sugiera la necesidad de hacerlo
Tuberculosis	Hacinamiento Desnutrición Predominio de VIH	• niveles mínimos de espacio vital (pero donde sea endémico seguirá siendo un problema) • vacunación
Fiebre tifoidea	Hacinamiento Poca higiene personal Abastecimiento de agua contaminada y saneamiento insuficiente	• niveles mínimos de espacio vital • agua potable, buenos aseos • buena higiene personal, pública y de los alimentos, y la educación de la población sobre la salud pública La OMS no recomienda la vacunación, que sólo ofrece una protección individual escasa y de corta duración, y poca o ninguna protección contra la propagación de la enfermedad
Lombrices sobre todo intestinales	Hacinamiento Saneamiento insuficiente	• niveles mínimos de espacio vital • saneamiento adecuado, buena higiene personal • utilización de calzado
Sarna ⁹	Hacinamiento Falta de higiene personal	• niveles mínimos de espacio vital • agua y jabón suficientes para lavar y lavarse
Xeroftalmia carencia de vitamina A	Dieta pobre Tras infecciones agudas prolongadas, sarampión y diarrea	• dieta que contenga suficiente cantidad de vitamina A. Si no es posible, administrar alimentos enriquecidos con vitamina A. Si tampoco esto es posible, proporcionar cápsulas de vitamina A. • vacunación contra el sarampión. Profilaxis

⁴ Sarna: enfermedad de la piel producida por el ácaro arador. ¹⁰ Véase: Alto Comisionado de las Naciones

Anemia	Malaria, lombrices intestinales, escasa absorción o consumo insuficiente de hierro y ácido fólico	sistemática para niños, cada 4 a 6 meses
Tétanos	Heridas en personas no vacunadas La práctica de la obstetricia en condiciones deficientes produce tétanos en los recién nacidos	<ul style="list-style-type: none">• prevención/tratamiento de la enfermedad causante• corrección la dieta, incluido el enriqueciendo de alimentos• primeros auxilios adecuados• vacunación de las mujeres embarazadas y posterior vacunación general dentro del PAV• formación de parteras y limpieza de las ligaduras, tijeras, navajas de afeitar, etc.
Hepatitis	Falta de higiene Contaminación de la comida y del agua	<ul style="list-style-type: none">• suministro de agua no contaminada• saneamiento adecuado• transfusiones de sangre en buenas condiciones
Enfermedades de Transmisión Sexual/VIH	Pérdida de la organización social Transfusiones en malas condiciones Falta de información	<ul style="list-style-type: none">• análisis de sífilis durante el embarazo• análisis de sangre antes de las transfusiones• garantizar el cumplimiento de las precauciones universales• educación sanitaria• facilidad de acceso a preservativos• tratamiento para la pareja

Salud Reproductiva¹⁰

45. En una situación con refugiados, la atención sanitaria de índole reproductiva deberá proporcionarla un personal bien preparado y supervisado, guiándose por el siguiente principio:

La atención sanitaria de índole reproductiva debe estar disponible en todo momento y fundamentarse en las necesidades y exigencias expresas de los refugiados, especialmente de las mujeres. Los distintos valores religiosos y éticos y los orígenes culturales de los refugiados deben ser respetados, de conformidad con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos.

46. La calidad ofrecida por los servicios sanitarios en materia de reproducción exige un esfuerzo cooperativo por parte de numerosos sectores (sanidad, servicios comunitarios, protección, educación) y organizaciones, cuyos servicios sanitarios en materia de reproducción deberían estar dictados por sus mandatos.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

47. Aunque no deben utilizarse los recursos destinados a luchar contra los principales factores de mortandad (sarampión, enfermedades diarreicas, infecciones respiratorias agudas y malaria), sí habrá que abordar algunos aspectos de la salud reproductiva en la fase inicial de una emergencia. Los principales objetivos de la medicina reproductiva en una emergencia son:

- i. Prevenir y gestionar las consecuencias de la violencia sexual;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

- ii. Disminuir la transmisión del VIH respetando las precauciones universales¹¹ y garantizando la disponibilidad de preservativos gratuitos;

¹¹ Las “precauciones universales” son el conjunto de los procedimientos y prácticas que los trabajadores

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

iii. Prevenir la alta morbilidad y mortalidad del recién nacido y de la madre mediante la entrega de botiquines especiales de limpieza para partos caseros, asegurando un parto limpio y sin riesgos en los centros sanitarios y gestionando los casos urgentes de obstetricia mediante un sistema de transferencia de enfermos;

iv. Planificar la puesta en marcha de los servicios de salud reproductiva completa, integrados dentro de los Primeros Auxilios, lo antes posible;

v. Designar a una persona para que se responsabilice de coordinar las actividades sanitarias reproductivas y que esté a las órdenes del coordinador sanitario general.

48. En cuanto sea posible, una vez estabilizada la situación, hay que poner en marcha el conjunto de los servicios sanitarios reproductivos basándose en las necesidades de los refugiados. Dichos servicios deben formar parte del sistema de primeros auxilios y abordar los siguientes aspectos:

Maternidad en buenas condiciones

49. En este ámbito la asistencia médica debe incluir la atención antes del parto, durante el parto y después del parto. Todas las mujeres embarazadas deben tener acceso a los servicios de asistencia prenatal durante el embarazo. En todos los partos debe estar presente un trabajador especializado de la asistencia sanitaria. Deberá ponerse en marcha un sistema de traslado de enfermos para tratar las urgencias en materia de obstetricia. Durante las primeras 4 a 6 semanas, las madres con los recién nacidos deben acudir a los servicios sanitarios para recibir alimentos suplementarios, asesoramiento sobre el tiempo de espera entre hijo e hijo y educación sobre lactancia materna y cuidados infantiles.

Prevención y Respuesta contra la Violencia Sexual

Remítase al Capítulo 10 sobre servicios comunitarios.

sanitarios deben respetar para detener la transmisión de la enfermedad.¹² Alto Comisionado de las Naciones

Enfermedades de Transmisión Sexual incluido el VIH/SIDA¹²

50. La experiencia demuestra que el VIH se propaga más rápidamente en condiciones de pobreza e inestabilidad social –condiciones típicas de las situaciones de emergencia de refugiados–. La labor prioritaria es prevenir la transmisión del VIH: comprobando que se respetan las precauciones universales y trabajando estrechamente con la comunidad para promover las estrategias de prevención contra el VIH, incluida la educación y distribución de preservativos. Debe garantizarse que las transfusiones se hacen con sangre no infectada. El tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual debe ser una práctica rutinaria de los servicios de salud e incluir el correspondiente seguimiento de las parejas.

Con la única excepción de los análisis de sangre para transfusiones, nada justifica la obligatoriedad de las pruebas del VIH en un caso de refugiados, y la OMS establece, como parte de su política, que no se practiquen dichas pruebas.

Planificación Familiar

51. Los servicios de planificación familiar deberán empezar a funcionar en cuanto eso sea posible. Habrá que comprobar que los refugiados están informados y que comprenden su libertad de elección en esta materia.

Otros Problemas relacionados con la Salud Reproductiva

52. De las mujeres que sufren complicaciones, como un aborto espontáneo o poco seguro, debe ocuparse el sistema de traslados sanitarios.

53. Los programas para erradicar las prácticas tradicionales nocivas, incluida la mutilación genital femenina, deben ser aplicados una vez estabilizada la situación. Es crucial trabajar estrechamente con la comunidad de refugiados para atajar esta

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

situación¹³. Las mujeres deben recibir los suministros sanitarios culturalmente apropiados lo antes posible. La inadecuada protección sanitaria puede impedir que las mujeres reciban la ayuda material.

³ ¹³ Véase IOM/FOM (83/97; 90/97), Principios en Materia de Prácticas Tradicionales Nocivas, ACNUR

Los Jóvenes y la Salud Reproductiva

54. Los trabajadores sanitarios deben prestar especial atención a las necesidades en materia de salud reproductiva de los jóvenes, ya que éstos corren mayores riesgos y su acceso a los servicios correspondientes puede estar más limitado.

55. Es importante garantizar la formación acerca de salud reproductiva de un número suficiente de trabajadoras sanitarias femeninas, a fin de poder ofrecer unos servicios sanitarios culturalmente apropiados, incluida la educación entre la comunidad y en los medios sanitarios. Al menos una parte de estas trabajadoras sanitarias deberán provenir de la comunidad refugiada.

1997.¹⁴ Organización Mundial de la Salud y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Lucha contra la Tuberculosis¹⁴

56. La frecuencia de los casos de tuberculosis (TB) ha aumentado significativamente en los últimos años en todo el mundo, pero los programas de lucha contra la TB no son una de las prioridades en las etapas iniciales de una emergencia, cuando la mortalidad y la desnutrición aún son muy altas.

57. Son necesarios el consejo de un experto y la participación del programa nacional de lucha contra la TB (a menudo apoyado por la OMS) antes de empezar un programa de TB. La mala planificación y la falta de medidas de ejecución puede ser más perjudicial que beneficioso.

58. A fin de aumentar las posibilidades de éxito, los programas de TB sólo deben empezarse en situaciones estables, en el momento que la Terapia de Observación

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

Directa¹⁵ pueda llevarse a cabo y cuando se disponga de fondos, fármacos, servicios de laboratorio fiables y personal especializado.

¹⁵ La Terapia de Observación Directa es aquella en la que el trabajador sanitario puede vigilar el

tratamiento, asegurándose incluso de que la toma de medicación es correcta.¹⁶ Organización Mundial de la

Salud Mental¹⁶

59. A menudo se descuidan, e incluso olvidan, las necesidades psicosociales de los refugiados. Sin embargo, el objetivo de los servicios sanitarios debería ser promover el nivel más elevado de salud, tanto física como mental. Es fácil darse cuenta de que los refugiados soportan una pesada carga debido, por ejemplo, a la violencia física, el dolor y el sufrimiento, el miedo y el estrés, la incertidumbre ante el futuro y la sensación de impotencia.

60. La experiencia en la identificación y el tratamiento de los problemas psicosociales de los refugiados (incluyendo los Trastornos de Estrés Postraumático) es limitada, pese a lo cual se pueden ofrecer los siguientes consejos. Cualquier programa destinado a la salud mental debe ser comunitario, en el que los propios refugiados deberán desempeñar un papel principal. El programa debe basarse en el conocimiento sólido y la buena comprensión del bagaje cultural de los refugiados, y formar parte de los demás servicios que se proporcionan a los refugiados, debiendo, desde el primer momento, poder garantizar la sostenibilidad del programa a largo plazo.

Fortalecimiento de la Capacidad

Educación Sanitaria

61. La importancia de la educación sanitaria es reconocida internacionalmente. No obstante, resulta extremadamente difícil persuadir a quienes más riesgos corren, de que cambien unas costumbres profundamente arraigadas.

Durante la fase de emergencia, los temas prioritarios deben ser los que están directamente relacionados con los problemas de salud pública más inmediatos.

62. Por consiguiente, la educación sanitaria debe centrarse, en la eliminación de los excrementos humanos y de la basura, la gestión del agua y la higiene personal. Muchos gobiernos y organizaciones elaboran materiales sencillos para educación sanitaria, que pueden resultar útiles. Los maestros convenientemente formados y las personas mayores respetadas por la comunidad de refugiados serán probablemente más eficaces que el personal externo para explicar a su propio pueblo los principios y las prácticas sanitarias básicas. En una etapa posterior, la información, la educación y la comunicación también deben ser instrumentos importantes para prevenir y reducir las enfermedades de transmisión sexual, incluido el VIH.

Formación

63. Tal y como sugiere la definición de “emergencia”, será preciso movilizar una cantidad ingente de recursos, incluidos los humanos, para superar la situación. En el Anexo 2 se ofrece una posible estructura para el servicio sanitario y el número y la cualificación del personal necesario. No será posible conseguir el personal calificado y experimentado inmediatamente, lo cual incluye a los trabajadores sanitarios de comunidad y a los trabajadores sanitarios, médicos y enfermeras de los centros de salud, ambulatorios y clínicas.

La formación es por lo tanto la piedra angular de un programa eficaz de salud y asistencia.

64. Las actividades de formación deberán haber sido bien definidas para lograr el objetivo del programa, lo que implica definir las funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de la atención sanitaria e identificar las cualificaciones necesarias. La formación debe formar parte del programa sanitario principal.

Suministros Médicos

65. Debe haber una política sobre medicamentos básicos. El objetivo de dicha política será garantizar el suministro de medicamentos seguros, efectivos y a un coste razonable para cubrir las necesidades más urgentes de los refugiados. La Sección de Salud y Desarrollo Comunitario y la de Suministros y Transporte de la Sede han publicado una lista de medicamentos básicos que sirve para encargar las medicinas de las operaciones del ACNUR.

66. Con el fin de fomentar el uso adecuado de los medicamentos, hay que establecer protocolos normalizados de tratamiento. Eso permite racionalizar las distintas formas de prescribir de los organismos colaboradores y organizar actividades de formación. Los protocolos se basan normalmente en los criterios de cada país.

67. Durante la primera etapa de una emergencia, pueden resultar útiles los botiquines especiales sanitarios de urgencia preembalados. El más conocido es el Nuevo Botiquín Sanitario de Urgencia, desarrollado en colaboración con muchas agencias (OMS, Unicef, MSF, CICR, ACNUR y otros). El contenido del botiquín cubre las necesidades de 10.000 refugiados durante tres meses. El botiquín se consigue rápidamente a través de la Sección de Suministros y Transporte y puede ser utilizado en la atención médica comunitaria y en los centros sanitarios. El botiquín sanitario de emergencia deberá utilizarse durante la primera etapa de una emergencia y no para satisfacer las necesidades a largo plazo.

68. Hay que tomar medidas para conseguir cuanto antes un abastecimiento regular de los artículos seleccionados en la lista de medicamentos básicos del ACNUR. Los pedidos deberán hacerse en función de la vigilancia epidemiológica y de los tipos de enfermedad locales. La Sección de Suministros y Transporte también brinda su apoyo para la compra de medicamentos y su transporte hasta el terreno.

69. Resulta de vital importancia establecer un sistema de control del consumo de medicamentos. En las operaciones importantes, puede que haga falta un farmacéutico para trabajar con el ACNUR a tiempo completo. La prescripción excesiva de medicamentos por parte de los trabajadores sanitarios, debida a las presiones que ejercen los refugiados, no es algo extraño en una emergencia de refugiados.

70. La donación de fármacos no solicitados suele ser un problema durante las situaciones de emergencia. Un cierto número de agencias (PNUD, ACNUR, Unicef, OMS, MSF y otros) ha elaborado conjuntamente unas directrices sobre donación de medicamentos¹⁷ que proporciona a los donantes y usuarios una lista de los medicamentos y artículos médicos que pueden ser enviados a las situaciones de emergencia. Esto se hace para que el personal sobre el terreno no pierda el tiempo clasificando donaciones "inútiles" (pequeñas cantidades de distintos fármacos, muestras gratuitas, medicinas

¹⁷ OMS, Directrices sobre Donaciones de Medicamentos, mayo 1996. ¹⁸ N. de T.- Out-Patient

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

caducadas, vacunas en mal estado y medicamentos identificados sólo por su nombre de marca o en una lengua extraña). La política del ACNUR es que los suministros médicos desde el extranjero únicamente deberán ser enviados como respuesta a una petición específica o tras una clasificación hecha por expertos. El representante de la OMS, las delegaciones diplomáticas locales y demás responsables deberán ser informados sobre este punto.

Servicios de Laboratorio

71. Con frecuencia los refugiados se encuentran lejos de instalaciones que dispongan de laboratorios. Sin embargo, es conveniente que el emplazamiento cuente con unos servicios de laboratorio sencillos.

72. Para gestionar y luchar contra las epidemias, hay que remitirse a los servicios de laboratorio (como meningitis, shigellosis, cólera, fiebres hemorrágicas y recurrentes, malarías endémicas, hepatitis, etc.), los cuales confirmarán/aclararán el diagnóstico y comprobarán la resistencia a los antibióticos. Esta cuestión deberá ser tratada con las autoridades del país y la OMS. Los servicios de laboratorio son absolutamente imprescindibles para hacer la prueba del VIH antes de efectuar una transfusión sanguínea.

Organización de la Atención Sanitaria para los Refugiados

No hay un modelo único para organizar los servicios sanitarios en una situación de emergencia de refugiados, pero generalmente están estructurados en tres niveles: dispensarios y ambulatorios comunales, centros sanitarios y hospitales para traslados sanitarios;

Es muy importante garantizar una buena comunicación entre los distintos niveles del sistema sanitario;

Debería darse prioridad a la utilización de las instalaciones sanitarias del país de acogida, como los centros hospitalarios para el traslado de los enfermos, y establecer acuerdos y prestar apoyo a dichas instalaciones (véase el Memorándum de Entendimiento entre la OMS y el ACNUR, Apéndice 3).

Introducción

73. Los tres niveles de la atención sanitaria están resumidos en el Anexo 2. El primer nivel comprende los dispensarios, clínicas y servicios de ayuda social de la comunidad. En el segundo nivel se encuentra el centro sanitario, con instalaciones básicas para el departamento de pacientes externos e internos, vendajes e inyecciones, una farmacia y un laboratorio sencillo. En el tercer nivel está el hospital para el traslado de los enfermos, que atiende casos urgentes e intervenciones quirúrgicas en materia de obstetricia tratando las complicaciones médicas, análisis de laboratorio, etc. Los hospitales para traslados suelen ser instalaciones nacionales a nivel de distrito, región o nacional.

74. Todos los refugiados deben tener acceso al tratamiento adecuado. Si las instalaciones sanitarias nacionales no pueden atender todas las necesidades, será

preciso tomar medidas alternativas. A menos que el tratamiento se realice en el nivel correcto, los hospitales o centros sanitarios se verán inundados por refugiados exigiendo la curación de dolencias sencillas. Así pues, la comunidad necesita un centro sanitario que identifique a los que requieren asistencia médica y que garantice que ésta se imparte de manera adecuada. Es fundamental una estrecha colaboración con los servicios comunitarios.

Sistema Sanitario a Nivel Comunitario

75. Tanto si los refugiados se encuentran en campamentos como si se han instalado espontáneamente en aldeas locales, los servicios a nivel comunitario son esenciales.

Desde el principio mismo de una emergencia, la atención médica a nivel comunitario debe ser el pilar principal de los servicios sanitarios.

76. Esto implica ofrecer asistencia médica básica a nivel comunitario de forma descentralizada, con dos componentes: (i) una clínica/ambulatorio periféricos y (ii) servicios de ayuda social a cargo de los Trabajadores Comunitarios Sanitarios (*CHW*) y Parteros Tradicionales (*TBA*). Los Parteros Tradicionales se suelen reclutar entre las comadronas tradicionales de la comunidad. Para ser efectivos, los *CHW* y los *TBA* deben recibir formación y apoyo y ser supervisados de cerca. El papel de los Trabajadores Comunitarios Sanitarios y de los Parteros Tradicionales incluye:

- i. visitas a domicilio, identificación y traslado sanitario de personas enfermas y niños desnutridos;
- ii. identificación de mujeres embarazadas y traslado de enfermos para tratamientos de obstetricia;
- iii. educación sobre atención sanitaria básica;
- iv. recogida de datos para el sistema de información sanitaria (número y causas de muerte e incidencia de las principales enfermedades contagiosas);
- v. respuesta a las necesidades de los refugiados que han sufrido violencia sexual.

Como referencia, el objetivo debe ser 1 *CHW* por cada 1.000 personas y un *TBA* por cada 3.000. Lo ideal es que un 50% de los que reciben formación sean mujeres, ya que casi todo el mundo prefiere ser tratado por alguien de su mismo sexo.

77. El dispensario o ambulatorio de salud puede bastar para cubrir las necesidades de unos 5.000 refugiados que vivan en una situación de hacinamiento pero que, por otra parte, gocen de una salud razonablemente buena. El dispensario debe ser un edificio sencillo que disponga de locales para consulta, atención médica básica (con medicamentos del Nuevo Botiquín Sanitario de Urgencia), terapia de rehidratación por vía oral, tratamientos clínicos como vendajes (pero no inyecciones por el riesgo de contagio del VIH), una pequeña farmacia que pueda cerrarse con llave, equipos de esterilización (es posible que no se disponga de electricidad) y recogida de datos (libros de registro para anotar los pacientes y las actividades). El agua y el saneamiento son servicios esenciales en cualquier instalación sanitaria.

El Centro Sanitario

78. En cada asentamiento de refugiados deberá existir un centro sanitario como apoyo a los dispensarios o ambulatorios médicos (entre 10.000 y 20.000 personas aproximadamente). Los asentamientos realmente muy grandes pueden necesitar más de uno. El centro médico debe estar capacitado para atender cualquier caso, excepto los casos más complicados de obstetricia y la urgencias quirúrgicas. Debe disponer de más servicios que los dispensarios, incluido un laboratorio básico, una farmacia central y algunas camas para pacientes internos –en una proporción de una cama por cada 2.000 a 5.000 refugiados–. El centro sanitario deberá reunir y contrastar la información sanitaria con los distintos dispensarios y ambulatorios. El centro sanitario también es responsable de organizar los principales programas de salud (PAV, salud reproductiva, tuberculosis) y de la supervisión y formación del personal (tanto en el primer nivel como en el segundo).

79. En el Anexo 2 se indica el número y cualificación del personal de salud necesario.

El Traslado de los Enfermos

80. El centro sanitario debe estar en condiciones de trasladar a los enfermos a los hospitales para que reciban tratamiento. Estos hospitales de traslado deberán estar preparados para atender casos urgentes de obstetricia y quirúrgicos, tratamiento para enfermedades graves, servicios de laboratorio y rayos x, así como suministros y soporte para los programas de control nacional (TB, lepra, VIH/SIDA).

81. Sólo una pequeña parte de los pacientes utilizará estos servicios de traslado. Dichos servicios se organizan normalmente en centros sanitarios a nivel de distrito, región o nacional, aunque lo ideal sería enviar al paciente al hospital nacional más próximo. Esto implica ventajas evidentes, no menos importantes que el hecho de contar con una infraestructura ya existente.

El programa deberá compensar las estructuras hospitalarias nacionales por servicios ofrecidos a los refugiados.

82. Debe estudiarse la posibilidad de ampliar y apoyar el servicio del(los) hospital(es) existentes cuando sea necesario, por ejemplo, instalando tiendas de campaña y aumentando el personal sanitario y proporcionando algún apoyo financiero y/o material (medicamentos, suministros, alimentos). Debe tenerse cuidado para no inundar el hospital local de pacientes. Es esencial mantener una coordinación estrecha y directa con el médico jefe del distrito o región.

83. Las distintas partes deberán firmar, bajo los auspicios del Ministerio de Sanidad, un acuerdo que determine claramente las condiciones de ayuda, incluido el coste de tratamiento por paciente y el apoyo en especie (alimentos y medicamentos). Es esencial un acuerdo escrito para evitar controversias.

84. Sólo en algunas circunstancias deberá crearse hospitales especiales para refugiados, pero siempre que sea posible deberá evitarse. Podrá hacerse cuando las necesidades no puedan ser atendidas por los hospitales estatales existentes o ya ampliados, por ejemplo cuando el número de refugiados es muy elevado (mucho más que el de la población local), cuando los hospitales estatales más cercanos están

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

demasiado lejos o por razones de seguridad. Habrá que consultar a la Sección de Suministros y Transporte y a la Sección de Salud y Desarrollo Comunitario antes de crear o adquirir un hospital especial para refugiados sobre el terreno.

85. Independientemente de las medidas adoptadas en cuestión de tratamientos y traslados, será preciso contar con un sistema eficaz de traslado de los enfermos hasta y desde los hospitales de traslado. Las instalaciones del hospital deberán tener en cuenta también las necesidades de los familiares de los enfermos y permitir a los padres permanecer con sus hijos pequeños.

86. Deben tomarse las medidas necesarias para que solamente sean atendidos los enfermos específicamente trasladados desde los centros sanitarios, debiendo impedir que los refugiados se presenten por su cuenta directamente en el hospital.

87. Las situaciones de emergencias con refugiados no suelen caracterizarse por la presencia de un gran número de heridos. Sin embargo, cuando éste sea el caso, puede que en un primer momento sea necesario disponer rápidamente de un equipo quirúrgico. Los botiquines especiales quirúrgicos preembalados (caros) pueden obtenerse a través de la Sección de Suministros y Transporte en muy poco tiempo.

88. El Coordinador Sanitario del ACNUR debe garantizar la existencia de un sistema para registrar los traslados de los enfermos y el posterior tratamiento y control de los pacientes.

Recursos Humanos y Coordinación

La puesta en marcha de los servicios sanitarios deberá hacerse **junto con** los refugiados y –no sólo **para** ellos– y de acuerdo con sus necesidades y demandas;

Se ha demostrado que es fundamental nombrar cuanto antes a un coordinador sanitario experimentado para el personal del ACNUR. También hay que identificar lo antes posible un lugar de referencia de salud reproductiva;

Aunque es preferible utilizar y aprovechar la experiencia local, a menudo, en una situación de emergencia también habrá que recurrir a la ayuda externa;

La cuestión de los salarios e incentivos del personal deberá ser discutida y resuelta desde el principio;

El Ministerio de Sanidad debe participar plenamente a todos los niveles posibles.

Los Refugiados

89. Los refugiados deben responsabilizarse de su propia salud. Los trabajadores sanitarios externos tienen la obligación de comprender perfectamente el concepto de estado de salud y enfermedad de los refugiados. Desde el principio, los servicios de salud deben organizarse y funcionar con los refugiados, no únicamente para ellos. En caso contrario, dichos servicios pueden resultar menos eficaces, generar desconfianza y no ser muy utilizados, siendo poco probable que sean sostenibles.

90. Los servicios preventivos deberán ser siempre gratuitos. En la mayoría de los casos, también se ofrecen otros servicios de salud sin que haya que pagar por ellos. Aunque eso pueda tener su justificación, no debe considerarse como un principio a seguir, ya que suele estar basado en actitudes paternalistas. Hay que analizar regularmente la cuestión del pago de los costes o de los servicios, y más particularmente cuando los refugiados viven integrados en la población local (que quizás sí pague esos servicios) o cuando obtienen beneficios y fuentes de ingresos gracias a su integración en ella.

Necesidades de Personal

91. Como norma general, el orden de preferencia para la selección de personal sanitario, en cooperación con los servicios nacionales, es el siguiente:

- i. Refugiados;
- ii. Nativos o residentes experimentados;
- iii. Extranjeros.

La mayoría de las situaciones de emergencia requerirán algún tipo de combinación de estos tres grupos.

92. Hay que poner mucho énfasis en la formación, supervisión y mejora de la cualificación médica de los refugiados seleccionados, especialmente en lo que se refiere a su antiguo papel dentro de la comunidad. Al seleccionar a los refugiados, no hay que olvidar incluir a las mujeres, que quizás no se presenten voluntariamente tan fácilmente como los hombres. Hay que tener muy en cuenta la experiencia de los curanderos y parteras tradicionales. Es posible que los refugiados quieran recibir un tratamiento tradicional, puesto que la experiencia ha demostrado las ventajas de fomentar los métodos tradicionales de atención sanitaria como complemento a otros servicios sanitarios organizados.

93. Un factor importante a tener en cuenta puede ser la actitud del gobierno frente al personal médico extranjero, incluidos aspectos tales como el reconocimiento de sus cualificaciones o la autorización para ejercer la medicina.

94. Hay que abordar desde el principio la cuestión del salario y los incentivos del personal. Todas las agencias y organizaciones implicadas en el programa de refugiados deben regirse por los mismos criterios. Los salarios e incentivos deben fijarse sobre la base de las normas locales (o del país de origen) y hay que llevar la contabilidad de la ayuda (madera gratis, agua, alojamientos, etc.) recibida por los refugiados. En principio, todo el personal que trabaja diariamente, con responsabilidades claras y un horario de trabajo fijo, debe recibir un salario o un incentivo.

95. Hay que prestar especial atención a la incorporación del personal local. El salario o los incentivos que se les ofrezcan deben seguir los criterios nacionales. Con mucha frecuencia, las emergencias con refugiados atraen a personal nacional (conocido comúnmente como "fuga de cerebros") a costa de los servicios nacionales, lo cual puede crear fuertes tensiones.

Las Autoridades Sanitarias Nacionales

96. Es fundamental que los servicios sanitarios del gobierno de acogida de carácter nacional, provincial o de distrito participen cuanto antes. En la medida de lo posible, los servicios en favor de los refugiados deben integrarse en los servicios nacionales. Es particularmente importante garantizar el uso y la compatibilidad de ciertos protocolos de tratamiento, programas de vacunación, control de enfermedades contagiosas y prácticas de vigilancia. Promover la buena salud de los refugiados beneficia claramente a la población local. Además, el apoyo a las estructuras existentes garantiza la sostenibilidad de los servicios de salud en favor de los refugiados y un nivel similar a los servicios del país de acogida.

El Coordinador Sanitario del ACNUR

97. En las grandes emergencias (por ejemplo, cuando predominan las epidemias y hay muchos socios y refugiados implicados), el ACNUR debe nombrar a un Coordinador Sanitario para los Refugiados. Este Coordinador Sanitario debe ser un miembro clave del personal que participe en el programa del ACNUR. La persona encargada desempeñará la función directiva en este sector o tendrá un papel primordial en cuanto al apoyo de la institución nacional que detente la responsabilidad.

98. La principal responsabilidad del Coordinador Sanitario es garantizar que el nivel y la calidad de los servicios responden a las normas y ética médica aprobados a nivel nacional e internacional.

Otra de sus principales tareas y deberes incluye:

- i. Participar y fomentar el proceso de consulta entre todas las partes implicadas para poder llevar a cabo una evaluación adecuada de los problemas, necesidades y recursos;
- ii. Participar y fomentar la creación de comités de salud y nutrición junto con el Ministerio de Sanidad, otras agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG), que servirán para coordinar e identificar conjuntamente las actividades prioritarias y para planificar su ejecución definiendo los recursos humanos, materiales y económicos necesarios;
- iii. Facilitar la cooperación entre todos los colaboradores para asegurar una buena ejecución y un control riguroso del programa, tal y como se haya establecido en las reuniones del comité de coordinación;
- iv. Crear y participar en la puesta en marcha de un Sistema de Información Sanitario efectivo;
- v. Comprobar que se establecen los protocolos conjuntos para el tratamiento médico, la provisión de personal y la formación médica, y que los colaboradores en la ejecución los cumplen;
- vi. Identificar a una persona calificada y experimentada que coordine las actividades en materia de salud reproductiva al comienzo del programa de ayuda;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

- vii. Facilitar la coordinación intersectorial;
 - viii. Contrastar los informes sobre el estado de salud y nutrición de los refugiados;
 - ix. Ayudar a establecer un plan de evacuación médica para el personal del ACNUR.
99. La experiencia muestra que es en los primeros días y semanas de una emergencia cuando se registra una alta tasa de mortandad.

Por consiguiente, resulta vital, que un Coordinador Sanitario del ACNUR se encuentre sobre el terreno, al principio de una emergencia.

100. La forma más rápida y práctica de desplegar a un Coordinador Sanitario suele ser enviando personal o consultores del ACNUR. Es conveniente consultar a la Sede inmediatamente sobre este punto. En una fase posterior, pueden crearse los puestos o transferir personal de otras agencias de las Naciones Unidas (el Unicef o la OMS) o del Ministerio de Sanidad.

Otro Personal Especializado

101. El Coordinador Sanitario del ACNUR o la Sección de Salud y Desarrollo Comunitario de la Sede deberán valorar cuidadosamente la necesidad de un personal especializado. Entre este personal se incluye a epidemiólogos, especialistas en salud pública, reproductiva y mental, en nutrición, medicina tropical, pediatría, partería, farmacia, etc.

Es más importante un personal experimentado con la personalidad adecuada que un especialista con una alta preparación pero sin las capacidades necesarias.

102. Conocer la cultura local, los tipos más corrientes de enfermedad y los servicios de salud pública, así como la experiencia previa en situaciones de emergencia, son tan importantes como tener grandes conocimientos en medicina y técnicas médicas.

Función de las Naciones Unidas y de las Agencias Especializadas

103. La OMS. La Organización Mundial de la Salud (*World Health Organization*) trabaja directamente con el Ministerio de Sanidad en casi todos los países del mundo. La respuesta a las necesidades sanitarias de los refugiados y de las poblaciones locales circundantes deberá ser coordinada en estrecha colaboración con la OMS. Los detalles de esta colaboración se describen en el Memorándum de Entendimiento entre la OMS y el ACNUR, Apéndice 3.

104. El *Unicef*. La colaboración con el Unicef en situaciones de emergencia debe centrarse en el suministro de vacunas contra el sarampión y de los botiquines especiales para parteras, así como en la educación sanitaria (véase el Memorándum de Entendimiento entre el Unicef y el ACNUR para más detalles, Apéndice 3).

105. El *FNUAP*. La colaboración con el *FNUAP* (Fondo las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población) se centra en cuestiones de salud reproductiva y demográfica que se detallan en el Memorándum de Entendimiento entre el *FNUAP* y el ACNUR, Apéndice 3.

106. El *ONUSIDA*. El *ONUSIDA* es un mecanismo entre organismos creado en 1995 para apoyar los programas nacionales contra el VIH/SIDA. Los servicios sanitarios para refugiados deben estar integrados en estos programas nacionales.

107. A través de un acuerdo de reserva (*standby*) con el ACNUR, el Centro para la Lucha y la Prevención de Enfermedades (*CDC*, Atlanta, EE.UU.) podrá disponerse, en poco tiempo, de expertos para hacer una evaluación rápida sobre salud y nutrición, mejorar la preparación y respuesta a las epidemias durante las emergencias y configurar los Sistemas de Información Sanitaria. Las misiones suelen durar entre cuatro y ocho semanas y pueden organizarse, previa petición, a través de la Sección de Salud y Desarrollo Comunitario de la Sede.

Función de las ONG

108. Los colaboradores en la operación y en la ejecución son fundamentales para el ACNUR. Todos los que participan en el programa sanitario de emergencia deberán unirse y formar subcomités a nivel central y de terreno. Al principio, puede que estos comités tengan que reunirse diaria o semanalmente, normalmente bajo la presidencia de un representante del Ministerio de Sanidad apoyado por el Coordinador Sanitario del ACNUR. Lo ideal es identificar a los miembros del comité en la etapa de planificación de contingencia.

109. Las actividades del subcomité de salud incluyen: asignación de tareas, intercambio y concentración de información sobre las actividades sanitarias y con otros sectores (por ejemplo, alimentos, agua, saneamiento), creación de los protocolos acordados conjuntamente para procedimientos médicos, provisión de personal y formación, y en general la resolución de problemas.

110. En las emergencias, el sector sanitario suele necesitar casi siempre ayuda urgente externa. Eso se debe a la carga que la atención inmediata y especializada supone y que las estructuras locales no están preparadas para soportar. Los servicios sanitarios del distrito no contarán casi nunca con las reservas necesarias en cuestión de personal, infraestructura, suministros médicos y aptitudes profesionales. La capacidad necesaria puede desarrollarse con el tiempo y con el apoyo del gobierno central y de otras agencias de las Naciones Unidas.

111. Se debería prestar atención a la hora de elegir a las ONG (internacionales, regionales o nacionales), cosa que suele hacer el gobierno del país de asilo. En cualquier caso, el ACNUR también es responsable de asesorar al gobierno sobre las organizaciones que han demostrado ser competentes en situaciones de emergencia. Algunas agencias tienen experiencia en situaciones duraderas pero menos en emergencias; otras pueden tener un ámbito de acción pequeño, prefiriendo exclusivamente las labores curativas a la salud pública, prevención, saneamiento, etc.

112. Las pequeñas ONG, especialmente las que han sido creadas para responder a una situación específica, deberán demostrar su competencia antes de ser seleccionadas para intervenir en la fase de emergencia.

El número de agencias implicadas deberá ser el mínimo imprescindible.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

113. Durante las primeras etapas de una emergencia es fundamental que el número de ONG implicadas sea el mínimo imprescindible, y que las elegidas sean profesionales, capaces de desplegar personal experimentado y con demostrada experiencia en la colaboración con los gobiernos y el ACNUR en la gestión efectiva de una emergencia.

Organización de la Respuesta

114. En el Anexo 2 se describe una posible jerarquización de los servicios sanitarios. Está basada en una emergencia a gran escala en la que participa un gran número de personal sanitario, tanto nacional como internacional. Una emergencia de menor envergadura requerirá menores niveles de organización. Hay que tener en cuenta que el número y la cualificación del personal es simplemente indicativo. Las necesidades reales dependerán de los problemas de salud, del grado de aislamiento de la zona y otras cuestiones similares.

115. Una vez que se hayan determinado la distribución de las enfermedades y las necesidades globales, deberán prepararse unas directrices específicas sobre los procedimientos normalizados para que los trabajadores sanitarios sepan cómo proceder, basándose en las normas reconocidas tanto a nivel nacional como internacional. Éstas directrices deberán abarcar todos los aspectos de los servicios, incluidas cuestiones tales como los principios básicos, cómo deben organizarse los servicios, entre ellos los programas de alimentación selectiva, los planes de tratamiento normalizados, las listas de medicamentos y los suministros, la vacunación y los informes. Las directrices deben ser preparadas por el Coordinador Sanitario del ACNUR en colaboración con todos los interesados, publicadas si es posible bajo el patrocinio del Ministerio de Sanidad, y revisadas periódicamente, por ejemplo, por el subcomité de coordinación sanitaria. Una parte al menos de las directrices deberán ser traducidas a la lengua de los agentes sanitarios de la comunidad.

Todas las organizaciones que prestan atención sanitaria para los refugiados deben participar en la preparación de las directrices normalizadas y respetar su cumplimiento.

Referencias

Manual sobre Salud Reproductiva en Situaciones con Refugiados para el Personal Interinstitucional sobre el Terreno, 1995. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra. Se actualizará en 1999.

Manual de Medicamentos Básicos: Directrices para el Uso de Medicamentos en Emplazamientos de Refugiados y Lista de Medicamentos Básicos del ACNUR, Ginebra 1989.

Poblaciones afectadas por la Hambruna, de Refugiados y de Desplazados: Recomendaciones en Temas de Salud Pública, 24 julio, 1992/Vol.41/nº RR-13. El Centro de Control de Enfermedades (CDC).

Directrices para la Lucha contra la Tuberculosis en Poblaciones de Refugiados y de Desplazados, 1996 Organización Mundial de la Salud y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

Directrices para la Lucha contra el VIH en Situaciones de Emergencia, 1996 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ONUSIDA y OMS, Ginebra.

Manual de Salud Mental de los Refugiados, 1996 Organización Mundial de la Salud y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Violencia Sexual contra los Refugiados, Directrices sobre Prevención y Respuesta, 1995 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra.

ACNUR, IOM/FOM (83/97; 90/97), Principios sobre Prácticas Tradicionales Nocivas, 1997 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra.

Control de Vectores y Plagas en Situaciones con Refugiados, abril 1997 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra.

Anexo 1 – Sistema de Información Sanitario

En las primeras etapas de una emergencia es fundamental recoger información semanal o mensualmente para los siguientes cuadros:

Cuadro Número	Descripción del Cuadro
1	Información Demográfica
2.1 A y B, 2.2	Tasa Bruta de Mortalidad y Tasa de Mortalidad Infantil de menores de 5 años
3.1	Causas específicas de mortalidad
4.1 y 4.2 (explicados en Anexos 4 y 5 del Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición)	Incidencia de la Morbilidad
5.2	Programas de Nutrición y Alimentación Suplementaria y Terapéutica
7.1	Principales causas de altas/defunciones en Departamentos de Pacientes Internos
7.4	Partos: Natalidad (Total de nacimientos y tasa de natalidad únicamente)
	Cólera/Meningitis/Hepatitis/Deficiencias de micronutrientes

La información necesaria para otros cuadros habrá que ir introduciendo progresivamente a medida que la situación se haya estabilizado.

A fin de detectar los problemas y examinar el impacto de un programa sanitario, es necesario recoger información durante un tiempo determinado para estar al tanto de las tendencias. Los cuadros que se presentan a continuación están diseñados para mostrar la información semanal o mensualmente. La presentación gráfica de esa misma información facilitará la detección de las tendencias. Es posible que haya que ajustar los cuadros para reflejar las necesidades de cada situación.

1. Información Demográfica

Cuadro 1 – Población

Nombre del Campamento /zona	Hombres		Mujeres		Total	
	Nº de defunciones	Tasa de Mortandad	Nº de defunciones	Tasa de Mortandad	Nº de defunciones	Tasa de Mortandad
Total						

Porcentaje de Mujeres y de Hombres:

Puede adjuntarse la curva gráfica (para mostrar las tendencias) de la TBM y de la de los menores de 5 años.

2.2 Causas específicas de mortalidad

Cuadros 2.2 (2.2 A para el total de la población y 2.2 B para la población menor de cinco años)

	Hombres		Mujeres		Total	
	Nº de defunciones	% del total de defunciones	Nº de defunciones	% del total de defunciones	Nº de defunciones	% del total de defunciones
Malaria						
Neumonía						
Diarrea líquida						
Diarrea con sangre						
Sarampión						
Meningitis						
Cólera						

Muerte de la madre (sólo 2.2 A)						
Peri/neo natal						
Desnutrición						
Total		100%		100%		100%

A partir de los cuadros 2.2 A y 2.2 B, el informe puede ir acompañado de gráficos en forma de tarta.

La lista de enfermedades es únicamente a título indicativo.

Comentarios sobre la mortalidad:

3. Morbilidad

3.1 Incidencia (Número de nuevos casos por 1.000 habitantes durante un período)

Cuadros 3.1 (3.1 A para el total de la población y 3.1 B para la población menor de 5 años)

	Hombres	Mujeres	Total
Malaria			
Neumonía			
Diarrea líquida			
Diarrea con sangre			
Sarampión			
Meningitis			
Enfermedades transmisibles sexualmente			

La lista de enfermedades es únicamente a título indicativo.

3.2 Consultas al Departamento de Pacientes Externos (OPD)¹⁸

Cuadro 3.2 Número de consultas por refugiado y por año. *

Nombre de los Campamentos	Hombres	Mujeres	Total
Media			

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

* a partir del número total de consultas al *OPD* por campamento, se puede extrapolar el número de consultas por refugiado y por año. Ejemplo: 10.000 consultas en un mes en un campamento de 30.000. supone $10.000 \times 12 = 120.000/30.000 = 4$ consultas/refugiado/año.

Comentarios sobre morbilidad:

4. Nutrición

4.1 Informe Mensual del Programa de Alimentación Suplementaria

Este cuadro aparece en el Anexo 4 del Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición.

4.2 Informe Mensual del Programa de Alimentación Terapéutica

Este cuadro aparece en el Anexo 5 del Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición.

4.3 Control de la Cesta de Alimentos

Véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición.

Es preciso especificar quién se encarga y los resultados.

Comentarios sobre nutrición:

5. Actividades del Departamento de Pacientes Internos (IPD)

5.1 Actividades

Cuadro 5.1 (semanal o mensual)

	Nombre del Hospital	Nombre del Hospital	Nombre del Hospital
A. N° de pacientes hasta el final de la semana/mes pasado			
B. N° de pacientes admitidos			
C. N° de pacientes hasta el final de la semana/mes (A+B-D)			
D. N° de Altas de las cuales:			
D.1 autorizadas		%	
D.2 no autorizadas		%	

D.3 defunciones	%		
D.4 transferidos	%		
Nº de camas			
Estancia media (nº de días)			
Tasa de ocupación	%		

5.2 Causas principales de altas/defunciones en los IPD

Cuadro 5.2 (semanal o mensual).

	Nombre del Hospital:		Nombre del Hospital:		Nombre del Hospital:	
	Nº de casos	Nº de defunciones	Nº de casos	Nº de defunciones	Nº de casos	Nº de defunciones
Malaria						
Neumonía						
Diarrea líquida						
Diarrea con sangre						
Meningitis						
Sarampión						

Comentarios sobre los IPD:

6. El Traslado de los Enfermos

6.1 Número total de pacientes transferidos para admisión y el lugar:

6.2 Causas del Traslado

Cuadro 6.2

	Nombre del Campamento:		Nombre del Campamento:		Nombre del Campamento:	
	Nº de casos	% del total	Nº de casos	% del total	Nº de casos	% del total
Obstetricia						
Cirugía						
Pediatría						
Medicina interna						

Transfusio nes de sangre						
Total						

Comentarios:

7. Principales Programas Sanitarios

7.1 Salud Reproductiva

7.1.1 Maternidad segura

a. Partos: Nacimientos

Cuadro 7.1.1

Nombre del campamento	Número	Tasa Bruta de Natalidad*
Total A: a1 + a2 + a3		

* Tasa Bruta de Natalidad =
$$\frac{\text{Número de nacimientos en un año}}{\text{Total población}} \times 1.000$$

- a1: nº total y % de nacimientos en centro sanitario u hospital:
- a2: nº total y % de nacimientos asistidos por un Asistente en Partos con **Formación** (fuera del centro sanitario u hospital):
- a3: nº total y % de otros nacimientos (es decir A – (a1 + a2):
- nº total y % de partos complicados:
- nº total de casos de tétanos neonatal:
- nº total y % de partos con la adecuada cobertura del Toxoide del Tétanos (TT):

b. Cuidados Prenatales (CP)

- nº total de embarazos previstos por año:

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: La Salud

- n° total de nuevas consultas CP (últimos tres meses) y % de comparación con las previstas:
- % de mujeres con tres visitas de CP durante el parto:
- ¿reciben cuidados especiales las mujeres embarazadas? Especifíquense los criterios y cuidados especiales suministrados:
- análisis RPR (sífilis): % de análisis positivos:

c. Otra información

- mortalidad materna: n° e incidencia por 100.000 nacidos por año:
- Mortalidad peri/neonatal: n° e incidencia por 1.000 nacidos por año:
- n° de abortos y % por número de embarazos:
- recién nacidos con poco peso (menos de 2,5 kg): dar n° y porcentaje por el número total de nacimientos:
- n° y porcentaje del total de nacimientos con consulta postparto:

7.1.2 Violencia por razón de la condición sexual

- n° de casos de violencia por razón de la condición sexual por mes (incidencia por 10.000):
- ¿existe algún tipo de programa para la Mutilación Genital Femenina (donde esté extendida)? Si la respuesta es sí, descríbase brevemente:

7.1.3 ETS incluido el VIH/SIDA

- cumplimiento de las precauciones universales:
- % de muestras de sangre analizadas por el VIH antes de una transfusión:
- % de VIH positivo entre las muestras de sangre analizadas:
- distribución de preservativos, cantidad y porcentaje de aceptación:

7.1.4 Planificación Familiar (cada tres meses)

- número de nuevos adeptos en los últimos tres meses, por método:

7.1.5 Adolescentes

¿existe algún programa especial para adolescentes? Si la respuesta es sí, descríbase brevemente:

Comentarios sobre salud reproductiva:

7.2 Programa Ampliado de Vacunación (PAV)

- alcance de la vacuna del sarampión:
- alcance de otros antígenos:
- ¿qué vacuna preventiva está más extendida en los campamentos?:
- comentarios:

7.3 Tuberculosis (cada tres meses y rara vez durante la fase de emergencia)

- número previsto de casos por año (es decir, extensión en el país de origen):
- protocolos de tratamiento

Cuadro 7.3

	enero-marzo	abril-junio	julio-sept.	octubre-dic.
A. N° de personas en tratamiento al principio				
B. N° de nuevos casos				
C. N° de altas, de las que:				
C.1 curados	%			
C.2 incumplidos	%			
C.3 defunciones	%			
C.4 trasladados	%			
Total al final del				

período: A + B - C				
-----------------------	--	--	--	--

7.4 Cólera/Meningitis/Hepatitis/Deficiencias de micronutrientes, etc.

Diaria, semanal o mensualmente: número de casos, número de defunciones y frecuencia de los ataques (acumulativa) y Tasa de Casos Mortales (acumulativa). Puede adjuntarse una representación gráfica al informe.

7.5 Salud mental

Descríbase el programa de salud mental.

7.6 Actividades de formación

Descríbanse las actividades de formación llevadas a cabo durante el período de la confección del informe: tipo de formación impartida, por quién, a quién, etc.

7.7 Actividades de laboratorio

8 Información sobre otros sectores vitales

- disponibilidad de agua potable: n° de litros por persona y por día
- disponibilidad de letrinas en funcionamiento por n° de personas
- % de población con alojamientos adecuados
- cantidad de jabón disponible por persona y por mes
- 8• especifíquense las actividades de control de vectores

Anexo 2 – Posible organización de los Servicios Sanitarios en una Emergencia de gran magnitud

	Servicio/Localización	Nivel	Personal sanitario	Resumen de las tareas más importantes
	<ul style="list-style-type: none"> • Comité de Coordinación Sanitaria con todos los colaboradores, que puede descentralizarse según convenga • Servicios de Salud para los Refugiados (si es posible con el Ministerio de Sanidad o como parte del equipo del programa del ACNUR) 	Nacional o de la capital	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador Sanitario del ACNUR o Médicos y enfermeras, Especialistas en nutrición, Farmacéutico, Administrador sanitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de Planificación y ejecución • Preparación y difusión de las directrices sobre procedimientos normalizados • Coordinación y supervisión generales • Adquisición y suministro de medicamentos y equipo
3.º nivel	Hospital regional/comarcal	Regional o comarcal	<ul style="list-style-type: none"> • Si es necesario: un médico y dos enfermeras aproximadamente, para ayudar al personal existente (además de apoyo material si es preciso, sobre todo alimentos y medicamentos) • Coste por paciente o por tratamiento también puede negociarse con el hospital 	<ul style="list-style-type: none"> • Casos complicados de maternidad y urgencias quirúrgicas trasladadas desde el asentamiento • Laboratorio de referencia
2.º nivel	Centro Sanitario (con un número limitado de camas para permanencia de una noche, aproximadamente de 1 cama por cada 2.000 a 5.000 refugiados)	Para cada asentamiento de refugiados de unas 30.000 personas	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximadamente 2 médicos, de 6 a 8 enfermeras y 1 partera • Unos 10 agentes sanitarios (1 por 50 a 70 consultas por día) 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión de los servicios sanitarios del asentamiento incluido la formación de trabajadores sanitarios y los programas de alimentación selectiva. • Tratamiento de pacientes no atendidos en 1.º nivel • Seguridad, distribución y utilización de medicamentos • Laboratorio básico • Traslado al 3.º nivel
1.º nivel	1 Dispensario o clínica	Sección de 5.000 refugiados aproximadamente	<ul style="list-style-type: none"> • Aproximadamente, 1 enfermera (de las anteriores) y de 2 a 3 agentes sanitarios refugiados o nativos, por sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios, tanto preventivos como curativos, a nivel de sector • Inspección de los servicios ampliados
	La comunidad	Servicios ampliados (organizados por secciones de, aproximadamente 1 agente sanitario perteneciente a la comunidad por 1.000 y 1 asistente de partos tradicional por cada 3.000 refugiados)	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes sanitarios pertenecientes a la comunidad de refugiados 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de problemas de salud y de nutrición tanto individuales como público • Traslado de pacientes enfermos a ambulatorios • Atención sanitaria a domicilio • Vigilancia básica de la mortalidad y de la natalidad

15

ALIMENTOS Y NUTRICIÓN



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-7
Organización de la Ayuda Alimentaria	8-22
Cooperación PMA/ACNUR	
Evaluación y Planificación Conjuntas	
Coordinación	
Función de los Refugiados y Educación Nutricional	
Combustible para Cocinar	
Evaluación Nutricional	23-34
Introducción	
Reconocimiento y Medición de la Desnutrición	
Desnutrición Moderada y Grave	
Programa General de Alimentación	35-48
Respuesta a las Necesidades Alimenticias y Nutricionales	
Ración General	
Distribución de Alimentos	
Control del Programa General de Alimentación	
Programas de Alimentación Selectiva	49-79
Principios Generales de los Programas de Alimentación Selectiva	
Programas de Alimentación Suplementaria (PAS)	
Programas de Alimentación Terapéutica (PAT)	
Cuándo comenzar un Programa de Alimentación Selectiva	
Identificación de Candidatos	
Planificación y Organización de un Programa de Alimentación Selectiva	
Supervisión de un Programa de Alimentación Selectiva	
Criterios para Terminar los Programas	
Alimentación Infantil y Utilización de Productos Lácteos	80-81
Referencias	
Glosario	
Anexos	
Anexo 1: Datos Básicos sobre los Alimentos y la Nutrición	

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Anexo 2: Ejemplos de Raciones Alimenticias

Anexo 3: Principales Enfermedades causadas por Carencias Nutritivas en Situaciones de Emergencia

Anexo 4: Informe para Programas de Alimentación Suplementaria

Anexo 5: Informe para Programas de Alimentación Terapéutica

Anexo 6: Informe sobre Estudios Nutricionales

Gráficos y Cuadros

Gráfico 1: Las Complejas Causas de la Desnutrición

Gráfico 2: Respuesta a las Necesidades Alimenticias y Nutricionales

Gráfico 3: Marco: Programas de Alimentación Selectiva

Gráfico 4: Criterios de Admisión y Alta en el Programa

Cuadro 1: Principales Indicadores Nutricionales

Cuadro 2: Tipos de Programas de Alimentación Selectiva

Cuadro 3: Organización de Programas de Alimentación Selectiva

Cuadro 2: Grupos por Edades

Situación

La seguridad alimenticia y nutricional suele verse gravemente amenazada durante las situaciones de emergencia. Eso crea un aumento del riesgo de desnutrición, enfermedad y muerte. Por lo tanto, los refugiados necesitan una ayuda alimentaria parcial o completa. Algunos pueden necesitar también rehabilitación nutricional.

Objetivos

- Proporcionar a los refugiados cantidades suficientes de alimentos en buen estado es necesario para mantener su estado de salud y nutrición y, cuando sea preciso, mejorar las condiciones de los que ya sufren de desnutrición.

Principios de Respuesta

- Las medidas para atender las necesidades alimenticias deberán ser apropiadas y normalizadas, con responsabilidades claramente definidas y la coordinación global deberá ser garantizada por una sólo organización;
- Siempre que sea posible, deberá utilizarse alimentos conocidos que cumplan los requisitos nutricionales y respetar los hábitos alimentarios tradicionales que se consideren acertados;
- El sistema de distribución de alimentos deberá posibilitar que las familias preparen sus propias comidas;
- Debe prestarse especial atención a la alimentación infantil y a las necesidades de los niños, mujeres y otros grupos con tendencia a la desnutrición;
- Es preciso mantener una estrecha colaboración con otros sectores vitales (salud, agua, instalaciones higiénicas, etc.) y establecer como objetivo la máxima integración de los servicios existentes;
- Hay que garantizar la participación activa de un especialista en nutrición;

Medidas concretas

- Evaluar el estado de salud y de nutrición y las necesidades alimenticias lo antes posible;
- Garantizar que se dispone de la comida adecuada y del transporte, almacenamiento, combustible para cocinar y utensilios necesarios;
- Organizar un programa general de alimentación para todos los refugiados y, en caso necesario, programas de alimentación selectiva para cubrir las necesidades adicionales de los niños, las mujeres y otros grupos;
- Supervisar la eficacia de los programas alimenticios e introducir los cambios necesarios.

Introducción

1. En una situación de emergencia, es posible que los refugiados dependan totalmente de fuentes externas de alimentos. Debe llevarse a cabo cuanto antes una evaluación inicial de sus condiciones de salud y nutrición y del número de personas afectadas. El tipo de programas que se necesitan vendrá determinado por esta evaluación inicial. El control permanente del estado de nutrición permitirá adaptar los distintos programas de forma que reflejen los cambios producidos en la situación.

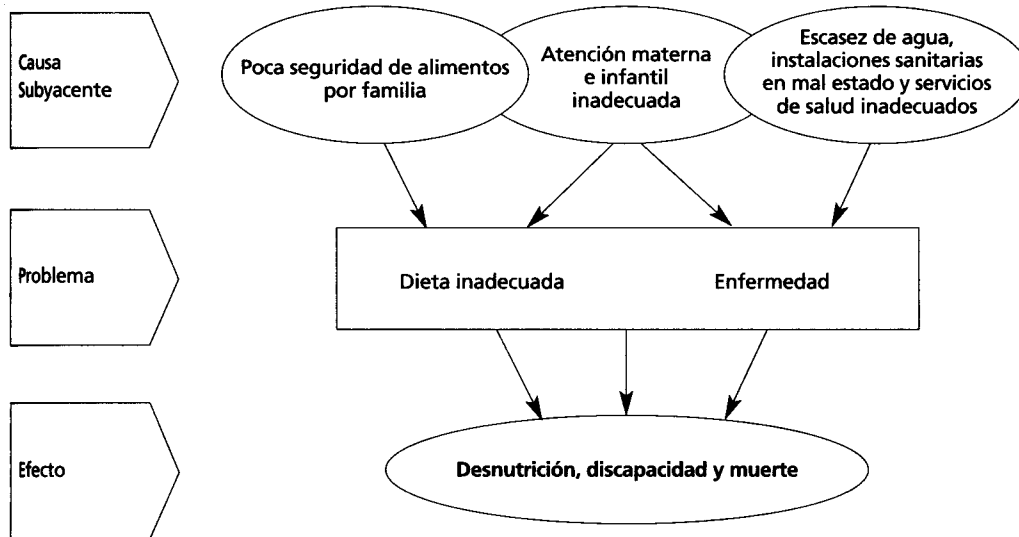
2. Las causas de desnutrición suelen ser complejas y multisectoriales (véase el Gráfico 1). Por lo tanto, la coordinación de los programas de alimentación y de nutrición con otros servicios de salud y demás sectores vitales resulta esencial.

3. La asistencia debe responder a las necesidades alimentarias de los refugiados y resultar aceptable para ellos desde el punto de vista cultural. Los alimentos preparados localmente y con ingredientes locales son preferibles a los alimentos importados. Debe prestarse especial atención a los planes de alimentación infantil.

4. Algunos grupos corren más peligro de padecer desnutrición que otros. Entre ellos se encuentran los lactantes, niños, mujeres embarazadas y madres lactantes, enfermos y las personas de edad avanzada. Es necesario tomar medidas especiales para identificar a las personas desnutridas y vulnerables y subvenir a sus necesidades adicionales. Cuando los refugiados hayan sufrido ya una insuficiencia de alimentos prolongada, muchos de ellos estarán desnutridos en el momento de realizar la primera evaluación de su estado de salud y de sus necesidades.

5. Si los refugiados sufren ya las consecuencias de una carencia alimentaria grave, deben tomarse medidas inmediatas para proporcionarles cualquier tipo de alimentos que puedan encontrarse en el mercado local y que resulten aceptables para los refugiados.

Gráfico 1 – Las complejas causas de la desnutrición



Extracto de: Marco Conceptual del Unicef para la Desnutrición, 1997.

6. Si no puede conseguirse en el mercado local una cantidad suficiente de alimentos, habrá que traerla de fuera, incluso por vía aérea si es preciso, durante las primeras fases de emergencia. Será necesario dar muestras de flexibilidad y de capacidad de improvisación, y es posible que se necesite cierto tiempo antes de desarrollar por completo el programa expuesto en este capítulo.

7. Este capítulo debe leerse junto con las “Directrices sobre Nutrición” de Médicos Sin Fronteras –MSF– (1995), las Directrices para la Estimación de las Necesidades de Alimentos y Nutrición, 1997 y los Programas de Alimentación Selectiva (1999) del ACNUR/PMA.

Organización de la Ayuda Alimentaria

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), la rama de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas, comparte con el ACNUR la responsabilidad de atender las necesidades en materia de alimentos y nutrición de los refugiados;

En el Memorándum de Entendimiento (ME) firmado entre el PMA y el ACNUR se establece la división de los mecanismos de responsabilidad y coordinación para las operaciones relativas a la alimentación de los refugiados, retornados y desplazados internos;

La finalidad del programa de alimentación es garantizar el restablecimiento y mantenimiento del buen estado nutritivo a través de una ración de alimentos que cumpla los requisitos previstos, que sea equilibrada a nivel nutritivo, comestible y aceptable culturalmente;

En la mayoría de las emergencias con refugiados hay que nombrar un coordinador de alimentos y nutrición, que será el responsable general de coordinar todos los aspectos del programa de alimentos y nutrición;

Los refugiados, y en particular las mujeres refugiadas, deberán participar en la organización de estos programas;

La educación en materia de nutrición simple forma parte de una ayuda alimentaria eficaz.

La Cooperación entre PMA/ACNUR

El objetivo de la cooperación entre PMA/ACNUR es conseguir la cantidad adecuada de alimentos a tiempo para garantizar el restablecimiento y mantenimiento de un buen estado nutritivo.

8. El medio para lograr este propósito es una ración de alimentos que cumpla los requisitos previstos, que sea equilibrada a nivel nutritivo, comestible, culturalmente aceptable y que promueva la autosuficiencia gradual de los beneficiarios. Para ello, es fundamental la planificación conjunta del PMA/ACNUR desde el comienzo de la emergencia.

9. Existe un Memorandum de Entendimiento (*MOU*) (véase el Apéndice 3) entre el ACNUR y el PMA que incluye la cooperación en el reparto de ayuda alimentaria. Según los términos del *MOU*, el PMA se encarga de subvenir a las necesidades alimentarias de los refugiados, retornados y, en algunos casos, desplazados internos, proporcionando asimismo el correspondiente apoyo logístico. Los términos del *MOU* sólo se aplican cuando los beneficiarios en el país de asilo superan las 5.000 personas, independientemente de su país de origen o de su localización en el país de acogida. El ACNUR se encarga de cubrir las necesidades alimentarias de las personas de su incumbencia no especificadas en el *MOU*.

10. Según el *MOU*, el PMA es el principal responsable de movilizar los siguientes productos alimenticios (tanto en programas de alimentación general como selectiva) y los recursos para distribuirlos:

La reserva de productos de PMA incluye:

- i. Cereales;**
- ii. Aceites y grasas comestibles;**
- iii. Legumbres y otras fuentes de proteína;**
- iv. Alimentos preparados;**
- v. Sal yodada;**
- vi. Azúcar;**
- vii. Galletas de alto valor energético.**

11. El PMA también debe encargarse de hacer lo necesario para moler los cereales y transportar los productos a los puntos ampliados de entrega (PAE) establecidos, así como de la operación y gestión de los mismos. El ACNUR es responsable del transporte de todos los productos desde el PAE hasta su destino final y de su distribución última.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

12. Según el *MOU*, el ACNUR es responsable de movilizar y transportar los productos alimenticios complementarios y de abastecer los micronutrientes necesarios (vitaminas y minerales) cuando la ración no los aporta.

La reserva de productos del ACNUR incluye:

- i. Alimentos frescos de la región;**
- ii. Especies y otros condimentos;**
- iii. Té;**
- iv. Leche en polvo;**
- v. Leche terapéutica.**

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

13. El ACNUR y el PMA han desarrollado una serie de directrices comunes¹ para calcular las necesidades alimentarias y nutricionales de una situación de emergencia y

¹ Directrices del PMA/ACNUR para Estimar las Necesidades de Alimentos y Nutrición en Situaciones de

de los programas² de alimentación selectiva. Estas directrices deberán ser utilizadas para la evaluación tanto en programas de alimentación general como selectiva

Puntos Ampliados de Entrega (PAE)

Un PAE es el lugar donde el PMA distribuye una remesa de alimentos al ACNUR o a su colaborador de ejecución. El PMA es responsable del envío y de todos los costes de traslado y almacenamiento, hasta que el ACNUR o su representante lo recoja en el PAE. En todos los casos los PAE deben haber sido elegidos conjuntamente por el ACNUR y el PMA.

Los PAE deberán estar situados de manera que sean rentables y prácticos a nivel logístico, evitando, por otro lado, que los beneficiarios tengan que soportar excesivas dificultades debidas a la distancia del viaje y/o al difícil acceso a dichos lugares. Siempre que sea posible el PAE debe estar junto al punto final de distribución, o, si no es así, lo más cerca posible. Hay que establecer un PAE por cada 10.000 beneficiarios aproximadamente.

Evaluación y Planificación Conjunta

14. El ACNUR y el PMA deben efectuar una evaluación conjunta de los alimentos, la nutrición y otros requisitos globales consultando a las autoridades gubernamentales, colaboradores operativos y expertos.

El primer requisito es conocer el número, estado de nutrición y costumbres alimenticias de los refugiados.

La evaluación del estado de nutrición se trata más detalladamente a continuación. La evaluación conjunta del ACNUR/PMA sobre el programa de ayuda alimentaria debe incluir lo siguiente:

Información Básica

- i. Cifras y demografía (véase el Capítulo 11 sobre registro);
- ii. Estado de nutrición actual;
- iii. Posibilidades de moler el grano;
- iv. Preferencias de los beneficiarios sobre los alimentos;
- v. Capacidad de la familia para preparar, almacenar y procesar los alimentos;
- vi. Fácil acceso al combustible para cocinar, utensilios y contenedores de distribución;
- vii. Alimentos disponibles actualmente y a lo largo del tiempo;
- viii. Posibilidad de comprar alimentos en el mercado local;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

- ix. Fácil acceso al suministro de alimentos;
- x. Grupos de riesgo –identifíquense quiénes y cuántos son;
- xi. Grado y perspectivas de autosuficiencia;
- xii. Estrategias de adaptación.

Otra Información Importante

- i. Estado de salud y servicios sanitarios;
- ii. Riesgos del entorno para la salud;
- iii. Estructura comunitaria;
- iv. Sistemas de distribución de alimentos;
- v. Status socioeconómico;
- vi. Recursos humanos disponibles;
- vii. Restricciones logísticas;
- viii. Capacidad y calidad del almacenamiento;
- ix. Calendario de entrega de productos alimentarios y no alimentarios;
- x. Actividades y ayuda prestada actualmente por otras agencias: cantidades, artículos y frecuencia, así como programas de alimentación selectiva.

15. El PMA y el ACNUR deberán elaborar planes en los que se tengan en cuenta: el número de beneficiarios, la composición de la cesta de alimentos, tamaño de las raciones, duración de la ayuda y datos no relacionados directamente con la alimentación que pueden influir sobre el estado de nutrición de los beneficiarios (por ejemplo, utensilios de cocina, combustible para cocinar y equipo para moler).

16. Los principales factores a tener en cuenta cuando se responde a las necesidades de alimentos y nutrición de los refugiados se describen en el gráfico 1.

17. Se deberá tener especialmente presente las necesidades de las mujeres, niños y grupos de riesgo. Es preciso recabar la opinión de los beneficiarios, especialmente de las mujeres. En el programa de ayuda alimentaria propuesto también se debe tener en cuenta la necesidad de limitar las repercusiones sobre el medio ambiente que provoca el cocinado de los alimentos.

Coordinación

18. Deberá nombrarse un coordinador del ACNUR como punto de referencia para las cuestiones relacionadas con la alimentación y nutrición. En operaciones más

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

pequeñas, puede nombrarse como coordinador de alimentos al oficial del programa o al oficial logístico. Si no se dispone desde principio de los conocimientos técnicos necesarios, el ACNUR debe solicitar asesoramiento profesional a los especialistas en nutrición del gobierno, a las agencias de las Naciones Unidas u ONG.

19. El coordinador del programa de alimentación y nutrición será el responsable de establecer unos procedimientos normalizados adecuados, incluidos los procedimientos de distribución general de alimentos, coordinar los programas de alimentación, controlar y evaluar la eficacia de los mismos y de conseguir una estrecha colaboración e integración con los servicios comunitarios, salud y otros sectores. El coordinador debe servir de punto de referencia dentro del ACNUR para coordinarse con el PMA y las ONG. Si el coordinador de alimentos no es un especialista en nutrición, se necesitará también un nutricionista experimentado para asesorar técnicamente al coordinador de alimentos.

Función de los Refugiados y Educación Nutricional

20. Los refugiados deben participar desde el principio en la organización y la gestión de los programas de alimentación. Será necesario proporcionar una formación especial a algunos refugiados.

21. Es importante proporcionar a los refugiados una cierta educación sobre nutrición cuando sea inevitable proporcionarles alimentos desconocidos o cuando haya que utilizar nuevos métodos de cocinar y preparar dichos alimentos. Ésta formación debe incluirse en las actividades de educación nutricional y servir de guía para: una correcta alimentación infantil, alimentación de niños enfermos, tratamiento de la diarrea, principios de higiene alimentaria básica y sobre la preparación de los alimentos disponibles de forma que se obtenga de ellos el máximo provecho alimenticio.

Combustible para cocinar

22. Debe prestarse particular atención al abastecimiento de combustible para cocinar y al control y gestión de los recursos naturales existentes en los alrededores del campamento. Si se fracasa en este punto, se puede acabar destruyendo rápidamente toda la vegetación existente dentro y fuera del emplazamiento, causando daños permanentes al entorno y repercusiones directas sobre la salud y el bienestar de los refugiados y la población autóctona y fricciones con la población local. Las

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

necesidades y el consumo de combustible varían considerablemente³. Entre los factores que influyen en la utilización del combustible se incluyen:

³El consumo medio de leña por persona y por día en los distintos campos de refugiados varía entre 0,9 kg

i. *preparación de los alimentos, técnicas de cocinado, tipo y preparación del combustible.* Poner las judías en remojo antes de cocinarlas, cubrir las ollas con tapadera, usar leña seca y cortada y apagar el fuego después de cocinar, son medidas que ayudan considerablemente a ahorrar combustible y que pueden integrarse en los programas de sensibilización y formación sobre el medio ambiente. Otra medida que ayuda a la utilización eficaz de combustible es asegurarse de que las ollas suministradas llevan tapadera.

ii. *tipo de estufa.* Se puede emplear tecnología local para modificar las estufas de madera o carbón existentes a fin de hacerlas más eficientes energéticamente. Lo mejor son unas sencillas mejoras y la tecnología local. Conviene tener en cuenta que las implicaciones sociales y económicas de una nueva tecnología suelen ser más importantes a la hora de decidir si se adopta, que la efectividad de la propia tecnología. Los refugiados deben participar activamente en la promoción y uso de las estufas modernas.

iii. *tipo de alimentos.* Los alimentos recién recolectados se tarda menos tiempo en cocinarlos, así como el uso de grano molido, en vez de grano entero y utilizando alimentos precocinados se ahorra mucho combustible. En el PMA deberán tenerse en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente de la cesta de alimentos.

iv. *disponibilidad (o “precio”) del propio combustible.* Éste suele ser el factor que afecta de manera más significativa en el consumo de combustible per capita. El abastecimiento de leña y la gestión y el control de la utilización de los recursos naturales en los alrededores de un campamento de refugiados se tratan con más detalle en el Capítulo 12 sobre planificación del espacio.

Evaluación Nutricional

Un especialista en nutrición se encargará de hacer cuanto antes la evaluación nutricional;

En la evaluación nutricional se deben incluir estudios antropométricos así como información sobre la seguridad de los alimentos;

Es necesario hacer evaluaciones periódicas para controlar el estado nutricional de la comunidad en su conjunto y para identificar a los individuos y grupos que necesitan una atención y ayuda alimentaria especiales;

Además de las tasas de desnutrición, es importante reunir información sobre la mortalidad y morbilidad a fin de comprender las causas subyacentes de la desnutrición e identificar a los más afectados.

Introducción

23. La evaluación inicial del estado de nutrición de los refugiados debe hacerse cuanto antes y encargarse de ella un especialista en nutrición. La extensión de la desnutrición

y 4 kg.⁴ Porcentaje por debajo de la “referencia” media de las medidas de peso-por-estatura.⁵ Desviaciones

tiene implicaciones importantes sobre el tipo de respuesta de emergencia que debe adoptarse y permitirá tomar decisiones rápidamente sobre los componentes de las raciones y sobre los requisitos de cualquier programa de alimentación selectiva adicional.

24. La evaluación nutricional debe ir seguida de análisis periódicos del estado de nutrición bajo la supervisión de un especialista, con el fin de controlar el estado general de la población.

25. Cuando las condiciones y/o los resultados de la evaluación inicial o de los análisis posteriores indiquen la necesidad de un programa de alimentación selectiva, será preciso identificar e inscribir en el registro a las personas que vayan a participar en estos programas. Es preciso controlar su progreso individual a través de mediciones periódicas en los centros de alimentación.

26. La evaluación nutricional inicial y los análisis periódicos sobre el estado de nutrición del conjunto de la población deben hacerse midiendo el peso y la estatura de una muestra de la población infantil tomada al azar (como se explica más adelante). Al principio estas comprobaciones deben realizarse cada dos o tres meses. Cuando se hayan estabilizado las condiciones, bastará realizarlas cada seis a doce meses. De esta forma es posible detectar cualquier cambio o nueva tendencia en el estado de nutrición y modificar los correspondientes programas de ayuda.

Una emergencia nutricional es grave cuando la tasa de desnutrición supera el 15% o bien cuando supera el 10% pero con factores agravantes (por ejemplo, una epidemia). Las situaciones de este tipo requieren acciones urgentes.

Reconocimiento y Medición de la Desnutrición

27. La desnutrición puede reconocerse por algunos signos clínicos (como edemas y deficiencias de micronutrientes) y por antropometría (mediciones corporales). El método del peso por la estatura y otras mediciones se usan como evaluación objetiva del estado de nutrición, que cuantifica la situación nutricional en un punto y un momento y permite hacer comparaciones a lo largo del tiempo.

28. La información sobre la mortalidad y la morbilidad ayudará a comprender las causas subyacentes de la desnutrición y a identificar a las personas más afectadas. Las tasas de mortalidad infantil son particularmente importantes.

En una emergencia, la alta mortalidad infantil suele ir asociada con unos altos niveles de desnutrición.

Las tasas de mortalidad entre los niños con desnutriciones graves pueden llegar a ser entre seis y diez veces mayores que entre los que están sanos y bien alimentados dentro de la misma población.

29. **El peso-por-estatura de los niños** es el mejor indicador para evaluar y controlar el estado nutricional de la población. El peso real del niño se calcula como un porcentaje del peso estándar de un niño normal con esa estatura, o como valor **Z**. Es el indicador más sensible ante una desnutrición aguda y se prefiere para estudios nutricionales y para medir el progreso individual en los programas de alimentación. En

los estudios nutricionales se suele medir a los niños pequeños de entre 6 y 59 meses, ya que ellos son los primeros en manifestar los síntomas de la desnutrición en tiempos de escasez de alimentos y los más afectados. Cuando se desconoce la edad de los niños, se usa 65 cm y 110 cm de altura como puntos de referencia en vez de 6 y 59 meses.

30. **El Índice de Masa Corporal (IMC)** – $(\text{Peso en kg})/(\text{Estatura en m})^2$, se emplea para evaluar el estado de nutrición de los adultos determinando el grado de delgadez (véase el Cuadro 1).

31. **El edema** es un indicador esencial para conocer el grado de nutrición e indica el kwashiorkor (véase el Anexo 3). El edema se caracteriza por hinchazones en ambos pies producidas por una acumulación anormal de fluido en los espacios intercelulares del cuerpo.

32. **La Circunferencia del Músculo del Brazo (CMB)**– se mide en el brazo izquierdo, en el punto medio entre el codo y el hombro. El CMB sólo debe usarse como parte del ejercicio de revisión en dos tiempos. En la primera parte se mide el CMB de los niños. Quienes estén por debajo de un tamaño determinado de circunferencia serán encaminados a la medición de peso-por-estatura para determinar su estado de nutrición y si deben ser incluidos en programas de alimentación selectiva.

33. **El peso-por-edad y la estatura-por-edad** no son indicadores prácticos durante una evaluación de emergencia ya que la edad suele ser difícil de establecer. Pueden usarse para el control de cada niño y para evaluar la desnutrición a largo plazo (crónica).

Desnutrición Moderada y Grave

34. Las medidas estandarizadas que indican desnutrición se sitúan entre el 70% y el 80% del peso-por-estatura (o entre -3 y -2 Z) para niños moderadamente desnutridos y menos del 70% del peso-por-estatura (o < -3 Z) para los desnutridos graves.

Los niños con edema se les clasifica siempre como desnutridos graves.

En el Cuadro 1 se resumen los principales indicadores de la desnutrición.

Cuadro 1: Principales Indicadores Nutricionales*

Desnutrición	Niños menores de 5 años			CMB Adultos
	Peso-por-estatura (P/S)% de valor medio ⁴	Peso-por-estatura (P/S) en valores Z o DE ⁵	CMB	
Moderada	70% a 79%	-3 a -2 Z	110 mm a <125 mm	16-17
Grave	Menos del 70%	Menos de -3 Z o edema	< 110 mm, edema	Menos de 16

* Los resultados de los distintos métodos no son comparables directamente.

Programa General de Alimentación

La cifra media 2.100 kilocalorías por persona y por día se usa en planificación para calcular las necesidades energéticas alimenticias de los refugiados en las emergencias de países en desarrollo⁶,

Todas las personas de una población, independientemente de su edad o sexo, deben recibir exactamente la misma ración general (es decir, la misma cantidad y tipo de alimentos);

La cesta de alimentos debe estar equilibrada nutricionalmente e indicada para los niños y otros grupos de riesgo;

Debe hacerse todo lo posible por conseguir productos alimenticios que resulten familiares y mantener los hábitos tradicionales de alimentación;

La cantidad de grasas ingeridas debe aportar al menos el 17% de la energía dietética de la ración. Las proteínas ingeridas deben proporcionar por lo menos de un 10 a un 12% de la energía total;

La dieta debe cubrir las necesidades básicas en vitaminas y minerales;

Debe prestarse particular atención a las deficiencias nutricionales más extendidas localmente.

Ración General

35. Debe hacerse todo lo posible por conseguir productos alimenticios conocidos y mantener las buenas costumbres alimenticias tradicionales. En cuanto al tamaño y la composición de la ración, es fundamental el consejo de un experto, que debe tener totalmente en cuenta la oferta de alimentos disponibles en el mercado local. No hay que cambiar los alimentos habituales sólo porque son fáciles de sustituir por otros que nadie conoce. El uso de alimentos inadecuados se traduce normalmente en pérdidas y disminuye la moral de los refugiados.

36. La primera preocupación es asegurarse de que las necesidades de energía y proteínas están cubiertas. Al principio de una emergencia, la cifra media para planificar las necesidades energéticas diarias mínimas de las poblaciones de países en desarrollo es de 2.100 kilocalorías por persona y por día. Véase el Anexo 1 para ejemplos de raciones que cumplen estos requisitos. La cifra se calcula sobre una población media compuesta de hombres, mujeres y niños de distintos grupos de edad. De todos modos, todos los refugiados sin distinción deben recibir una ración completa.

⁶Gestión de Emergencias Nutricionales en Grandes Poblaciones, OMS, Ginebra 1978.⁷Para más

Se suele establecer un mínimo de 2.100 kilocalorías por persona y por día para las poblaciones de países en vías de desarrollo como media de planificación al comienzo de una emergencia

Una población compuesta sobre todo de adultos activos puede requerir una cantidad de calorías considerablemente mayor. Por otra parte, raciones mayores de supervivencia son imprescindibles en los climas fríos.

37. La cantidad de energía necesaria puede ajustarse una vez que la situación⁷ se haya estabilizado y que se disponga de datos más detallados. Los factores que hay que considerar son:

- i. Composición de la población por grupos de edad y sexo;
- ii. Nivel de actividad;
- iii. Condiciones climatológicas
- iv. Estado de salud, de nutrición y psicológico;
- v. Fácil acceso de la población a otras fuentes de alimentos, por ejemplo agricultura, comercio, trabajo.

38. La cesta de alimentos debe comprender: una fuente de alimentos habituales (cereales), una fuente de energía (grasas y aceites), una fuente de proteínas (legumbres, alimentos procesados, carne, pescado), sal y posiblemente condimentos (como especias). Los alimentos frescos deben formar parte de la cesta de alimentos por los micronutrientes esenciales que proporcionan. El nivel de grasas ingerido debe aportar al menos el 17% de la energía dietética de la ración, y las proteínas ingeridas por lo menos del 10 al 12% de la energía total.

39. Cuando no es posible conseguir ciertos productos, pueden sustituirse durante un tiempo máximo de un mes por otros artículos de alimentación disponibles a fin de mantener el nivel adecuado de energía y proteínas. En el caso de no disponer del producto, la sustitución en valor energético, deberá ser:

Mezcla de Maíz y Soja por judías	1:1
Azúcar por aceite	2:1
Cereales por judías	2:1
Cereales por aceite ⁸	3:1

Por ejemplo, la energía de 20 g de azúcar puede sustituirse por la que proporciona 10 g de aceite vegetal.

40. Al principio de una emergencia es mejor usar harina refinada que integral. El ahorro de combustible que se consigue usando harina molida en vez de en grano es considerable. Si se reparte el cereal en grano, hay que usar los molinos locales y compensar los gastos ocasionados.

⁸En un sólo sentido, recuerde que el aceite no puede ser sustituido por cereal.⁹ Para mayor información,

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

41. También hay que aportar las vitaminas y minerales básicos necesarios. Normalmente, los productos alimenticios básicos que se distribuyen en la ración general no cubren las cantidades necesarias de vitaminas y minerales. Así, suelen aparecer deficiencias entre las poblaciones que dependen totalmente de la ayuda alimentaria externa, y dentro de la población en los grupos más vulnerables, como lactantes, mujeres embarazadas y madres lactantes. Hay que fijarse particularmente en las deficiencias de elementos nutritivos más comunes a nivel local.

42. El riesgo de déficit nutricional se calcula a partir de la composición de la ración general y del acceso de la población a otras fuentes de alimentos en la zona. Las posibles opciones para conseguir el aporte de vitaminas y minerales son:

i. Suministrar productos frescos

ii. Fomentar la producción de vegetales y frutas;

iii. Añadir en la ración un alimento rico en una determinada vitamina o micronutriente, como los cereales enriquecidos, alimentos mezclados o condimentos;

iv. Proporcionar suplementos en pastillas, que es la opción menos indicada.

43. Siempre que sea posible, hay que animar a los refugiados a que cultiven sus propios vegetales: la producción de alimentos frescos por parte de los refugiados no sólo mejora y diversifica su dieta, sino que ahorra energía y proporciona una manera de generar ingresos. Unos terrenos más grandes y las semillas adecuadas lo harían más fácil, pero es difícil animar a los refugiados a producir su propia comida cuando no saben si se quedarán mucho tiempo y por los problemas de acceso a la tierra.

Distribución de Alimentos

44. Nunca se insistirá lo suficiente en la necesidad de una distribución de alimentos equitativa, eficaz y regular. Este punto se trata en el Capítulo 13 sobre distribución de productos básicos. Existen dos tipos principales de distribución de alimentos: raciones secas o ya cocinados.

45. La distribución de raciones secas (para llevar a casa) resulta más ventajosa con respecto a los alimentos ya cocinados. Este método hace que las familias preparen los alimentos a su gusto y empleen su tiempo del modo que elijan, les permite seguir comiendo juntos y es más conveniente desde el punto de vista social y cultural. También reduce el riesgo de propagación de las enfermedades infecciosas.

46. La distribución de alimentos cocinados exige contar con cocinas centralizadas bien dotadas de utensilios, agua y combustible (aunque, obviamente las necesidades son menores que para las cocinas familiares) y atendidas por personal debidamente capacitado. Generalmente los refugiados comen juntos en un recinto reservado para ese fin, aunque en algunos casos las familias pueden llevarse la comida preparada a sus alojamientos. Deben servirse al menos dos comidas por día.

Es más difícil organizar de modo eficaz la distribución de alimentos cocinados para un gran número de personas que en forma de raciones secas.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

La distribución de platos cocinados al conjunto de la población se hace sólo en circunstancias excepcionales, cuando los refugiados no disponen del agua adecuada y/o el combustible para cocinar y en situaciones de inseguridad.

47. Además de las ollas, el combustible y los utensilios de cocina, los refugiados deben tener contenedores y bolsas para proteger y almacenar sus raciones de alimentos. Las latas de aceite y los sacos de cereales resultan útiles y al menos durante los primeros envíos, los contratos con los proveedores, no deben exigir su devolución.

Control del Programa General de Alimentación

48. El control del programa general de alimentación puede hacerse a través de:

- El control de la cesta de alimentos: comparando la cantidad y calidad de alimentos recogidos por los refugiados en el centro de entrega en días de distribución con la ración prevista. O controlando después de la distribución mediante visitas domiciliarias a las familias (el día de distribución)
- La discusión periódica sobre la calidad y cantidad de las raciones con los refugiados;
- la investigación de las quejas;

Para más información sobre el control del programa general, véase Distribución de Productos Básicos del ACNUR: Guía Práctica para el Personal Sobre el Terreno, y los Criterios de Nutrición de MSF.

Programas de Alimentación Selectiva

El objetivo de un programa de alimentación selectiva es reducir el alcance de la desnutrición y la mortalidad entre los grupos de riesgo;

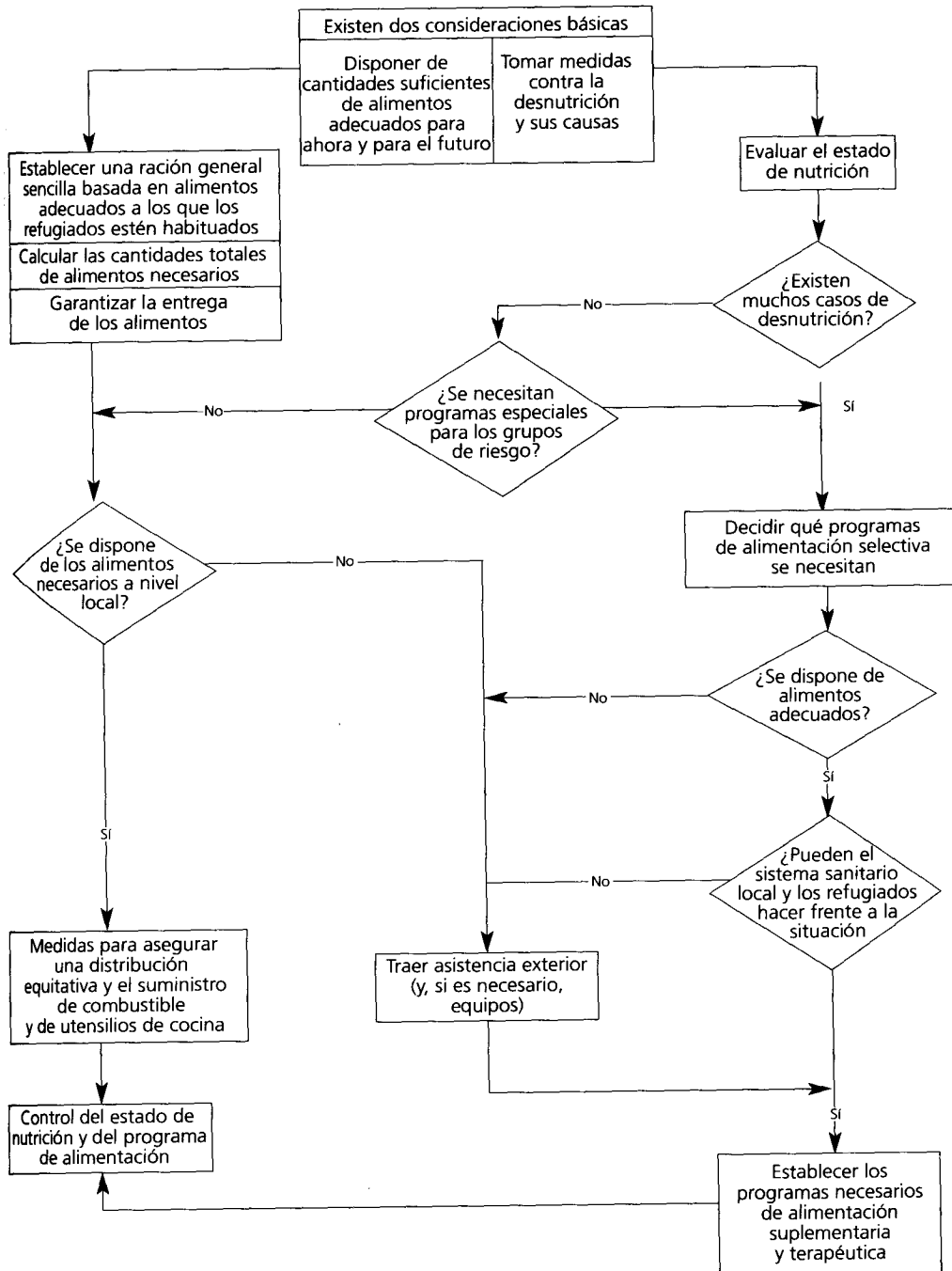
Los programas de alimentación selectiva proporcionan comida **suplementaria** a las personas desnutridas y a los grupos de riesgo –estos alimentos se suman (no sustituyen) al programa general de alimentación;

El programa debe identificar activamente a los posibles candidatos de los programas de alimentación selectiva, utilizando los criterios que se describen en este capítulo.

Gráfico 2 – Respuesta a las necesidades alimentarias y de nutrición

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición



Principios Generales de los Programas de Alimentación Selectiva

49. Cuando existan ya casos de desnutrición o las necesidades de los grupos de riesgo no puedan ser satisfechas mediante la ración general, es preciso tomar medidas especiales para proporcionar alimentación suplementaria. Esto se organiza a través de distintos tipos de programa de alimentación selectiva en los que se tienen en cuenta el grado de desnutrición y los riesgos que conlleva. En la fase de emergencia de una operación, los programas de alimentación selectiva forman parte de un plan de emergencia para prevenir el exceso de mortalidad. Sin embargo, la prevención de una alta tasa de mortalidad debe ser una estrategia combinada de alimentación selectiva, salud pública y atención médica de emergencia. Ref. Gráfico 2.

La organización de estos programas deberá integrarse desde el principio en los servicios comunitarios y sanitarios y especialmente en los programas de Atención Sanitaria para Madres e Hijos (MCH).

50. La desnutrición se da sobre todo entre los lactantes, niños, mujeres embarazadas, madres lactantes, personas de edad avanzada y enfermos. Su vulnerabilidad radica en una mayor necesidad de elementos nutritivos asociada con el crecimiento, la producción de leche materna, la reconstitución de los tejidos y producción de anticuerpos. La desnutrición ocasiona una menor resistencia a las infecciones, que a su vez agrava la desnutrición. Los niños pequeños están especialmente expuestos a este ciclo de infección y desnutrición. Los niños enfermos deben comer y beber aún cuando no tengan apetito, vomiten o padezcan diarrea. Dado que los niños no comen grandes cantidades, es preciso preparar alimentos en forma concentrada (aportando los elementos nutritivos necesarios en menos volumen) y darles más comidas al día.

51. Algunos otros grupos o personas pueden correr el riesgo de padecer desnutrición por razones de carácter social o económico. Entre ellos se encuentran los niños no acompañados, los incapacitados, las familias en las que falta el padre o la madre, y quizás las personas mayores, especialmente las que carecen de apoyo familiar. En algunas comunidades, los hábitos sociales o culturales específicos y los tabúes pueden suponer un obstáculo para satisfacer las necesidades alimentarias de ciertas personas, como por ejemplo de las mujeres embarazadas y lactantes o incluso de los niños enfermos.

52. Incluso si la cantidad total de alimento es suficiente, puede haber otras causas como:

- i. Desigualdades en el sistema de distribución que dificulta el acceso a los alimentos de ciertos grupos;
- ii. Errores en el registro o distribución injusta de cartillas de racionamiento;
- iii. Infecciones;
- iv. Alimentación defectuosa o hábitos de preparación de alimentos no adecuados;

Los programas de alimentación selectiva no son el sustituto de una ración general inadecuada.

53. Se contemplan los siguientes tipos de programa de alimentación selectiva:

i. Programas de Alimentación Suplementaria (PAS)

a) PAS específicos

b) PAS generales;

ii. Programas de Alimentación Terapéutica.

Para que sea eficaz, la ración suplementaria debe añadirse y no reemplazar a la ración general.

Programas de Alimentación Suplementaria (PAS)

54. Los programas de alimentación suplementaria específicos y generales proporcionan una cantidad extra de comida para los grupos de riesgo, además de la ración general, en forma de alimento seco para llevar a casa o de preparado para consumir en el lugar mismo durante un período determinado.

55. Un PAS específico tiene como objetivo rehabilitar a quienes padecen desnutrición moderada. Puede tratarse de niños, adultos o personas mayores y/o individuos elegidos por motivos médicos o sociales, como mujeres embarazadas y lactantes o personas enfermas. Éste es el tipo más común de programa de alimentación suplementaria.

56. UN PAS general proporciona un suplemento de comida (y/o micronutrientes) a todos los miembros de un grupo vulnerable, sin atender al estado nutricional individual, para prevenir un deterioro del estado nutricional de los grupos con más riesgo (normalmente los niños menores de cinco años, las mujeres embarazadas y lactantes).

57. Los programas de alimentación suplementaria se pueden implementar dando raciones preparadas o secas.

Programas de Alimentación Terapéutica (PAT)

58. El objetivo de un Programa de Alimentación Terapéutica es reducir la mortalidad entre los lactantes y niños de corta edad que padecen una desnutrición proteinoenergética grave (*PEM*). En el Anexo 3 se describen los diferentes formas que adopta este tipo de desnutrición. Normalmente el grupo beneficiario son los niños menores de cinco años que padecen desnutrición grave. El programa de alimentación terapéutica puede implantarse en los centros de alimentación especiales, en hospitales o clínicas. Este Programa implica un tratamiento médico y nutricional intensivo. La leche terapéutica se emplea en el tratamiento de los niños que padecen una desnutrición grave. Si no es posible conseguir leche terapéutica, puede utilizarse leche con alto contenido proteico (leche en polvo desnatada, aceite y azúcar) mezclada con suplementos de vitaminas y minerales.

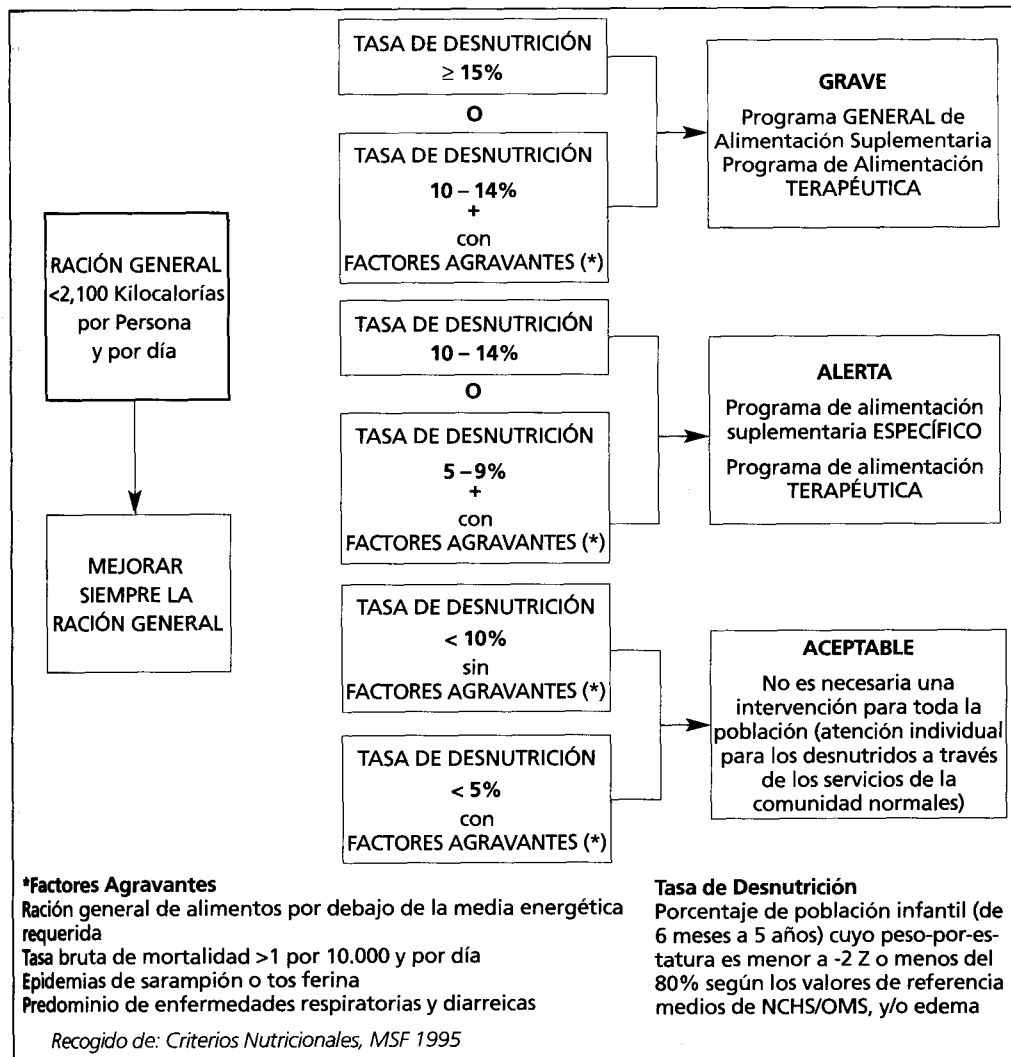
¿Cuándo Comenzar un Programa de Alimentación Selectiva?

59. La decisión de empezar un programa de alimentación selectiva se basa en la importancia de la desnutrición y otros factores agravantes. Entre los factores agravantes se incluyen una alta mortalidad (más de 1 persona por 10.000 por día), epidemias de sarampión, elevado número de casos de diarreas infecciosas y una ración general por debajo de los requisitos mínimos. La gravedad de la desnutrición se determina a partir de las evaluaciones y análisis de nutrición iniciales y posteriores.

No hay que olvidar que en cualquier situación es más importante tratar las causas de la desnutrición que los síntomas a través de los programas de alimentación selectiva.

60. La eficacia de estos programas se verá gravemente comprometida si no se proporciona una ración general adecuada.

Gráfico 3 – Programas de Alimentación Selectiva



61. El Gráfico 3 sirve de guía para decidir cuándo hay que iniciar los programas de alimentación selectiva. Será preciso definir desde el principio unos criterios claros para la finalización de estos programas.

Identificación de Candidatos

62. Los programas de alimentación selectiva deben basarse en la búsqueda y la observación activas de las personas que se considera de riesgo. Los beneficiarios pueden identificarse mediante:

Las visitas casa por casa para identificar a todos los miembros de un grupo de riesgo (por ejemplo, niños menores de cinco años, personas mayores);

Supervisión en masa de todos los niños para identificar a los que sufren de desnutrición moderada y aguda;

Observación a la llegada (por ejemplo en el momento de la inscripción);

Traslados desde los servicios comunitarios y sanitarios.

63. En el cuadro 2, que se muestra a continuación, se resumen las principales metas, grupos destinatarios y criterios para elegir a los beneficiarios de los programas de alimentación selectiva.

Cuadro 2 – Tipos de Programa de Alimentación Selectiva

Programa	Objetivos	Criterios de selección y grupo beneficiario
PAS específico	<ul style="list-style-type: none">• Desnutrición moderada correcta• Evitar que la desnutrición moderada se convierta en aguda• Reducir el riesgo de mortalidad y morbilidad en los niños menores de 5 años• Conseguir apoyo nutricional para las mujeres embarazadas y lactantes seleccionadas• Ofrecer un servicio de observación de las altas en programas de alimentación terapéutica	<ul style="list-style-type: none">• Niños menores de 5 años con desnutrición moderada: entre 70% y 80% del peso-por-estatura medio o: entre -3 y -2 Z del peso-por-estatura• Personas desnutridas (basado en peso-por-estatura, IMC, CMB o signos clínicos): niños mayores (entre 5 y 10 años) adolescentes adultos y personas mayores traslados médicos• Mujeres embarazadas (desde la fecha de confirmación del embarazo) y madres lactantes (hasta 6 meses después del parto) seleccionadas, por ejemplo usando un indicador mínimo de CMB de <22 cm para mujeres embarazadas• Traslados desde PAT
PAS general	<ul style="list-style-type: none">• Evitar el deterioro de la situación nutricional	<ul style="list-style-type: none">• Niños menores de 3 o menores de 5 años

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

	<ul style="list-style-type: none">• Reducir el alcance de la desnutrición aguda en niños menores de 5 años• Garantizar una red de medidas de seguridad• Reducir el riesgo de mortalidad y morbilidad	<ul style="list-style-type: none">• Todas las mujeres embarazadas (desde la fecha de confirmación del embarazo) y madres lactantes (hasta un máximo de 6 meses después del parto)• Otros grupos de riesgo
PAT	<ul style="list-style-type: none">• Reducir el riesgo de alta mortalidad y morbilidad en niños menores de 5 años• Proporcionar tratamiento médico/nutricional para los casos de desnutrición grave	<ul style="list-style-type: none">• Niños menores de 5 años con desnutrición grave:<ul style="list-style-type: none">< 70% del peso-por-estatura media y/o edema o:< -3 Z de peso-por-estatura y/o edema• Niños mayores de 5 años, adolescentes y adultos con desnutrición grave admitidos sobre la base de los criterios de peso-por-estatura o presencia de edemas• Niños nacidos con poco peso• Huérfanos < 1 año (sólo cuando las prácticas curativas tradicionales son inadecuadas)• Madres de niños menores de 1 año con problemas de leche materna (sólo en casos excepcionales cuando ha fracasado la relactancia a través del asesoramiento y la alimentación tradicional alternativa)

64. En el gráfico 4, más adelante, se muestran las conexiones entre los distintos programas de alimentación selectiva y los criterios de admisión y alta en un programa.

Planificación y Organización de un Programa de Alimentación Selectiva

Organización de un programa de Alimentación Suplementaria

65. Los programas de alimentación suplementaria pueden ser aplicados distribuyendo raciones secas o ya preparadas.

i. Las raciones preparadas se elaboran en las cocinas de un centro de alimentación y se consumen *in situ*. El beneficiario o niño y su cuidador deben asistir a cada una de las comidas diarias del centro de alimentación;

ii. Las raciones secas se distribuyen para ser preparadas y consumidas en casa. La distribución suele hacerse una vez por semana.

66. En la mayoría de los casos son preferibles los programas PAS con raciones secas para llevar a casa. Las ventajas de las raciones secas frente a las preparadas en un PAS son:

i. Más fáciles de organizar;

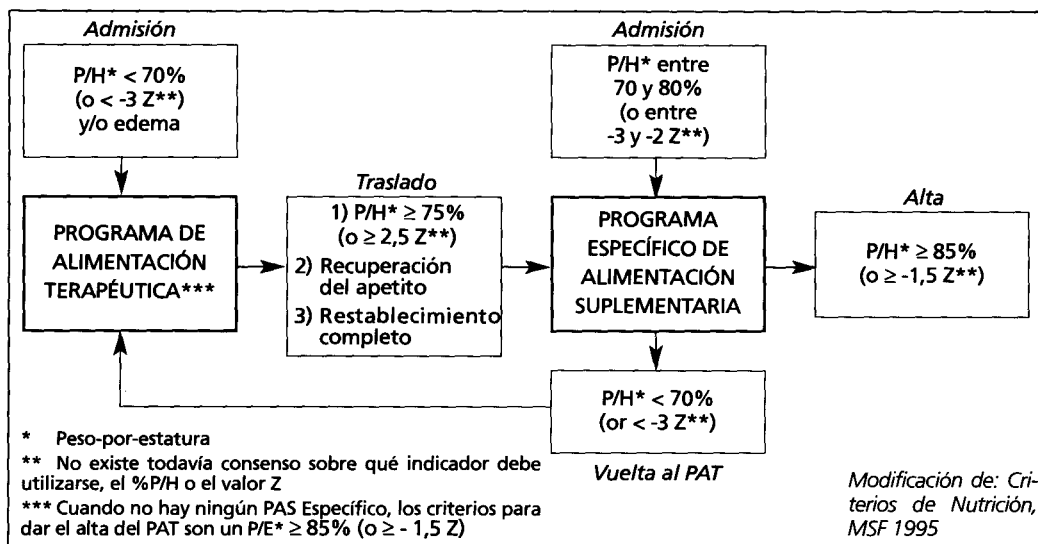
Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

- ii. Se necesita menos personal;
- iii. Existe menos riesgo de propagación de enfermedades contagiosas;
- iv. La madre emplea menos tiempo en la preparación;
- v. La madre sigue siendo la responsable de alimentar a su hijo.

La ración de alimentos secos, en cambio, ha de ser mayor que la de alimentos frescos, para compensar los que han sido compartidos y sustituidos. Las raciones frescas suelen usarse en situaciones donde la inseguridad impide llevar a casa las raciones secas o cuando el acceso a las instalaciones para cocinar es limitado. Véase el Cuadro 3 para los puntos principales a la hora de organizar un programa de alimentación selectiva.

Gráfico 4 – Criterios de admisión y de alta en el programa



Organización de un Programa de Alimentación Terapéutica

67. Los programas de alimentación terapéutica se llevan a cabo en centros de alimentación especialmente organizados para ello o en hospitales y clínicas. Exigen un tratamiento médico y nutricional intensivo así como de rehidratación. El programa debe ser accesible para la población, estando cerca o integrado en un centro sanitario. El tratamiento debe aplicarse en varias fases (véase el Cuadro 3), dependiendo de la gravedad de la desnutrición y/o de las complicaciones médicas. Al menos durante la primera semana de un Programa de Alimentación Terapéutica, se prestará atención médica las 24 horas del día.

Cuadro 3

Organización de Programas de Alimentación Selectiva			
	Programa de Alimentación Suplementaria	Programa de Alimentación	Programa de Alimentación Terapéutica
Organización	<ul style="list-style-type: none"> Alimentación fresca a consumir en el lugar mismo Algo de atención médica La alimentación <i>in situ</i> sólo se aplica en el PAS específico	<ul style="list-style-type: none"> Alimentación seca para llevar a casa Se prefiere esta opción tanto para programas generales como específicos	<ul style="list-style-type: none"> Alimentación preparada in situ + <ul style="list-style-type: none"> Cuidados médicos intensivos + <ul style="list-style-type: none"> Estimulación psicológica durante la fase de rehabilitación
Tamaño de la ración complementaria	<ul style="list-style-type: none"> 500 – 700 kcal/persona/día, y 15-25 g proteínas 	<ul style="list-style-type: none"> 1.000 – 1.200 kcal/persona/día, y 35-45 g proteínas 	<ul style="list-style-type: none"> 150 kcal/kg peso corporal/día/paciente, y 3-4 g proteína por kg peso corporal/día/paciente
Frecuencia de las comidas	Mínimo 2 comidas al día	Raciones distribuidas una vez por semana	Comidas frecuentes. Fase: 1:8-10 comidas en un período de 24 horas Fase de rehabilitación: 4-6 comidas

68. Uno de los principales obstáculos en la ejecución de un PAT es la falta de personal experimentado para gestionar el programa. Es fundamental la preparación tanto del personal médico como del no médico antes de empezar el programa. Los refugiados, especialmente las madres de los pacientes, deben participar en la gestión de los centros PAT.

Planificar la cantidad de alimentos necesarios para la alimentación selectiva

69. La cantidad de alimentos que se necesitan para un programa de alimentación selectiva dependerá de:

- i. El tipo de programa selectivo;
- ii. El tipo de productos;
- iii. El número previsto de beneficiarios.

70. Esta información deberá basarse en datos demográficos precisos y en la gravedad de la desnutrición que se desprende de los resultados del análisis nutricional. Los especialistas en nutrición deben asesorar sobre los productos y el tipo de programa a elegir.

71. Sin embargo, en ciertos casos, puede ser necesario calcular el alcance de la desnutrición y el número previsto de beneficiarios cuando aún no se ha llevado a cabo

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

una evaluación sobre el registro y la nutrición, por ejemplo, por motivos de planificación. Véase el Cuadro 4 más adelante para una composición demográfica por edades en una población típica.

72. Si es evidente o hay probabilidades de que se produzca una emergencia nutricional importante pueden utilizarse los siguientes supuestos de cara a la planificación:

- i. 15 a 20% pueden sufrir desnutrición moderada;
- ii. 2 a 3% pueden padecer desnutrición grave;
- iii. La composición de una población típica, por grupos de edades, es la siguiente:

Cuadro 4

Composición por Edades	
grupos de edad	% de la población total
de 0 a 4 o menor de 5 años	15 a 20%
Embarazadas	1,5 a 3%
Lactantes	3 a 5%

73. Por ejemplo, para calcular el número de los beneficiarios de un PAS y un PAT específicos, ambos para niños menores de 5 años:

Si la población total = 30.000
Número estimado de menores de 5 años = 4.500 –
6.000 (15 a 20%)

El alcance estimado de la desnutrición moderada
(15%) da como resultado 675-900 niños

El alcance de desnutrición grave (2%)
es de 90 a 120 niños

Con estos números se puede calcular los alimentos que se necesitan, multiplicando el número estimado de los beneficiarios de cada programa por la ración correspondiente a cada beneficiario, de la forma siguiente:

Cantidad de Productos necesarios =
Ración x persona x por día x número de beneficiarios y x número de días

Supervisión de un Programa de Alimentación Selectiva

74. La eficacia del programa de alimentación selectiva debe ser controlada a intervalos regulares.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

75. El control y la evaluación de los programas de alimentación selectiva sirven para hacer una estimación de su rendimiento en relación con los objetivos establecidos⁹. El control y la evaluación suponen la recogida y el análisis periódicos de:

Indicadores del proceso tales como la asistencia, cobertura y tasas de recuperación, para evaluar el éxito en la ejecución y las tendencias del programa a lo largo del tiempo;

Indicadores de los efectos tales como el alcance de la desnutrición, la tasa de mortalidad y el número de personas atendidas, para evaluar la efectividad y la eficacia del programa.

76. La efectividad de los programas de alimentación selectiva puede medirse a través de los análisis sobre nutrición y la recogida periódica de estadísticas procedentes de los centros de alimentación. En los Anexos 4 y 5 se adjuntan los formularios para el informe mensual de los programas de alimentación suplementaria y terapéutica. También se adjunta (Anexo 6) un impreso para los resultados de los estudios nutricionales (peso-por-estatura).

77. Los indicadores de tendencias de salud y nutrición pueden relacionarse con muchos factores distintos. La adopción de medidas en otros sectores como agua, alojamientos o servicios comunitarios pueden servir para explicar el resultado positivo.

Crterios para Terminar los Programas

78. Una vez que el número de personas desnutridas ha disminuido significativamente, tratar al resto de las personas que padecen desnutrición grave puede resultar más fácil mediante las instalaciones sanitarias y los programas comunitarios. Los criterios específicos para cerrar un programa de alimentación selectiva dependerán del éxito obtenido en la reducción de los principales factores agravantes mencionados en el Gráfico 3 y del grado de integración entre estos programas de alimentación y las actividades atención sanitaria para madres e hijos (*MCH*) y los demás servicios de apoyo que ofrece la comunidad de refugiados.

79. Después de finalizar los programas de alimentación selectiva, los análisis sobre nutrición realizados regularmente y la revisión de los datos sobre morbilidad y mortalidad deben detectar cualquier deterioro de la situación. Esto es especialmente importante si la situación global permanece inestable.

Alimentación Infantil y Utilización de Productos Lácteos

La leche materna es el mejor alimento para los lactantes, por lo que deberá estimularse y prolongarse el mayor tiempo posible;

Debe prohibirse completamente el uso de biberones;

Los alimentos de destete debe ser adecuados; con frecuencia los alimentos infantiles importados y otros alimentos especializados no lo son;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Deben evitarse los preparados infantiles que nunca deben administrarse si no es bajo condiciones estrictamente controladas, utilizando una taza y una cuchara limpias;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Conviene reestimar la lactancia¹⁰ cuando la producción de leche se haya visto afectada por el estrés y utilizar alimentos preparados si es necesario;

¹⁰ La reestimulación de la lactancia se refiere al restablecimiento del volumen adecuado de leche

Los productos lácteos, especialmente la leche en polvo y los preparados infantiles, pueden causar problemas de salud (como se detalla más adelante) y a menudo resultan inapropiados.

80. La leche materna es el mejor alimento y el más seguro para los lactantes y niños menores de dos años. La leche materna constituye una fuente segura e higiénica de alimentación (al principio es a menudo la única fuente de alimentación), y contiene anticuerpos que protegen contra algunas enfermedades infecciosas. Se debe pues estimular la lactancia materna y prolongarse durante el máximo tiempo posible. Deberá hacerse todo lo posible por promover y relanzar la lactancia incluso entre las madres enfermas o desnutridas. La experiencia demuestra que puede hacerse. Las madres necesitarán más alimentos para favorecer la lactancia y conseguir las calorías y elementos nutritivos adicionales que necesitan. Esto se hace a través de los programas de alimentación.

81. Los problemas relacionados con los preparados infantiles, productos lácteos y biberones se exacerban en una emergencia de refugiados. Es fundamental disponer de agua hervida y limpia pero rara vez se consigue, diluir los ingredientes con cuidado es muy importante pero difícil de controlar ya que posiblemente las madres no están familiarizadas con el uso de preparados infantiles y las instrucciones suelen estar en una lengua extranjera. Si no hay más remedio que usar los preparados infantiles, serán los centros de salud o alimentación los que las distribuyan bajo un estricto control y la supervisión adecuada. Nunca deben distribuirse ni usarse biberones; su esterilización o mantenerlos esterilizados resulta casi imposible en condiciones de emergencia y por lo tanto son peligrosos. Si es necesario se alimentará a los lactantes con una taza y una cuchara limpias. Al mismo tiempo que continua la lactancia, hay que empezar a introducir los alimentos adecuados para el destete. Estos alimentos para el destete deben estar disponibles en el mercado local y en la medida de lo posible se prepararán a la manera tradicional. Los donativos de alimentos infantiles envasados procedentes del extranjero rara vez son adecuados.

producida. Se consigue dando el pecho más veces y mediante el apoyo social de los líderes.¹¹ Directiva del

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Normas sobre el Uso de la Leche en Polvo¹¹

- i. Nunca ha de distribuirse leche en polvo por separado para llevar a casa. Debe estar mezclada con harina de cereal, seis partes de cereal por una de leche en polvo;
- ii. Nunca ha de permitirse llevar la leche en forma líquida a las casas;
- iii. Únicamente se utilizará leche en polvo en programas de alimentos preparados como bebida de alto contenido energético con aceite y azúcar;
- iv. La leche en polvo desnatada debe estar siempre enriquecida con vitamina A y tener una caducidad de más de seis meses.

Referencias

Cálculo del Valor Nutritivo de los Productos Alimentarios (VAL-NUT), tabla de EXCEL para calcular el valor nutritivo de cada ración, ACNUR, Ginebra 1998.

Distribución de Productos Básicos: Guía Práctica para Personal sobre el Terreno, ACNUR, junio 1997.

IOM 88/89 – FOM 76/89 Normativa sobre la aceptación, distribución y utilización de productos lácteos en programas de alimentación para los refugiados, ACNUR, Ginebra 1989. Disponible también en francés. Memorandum de Entendimiento (ME) sobre los Acuerdos de Trabajo en Equipo para las Operaciones de Alimentación con Refugiados, Retornados y Desplazados Internos, Disponible también en francés. PMA/ACNUR 1997.

Criterios de Nutrición, Médecins Sans Frontières (MSF), 1995. Lectura Imprescindible.

Análisis sobre Nutrición en Situaciones de Emergencia (Vídeo, PAL, 38 min), ACNUR Ginebra.

Directrices de PMA/ACNUR para Calcular las Necesidades de Alimentación y Nutrición, Disponible también en Francés. PMA/ACNUR, 1997.

Directrices de PMA/ACNUR sobre Programas de Alimentación Selectiva en Situaciones de Emergencia, PMA/ACNUR, 1999.

Glosario

Mediciones	Evaluación del tamaño y la composición corporal que representa
-------------------	--

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Antropométricas	los alimentos ingeridos, la actividad física y la enfermedad. Entre los indicadores antropométricos más comunes están el peso, la estatura y la circunferencia del brazo.
Datos Básicos	Datos recogidos al principio de un programa que pueden compararse con otros recogidos posteriormente y que sirven para evaluar los efectos de la intervención o hacer una observación de las tendencias.
Índice de la Masa Corporal (IMC)	$(\text{peso en kg})/(\text{estatura en m})^2$ usado para evaluar el estado nutricional de los adolescentes y adultos.
Mezclas de alimentos enriquecidas	Harina compuesta de cereales precocidos y una fuente de proteínas, sobre todo legumbres, enriquecida con vitaminas y minerales, por ejemplo las mezclas de maíz y soja (MMS) o de trigo y soja (MTS) usadas en los programas de alimentación.
Enriquecer	Añadir elementos nutritivos a los alimentos, por ejemplo sal yodada y mezclas enriquecidas.
Kilocaloría	Unidad de energía usada en nutrición, 1 Kcal = 4,17 kilojulios
Kwashiorkor (Desnutrición húmeda)	Tipo de desnutrición aguda caracterizada por edema (hinchazón), especialmente en las extremidades inferior de los brazos y piernas.
Marasmo (Desnutrición seca)	Tipo de desnutrición aguda que deja a las personas consumidas.
Micronutrientes	Minerales y vitaminas.
Circunferencia del músculo del brazo (CMB)	Medición de la circunferencia de la parte media del brazo izquierdo que sirve de indicador de la desnutrición y como instrumento en las revisiones médicas.
Elementos nutritivos	Componentes de los alimentos que son absorbidos o utilizados por el cuerpo, es decir, carbohidratos, proteínas, grasas, alcohol, vitaminas y minerales.
Edema	Acumulación anormal de fluido en los espacios intercelulares del cuerpo. En el caso de la nutrición, se trata de un edema producido por deficiencias en la dieta.
Alimentación in situ	Comidas preparadas que se distribuyen en un centro de alimentación.
Atrofia	Poca estatura para la edad. Comparando la estatura de un niño de cierta edad con la estatura normal de un niño (sano) de la misma edad, se obtiene el nivel de desnutrición crónica.
Raciones para llevar a casa	Raciones secas distribuidas para llevar y preparar en casa.
Leche terapéutica	Leche especial utilizada en la rehabilitación de casos de desnutrición grave.
Consunción	Pérdida anormal de grasa y/o tejido muscular que se reconoce por el poco peso por estatura, el bajo índice de masa corporal y a simple vista (delgadez).
Xeroftalmia	Patología ocular causada por una carencia de vitamina A.
Peso-por-Estatura	El peso de una persona con una estatura determinada comparado con el peso normal para dicha estatura.

Anexo 1 – Datos Básicos sobre los Alimentos y la Nutrición

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Todos los alimentos se componen de cinco elementos nutritivos básicos así como de una cantidad variable de agua.

Los hidratos de carbono son la principal fuente de calorías, proporcionan 4 kcal/gr. Son sobre todo féculas y azúcares de origen vegetal y constituyen uno de los principales componentes de los cereales y tubérculos.

Las grasas y aceites aportan la fuente de calorías más concentrada, teniendo más del doble del contenido calórico por peso que los hidratos de carbono y las proteínas (9/kcal/gr.).

Las proteínas son sustancias que intervienen en la formación del cuerpo y son necesarias para el crecimiento y la reconstitución de los tejidos celulares. Se encuentran en los alimentos de origen animal, en los cereales y en las legumbres, aportando 4 kcal/gr.

Las vitaminas y minerales son necesarios en pequeñas cantidades para el funcionamiento adecuado del organismo y como protección contra la enfermedad. Los vegetales y frutas frescas son una buena fuente de vitaminas. Las vitaminas hidrosolubles son frágiles y el organismo no las almacena (vitaminas B y C), mientras que las vitaminas liposolubles sí se almacenan en el organismo (vitamina A y D). Algunos minerales importantes son hierro, sodio, yodo, zinc, magnesio, potasio, etc. Todos los alimentos contienen cantidades variables de vitaminas y minerales o combinaciones de ambas.

Consumo de Calorías y Proteínas

Si el consumo de calorías es insuficiente, parte de las proteínas se gastarán en producir energía en vez de utilizarse para el crecimiento o la recuperación del cuerpo. Es decir, se utilizará de la misma forma que los hidratos de carbono y las grasas. Más del 20% de las necesidades de calorías provienen de las grasas y aceites, los cuales mejoran considerablemente el sabor de la dieta y aumentan su contenido energético (lo cual es importante para los niños pequeños). Los requisitos energéticos varían enormemente incluso en personas normales y aumentan también con la actividad física. Cuando la finalidad que se persigue es el restablecimiento de la salud y no solamente la conservación de la misma, el tratamiento de la desnutrición requiere un consumo mucho mayor de calorías y proteínas.

Alimentos y Dietas

En la mayoría de los países, la mayor parte de las dietas contienen una cantidad suficiente de todos los elementos nutritivos necesarios para la buena salud de las personas, siempre que la cantidad de alimentos ingeridos sea suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de cada uno. Incluso a un niño que se encuentra en fase de crecimiento, si goza de buena salud, le basta con que el 10% de sus calorías sean de origen proteico.

Anexo 1 (cont) – Valor Nutritivo de los Productos Alimentarios

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

PRODUCTO	Valor nutritivo / 100 g			Precio por TM en dólares EE.UU.
	Energía Kilocalorías	Proteína (gr.)	Gras a (gr.)	
Cereales				
Trigo	330	12,3	1,5	165
Arroz	360	7,0	0,5	280
Sorgo / mijo	335	11,0	3,0	200
Maíz	350	10,0	4,0	170
Cereales Procesados				
Harina de maíz	360	9,0	3,5	225
Harina de trigo	350	11,5	1,5	240
Bulgur ¹²	350	11,0	1,5	220
Mezclas				
Mezcla de maíz y soja	380	18,0	6,0	320
Mezcla de trigo y soja	370	20,0	6,0	390
Bulgur enriquecido con soja	350	17,0	1,5	240
Harina de maíz enriquecida con soja	390	13,0	1,5	270
Harina de trigo enriquecida con soja	360	16,0	1,3	240
Sorgo troceado enriquecido con soja	360	16,0	1,0	190
Productos Lácteos				
Leche Desnatada en Polvo (enriquecida)	360	36,0	1,0	1.900
Leche Desnatada en Polvo (normal)	360	36,0	1,0	1.800
Leche Entera en Polvo	500	25,0 27,0		2.200
Queso enlatado	355	22,5 28,0		1.850
Leche terapéutica	540	14,7 31,5		2.200
Carne y Pescado				
Carne enlatada	220	21,0 15,0		1.950
Pescado salado, seco	270	47,0 7,5		1.500
Pescado en lata	305	22,0 24,0		2.000
Aceites y Grasas				
Aceite vegetal	885	- 100,0		750
Mantequilla	860	- 98,0		2.300

¹² N. de T. Trigo precocido y troceado, muy popular en Turquía y los Balcanes.¹³ Directrices de

Manual para situaciones de Emergencia*Operaciones: Alimentos y Nutrición*

Grasa comestible	900	-		950
		100,0		
Legumbres				
Judías	335	20,0		440
		1,2		
Guisantes	335	22,0		375
		1,4		
Lentejas	340	20,0		500
		0,6		
Varios				
Azúcar	400	-	-	350
Galletas energéticas	450	12,0		1.250
		15,0		
Té (negro)	-	-	-	1.235
Sal yodada	-	-	-	150
Dátiles	245	2,0	0,5	1.900
Frutos secos	270	4,0	0,5	1.200

Nota: Los precios citados son libres de impuestos y por tanto no incluyen los costes de transporte. Los precios que aparecen son de 1998 y varían con el tiempo. El PMA actualiza y publica esta información periódicamente, que está disponible en la Sede de PMA o en sus oficinas sobre el terreno.

Anexo 1 (cont.) – Características de los Alimentos más Corrientes

	Tipo de alimento	Vitaminas y Minerales	Observaciones
1	Cereal en grano (arroz, maíz, sorgo, avena, etc.)	Contienen vitamina B y hierro cuya cantidad se reduce, sin embargo, al moler el grano. Cuanto más refinada sea la harina, menor será el contenido de vitaminas.	Principal fuente de calorías y de proteínas en la mayoría de las dietas.
2	Legumbres/semillas oleaginosas (judías, guisantes, soja, cacahuets, etc.)	Vitaminas del complejo B. La mayoría contienen cantidades significativas de hierro y calcio.	Las legumbres son especialmente útiles cuando se consumen mezcladas con cereales, ya que las proteínas de ambos se complementan entre sí.
3	Tubérculos y raíces en general (ñame, taro, mandioca, boniato, patata, etc.)	Contenido variable pero generalmente pobre, excepto las patatas, que son ricas en vitamina C.	El tamaño y su bajo contenido proteico las convierten en inservibles como alimento básico.
4	Verduras y frutas	Fuente importante de vitaminas y minerales. Cantidades variables de vitamina B y C. Las hojas verde oscuro o la pigmentación amarilla/roja	

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

		suele indicar que contienen compuestos de vitamina A.	
5	Carne, leche y productos lácteos, huevos, etc.	Fuente importante de vitamina B. La leche entera y los huevos también son una fuente importante de vitamina A. La leche y los huevos aportan una cantidad significativa de calcio.	Normalmente se consumen en pequeñas cantidades en tiempos normales. El cuerpo humano las asimila más rápidamente que las proteínas de origen vegetal. Por consiguiente son útiles en pequeñas cantidades para mejorar la calidad y el sabor de la dieta.
6	Pescado seco,	Ricos en calcio y hierro. Contienen vitaminas B.	Fuente concentrada de proteínas para los amantes de este producto. Por consiguiente es importante asegurarse de su aceptabilidad antes de utilizarlo.
7	Aceites y grasas	Las grasas de la leche son fuente de vitamina A y D, mientras que las grasas vegetales no contienen vitamina A y D, excepto el aceite de palma roja.	Muy útil para incrementar el consumo energético sin aumentar la cantidad de la dieta. Mejora el sabor y facilita la preparación de los alimentos.

Anexo 2 – Ejemplos de Raciones de Alimentos

Ejemplos de raciones completas para poblaciones que depende totalmente de la ayuda alimentaria¹³

Cinco tipos de raciones sirven para ilustrar las diferencias que surgen a raíz de factores como los hábitos alimentarios de la población y la aceptación y disponibilidad de los productos en la región.

Artículos	Raciones (cantidad en gramos por persona y por día)				
	Tipo 1*	Tipo 2*	Tipo 3*	Tipo 4**	Tipo 5*

¹³ Directrices de PMA/ACNUR para calcular las necesidades de alimentación y nutrición. Diciembre 1997. ¹⁴ Especificación del PMA. ¹⁵ Las galletas energéticas, con un 15% de grasas, cumplen las exigencias

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Harina de cereal/arroz/bulgur	400	420	350	420	450
Legumbres	60	50	100	60	50
Aceite (enriquecido con vit. A)	25	25	25	30	25
Pescado/carne enlatados	-	20	-	30	-
Mezclas enriquecidas	50	40	50	-	-
Azúcar	15	-	20	20	20
Sal yodada	5	5	5	5	5
Verd. frescas/frutas	-	-	-	-	100
Especies	-	-	-	-	5
Calorías: kilocalorías	2113	2106	2087	2092	2116
Proteínas (en g y en % kcal)	58 g; 11%	60 g; 11%	72 g; 14%	45 g; 9%	51 g; 10%
Grasas (en g y en % kcal)*	43 g; 18%	47 g; 20%	43 g; 18%	38 g; 16%	41 g; 17%

* El cereal usado para calcular las raciones 1, 2, 3 y 5 es harina de maíz

** El cereal de esta ración es arroz; el bajo porcentaje energético de las proteínas es aceptable debido a su alta calidad; el contenido de grasas, ligeramente más bajo, está en línea con los hábitos alimentarios de los países consumidores de arroz.

Ejemplo de Raciones Diarias Típicas en el PAS (en gramos por persona y por día)

Artículo	Ración para llevar a casa o seca		Ración para consumir en el lugar mismo o preparada				
	Ración 1	Ración 2	Ración 3	Ración 4	Ración 5	Ración 6	Ración 7
Mezclas, enriquecidas	250	200	100			125	100
Cereal					125		
Galletas de alto valor energético				125 ¹⁴			
Aceite enriquecido con vitamina A	25	20	15		20	10	10
Legumbres			30		30		
Azúcar	20	15				10	10
Sal, yodada			5				
Caloría (Kcal)	1250	1000	620	560	700	605	510
Proteínas (g)	45	36	25	15	20	23	18
Grasas % Kcal	30	30	30	30 ¹⁵	28	26	29

¹⁴ Especificación del PMA. ¹⁵ Las galletas energéticas, con un 15% de grasas, cumplen las exigencias de densidad energética. ¹⁶ Adaptación de: La Gestión de las Emergencias Nutricionales en Grandes

Anexo 3 – Principales Enfermedades causadas por Carencias Nutritivas en Situaciones de Emergencia¹⁶

La **desnutrición proteinoenergética** es probablemente el mayor problema de salud y una de las principales causas de defunción durante una situación de emergencia. Existen distintas modalidades:

El **marasmo** se distingue por una merma prolongada de grasa y de músculo, que el cuerpo ha utilizado para producir energía dejando sólo “piel y huesos”. Es el tipo más común de desnutrición proteinoenergética en casos de emergencia nutricional.

El **Kwashiorkor** (*desnutrición húmeda*) se caracteriza sobre todo por la presencia de edema (hinchazón que normalmente empieza en las extremidades inferiores y se extiende hasta los brazos), acompañada a veces por una característica erupción cutánea y/o cambios en el color del cabello (rojizo). El pelo se queda ralo.

El **Kwashiorkor marásmico** es una combinación de consunción grave con edema.

Los niños menores de 5 años suelen ser los más afectados, aunque los niños más mayores y los adultos también corren el riesgo de padecerlo. El tratamiento de las formas más graves de desnutrición proteinoenergética se describe en la sección dedicada a los programas de alimentación selectiva.

Las **carencias de vitaminas y minerales** pueden causar incapacidades duraderas o permanentes y llegar a ser mortales. Entre las carencias más típicas se incluyen:

Las carencias en **hierro** (1) provocan la **anemia** (síntomas: palidez de la piel y párpados, fatiga, debilidad y fallos respiratorios); (2) aumentan el riesgo de hemorragia, infección y muerte asociada al parto; (3) incrementan las tasas de bajo peso en niños recién nacidos y (4) perjudican el desarrollo cognitivo de los lactantes y niños.

Las carencias en **yodo** no sólo producen el **bocio**, sino también un cierto deterioro del desarrollo intelectual en niños y de las funciones reproductoras en las mujeres. Las carencias graves en la madre pueden causar cretinismo en el hijo. La mejor manera de prevenirlo en una emergencia es utilizando sal yodada.

La carencia de **vitamina A** provoca la **xeroftalmia**, ceguera y muerte. Síntomas oculares: pérdida de visión con luz poco intensa, sequedad de la conjuntiva o córnea, sustancia espumosa en la conjuntiva o nublamiento de la córnea. Estos síntomas pueden aparecer tras varios meses de dieta inadecuada, o después de una infección aguda o prolongada, especialmente de sarampión y diarrea.

La carencia de **vitamina B1 (tiamina)** produce el **beriberi**. Síntomas y señales: pérdida de apetito, malestar y debilidad grave, especialmente en las piernas; también puede producir parálisis de los miembros o tumefacción del cuerpo, fallos cardíacos y muerte repentina. El beriberi se produce cuando la dieta se compone casi exclusivamente de arroz descascarillado o de alimentos con mucho almidón, como mandioca.

La carencia de **vitamina C** provoca el **escorbuto**. Síntomas: encías hinchadas y sangrantes, articulaciones hinchadas y dolorosas, magulladuras. Está ocasionada por la falta de verduras frescas y frutas.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

Dados de alta en este período: Altas (E)								Porcentaje para <5 años (objetivo):
Defunciones (F)								
Incumplimientos (G)								
Traslados (H)								
								E/I* 100%=(>70%)
								F/I* 100%=(<3%)
								G/I* 100%=(<15%)
Total de altas (I=E+F+G+H)								
Nuevo total al final de este mes (J=A+D-I)								

Tiempo medio de estancia en el programa

(de todos los participantes o de una muestra de 30 niños recuperados) (objetivo <60 días) =

$\frac{\text{N}^{\circ} \text{ total de días de admisión de todos los (ó 30) niños recuperados}}{\text{N}^{\circ} \text{ de niños recuperados (ó 30)}}$

Observaciones:

Anexo 5 – Informe para Programas de Alimentación Terapéutica

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Alimentos y Nutrición

País: Período: Población total:
 Población menor (<) de 5 años
 Localidad: Tasa de desnutrición moderada:
 Objetivo <5 (tasa de desnutrición moderada
 pob. * <5)
 Agencia: Cobertura teórica <5 (nuevo total(J)/Objetivo):

	CATEGORÍAS								TOTAL	
	< 5 años		≥ 5 años		Adultos		TOTAL			
	H	M	H	M	H	M				
Total al final del pasado mes (A)										
Nuevas Admisiones: < 70% PPH o < -3 Z Kwashiorkor										
Otros										
Total de Nuevas Admisiones (B)										
Readmisiones (C)										
Total de Admisiones (D=B+C)										
Dados de alta este mes: Altas (E)										Porcentaje para <5 años (objetivo):
Defunciones (F)										
Incumplimientos (G)										
Traslados (H)										
										E/I* 100%= (>75%)
										F/I* 100%= (<10%)

Anexo 6 – Informe sobre Estudios Nutricionales

País:

Campamento:

Fecha del informe:

Población	Hombres		Mujeres		Número total	
	Nº	%	Nº	%		
Total población						
Población menor de 5 años						

Análisis					
Fecha:/...../...../					
Método: azar – sistemático – por grupos					
Tamaño de la muestra:					
Población menor de 5 años (6-59 meses o 65-110 cm)	Hombres		Mujeres		Nº
	nº	%	nº	%	total

Resultados							
Peso-por-estatura % medio				Peso-por-estatura Valor Z			
Categoría	Número	%	Período de confianza	Categoría	Número	%	Período de confianza
<70% y/o edema				≥3 y/o edema			
>70 y >80%				≥3 y ≥2			
Total	0			total			

Otros resultados:

(valor Z medio, Media DE¹⁷, tamaño de familia, % de niños de cada categoría que es atendido en centros de alimentación)

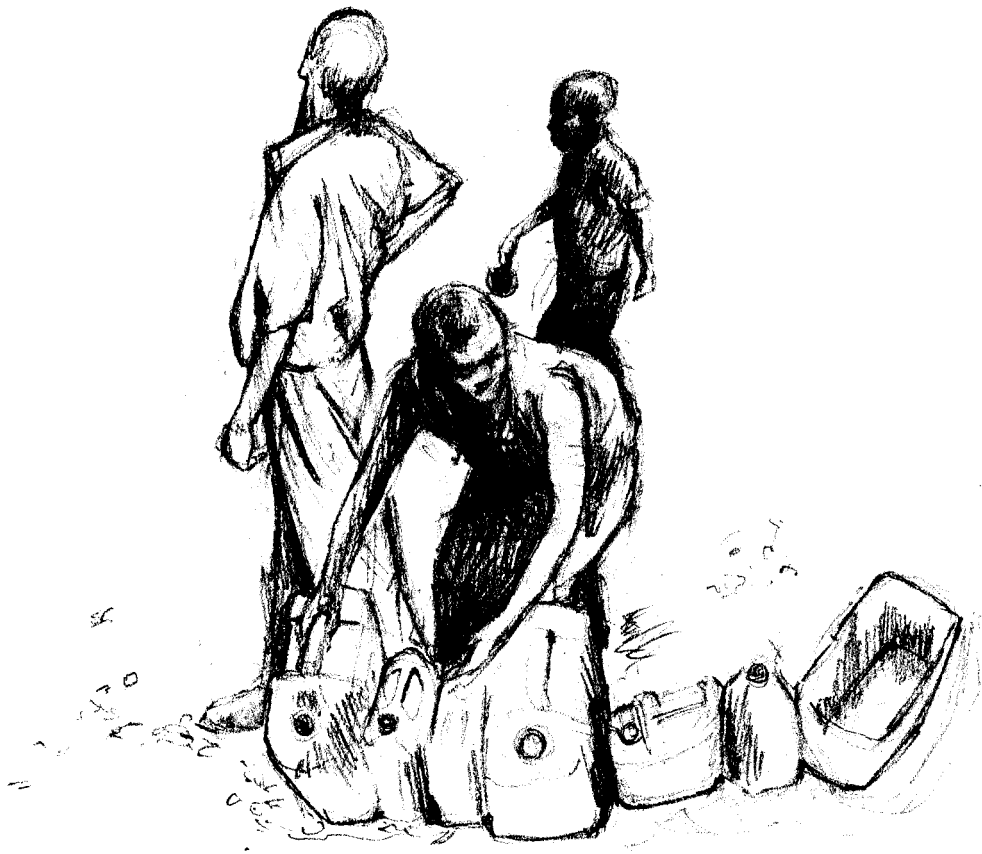
¹⁷ N. de T. Desviaciones Estándar.

Comentarios/Observaciones:

Medidas concretas/Intervención:

16

EL AGUA



• ÍNDICE	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-6
Evaluación y Organización	7-18
Evaluación	
Organización	
Las Necesidades	19-34
Cantidad	
Calidad	
Respuesta Inmediata	35-43
Sistemas de Abastecimiento de Agua	44-46
Fuentes de Abastecimiento de Agua	47-65
Introducción	
Agua de Superficie	
Agua de Lluvia	
Agua Subterránea	
Agua de Mar	
Municipal y Privada	
Sistemas	
Equipo de Bombeo	66-73
Tratamiento	74-92
Introducción	
Almacenado y Sedimentación	
Filtrado	
Desinfección Química	
Ebullición	
Almacenamiento	93-97
Distribución	98-106
Referencias	

Gráficos

Gráfico 1 (a y b): Evaluación de las Necesidades y de los Recursos para la Planificación de un Sistema de Abastecimiento de Agua de Emergencia

Gráfico 2: Extracción del Agua de Río

Situación

El agua es un elemento esencial para la vida y la salud. En situaciones de emergencia, a menudo, no está disponible ni en cantidad ni en calidad conveniente, lo cual supone un gran peligro para la salud.

Objetivos

- Lograr la cantidad suficiente de agua en buenas condiciones para los refugiados y satisfacer las necesidades comunales de la forma más rentable.

Principios de Respuesta

- Anteponer la cantidad pero respetando la calidad;
- Los refugiados deben participar directamente en la instalación y funcionamiento del abastecimiento de agua;
- No ha de olvidarse la cuestión del abastecimiento de agua a la hora de seleccionar y planificar el emplazamiento y coordinar estrechamente la respuesta con las medidas de planificación del espacio, la salud pública y el saneamiento medioambiental;
- En la medida de lo posible, ha de evitarse el tratamiento del agua –es mejor utilizar una fuente de abastecimiento que no necesite ningún tratamiento–. La instalación y el mantenimiento de las plantas de tratamiento deberá ser siempre correcto. Si en el campamento se concentra un gran número de refugiados, será absolutamente necesario desinfectar el agua para beber. También habrá que considerar otros tipos de tratamiento de acuerdo con las características del agua sin tratar, disponible;
- Crear un suministro de reserva y capacidad sobrante para afrontar las dificultades temporales y las necesidades de las nuevas llegadas;
- Tener en cuenta los cambios de estación en la cantidad y calidad del agua;
- Solicitar el consejo de un especialista y colaborar estrechamente con los correspondientes servicios nacionales.

Medidas concretas

- Calcular las necesidades de agua y efectuar inmediatamente una evaluación de los posibles abastecimientos de agua;
- Inventariar todos los abastecimientos de agua y evaluar en términos de calidad y productividad cada uno de estos abastecimientos;
- Proteger los abastecimientos de agua de la contaminación y conseguir suficiente cantidad de agua de buena calidad;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

- Mejorar el acceso a los abastecimientos construyendo fuentes y un sistema de almacenamiento y distribución para repartir la cantidad suficiente de agua en buen estado, incluyendo un suministro de reserva;
- Llevar a cabo análisis periódicos de la calidad del agua;
- Crear la infraestructura para su funcionamiento y mantenimiento;
- Archivar y actualizar la información sobre recursos hidráulicos obtenida durante la evaluación de las necesidades; planificación, construcción, funcionamiento y mantenimiento.

Introducción

1. Una persona puede sobrevivir más tiempo sin comida que sin agua.

El abastecimiento de agua exige una atención inmediata desde el principio de una emergencia con refugiados. La finalidad es disponer de agua suficiente para poder distribuir la cantidad necesaria y garantizar su potabilidad.

Deberá disponerse de la capacidad adecuada de almacenamiento y de sistemas de reserva para todos los componentes relacionados con el sistema hidráulico. Las interrupciones en el abastecimiento pueden ser desastrosas.

2. Si resulta evidente que las fuentes de abastecimiento de agua disponibles no son las adecuadas (en términos de rendimiento o de calidad), habrá que tomar medidas para encontrar otras. Si es necesario, habrá que transportar el agua hasta el emplazamiento (mediante camiones, barcas, cañerías, etc.). Cuando los recursos existentes ni siquiera satisfacen las necesidades más básicas de agua, o cuando se necesita tiempo para explorar y desarrollar nuevas fuentes de abastecimiento, los refugiados deberán ser trasladados a un lugar más adecuado.

3. Es difícil evaluar la calidad del agua. Hay que pensar por principio que cualquier agua disponible en una emergencia siempre está contaminada, especialmente cuando se extrae de la superficie (lagos, estanques, ríos, etc.). Las fuentes de agua que usan los refugiados deben estar perfectamente separadas de las instalaciones de saneamiento y de otros posibles focos de contaminación. En numerosas ocasiones, habrá que tratar el agua para que sea potable. Debe garantizarse la salubridad del agua hasta su consumo por parte de las familias.

4. Dado que es difícil de predecir el tiempo de vida de un campamento de refugiados, es mejor realizar una planificación que resulte rentable a largo plazo.

5. En el gráfico 1 (a y b) se muestra algunos de los factores a tener en cuenta a la hora de planificar un sistema de abastecimiento de agua en situaciones de emergencia.

6. Los sectores del agua, saneamiento y planificación del lugar están estrechamente vinculados. Este capítulo deberá ser leído junto con los demás capítulos que abordan dichos temas.

Evaluación y Organización

Es muy importante hacer una evaluación inmediata, en el lugar mismo, de los recursos hidráulicos locales con respecto a las necesidades;

Se requerirán expertos técnicos, siendo los conocimientos locales lo más importante. Sólo deberá pedirse ayuda externa cuando sea imprescindible;

Deberá hacerse participar a los refugiados, emplear sus capacidades y formarlos para que puedan responsabilizarse del funcionamiento y mantenimiento del sistema;

La tecnología y el equipo utilizados deben ser sencillos, fiables, apropiados y conocidos en el país;

Puede que surja rivalidad entre los refugiados y la población local por los recursos de abastecimiento de agua. Eso puede causar problemas entre ambos grupos;

Hay que impedir cuanto antes que el agua disponible sea contaminada;

El sistema de suministro de agua debe ir acompañado de las medidas de salud medioambiental y la higiene necesarias.

Es muy importante llevar a cabo una evaluación inmediata, sobre el terreno, con respecto a las necesidades.

7. Tanto las autoridades del gobierno central como local deberán participar al máximo en esta evaluación. Es indispensable conocer el terreno y las condiciones del lugar, y sólo si es imprescindible se solicitará la ayuda exterior de expertos.

Gráfico 1a – Evaluación de las Necesidades y Recursos

Consideraciones generales para la planificación del sistema de abastecimiento de agua en una situación de emergencia.

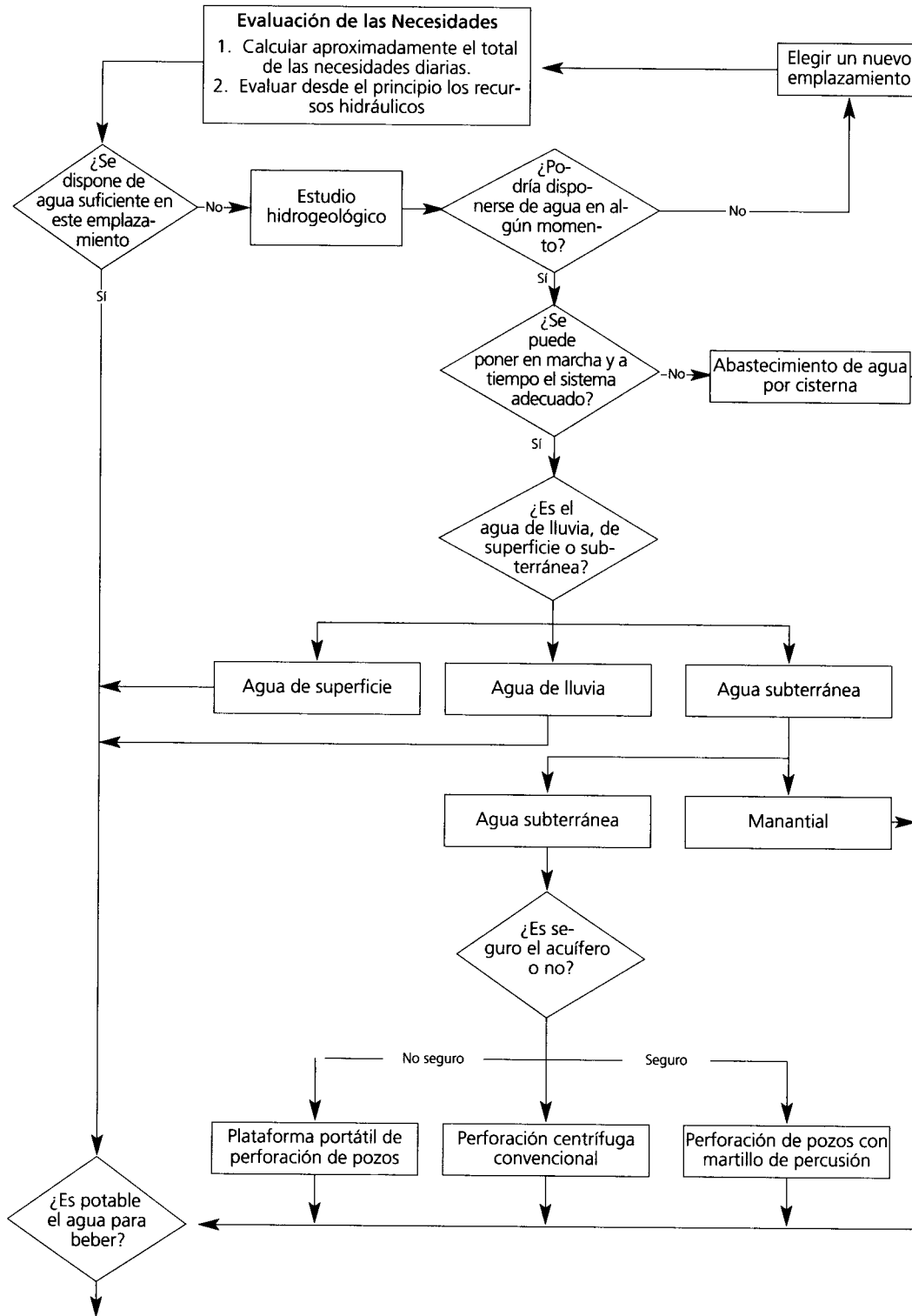
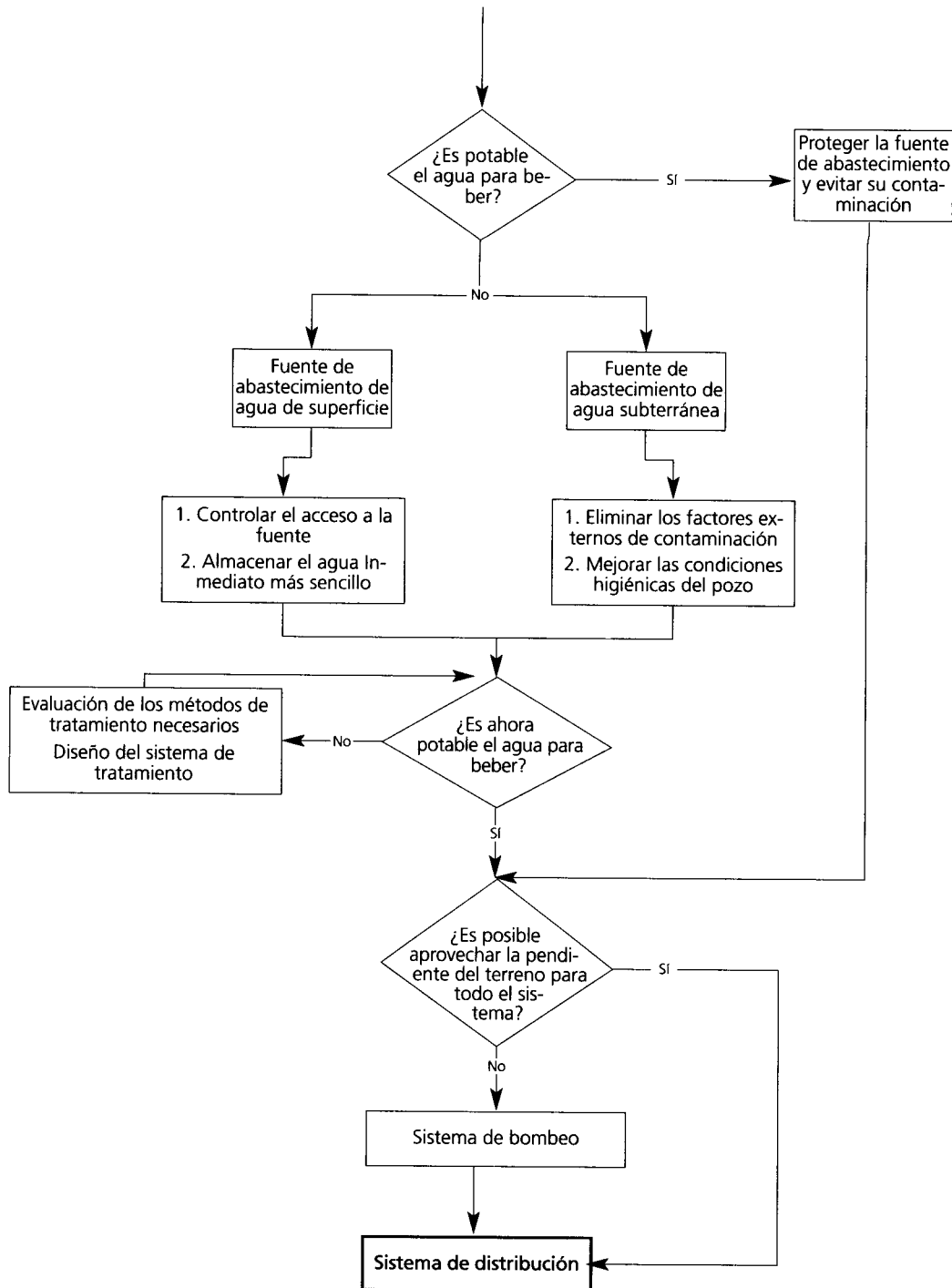


Gráfico 1b – Evaluación de las Necesidades y Recursos

Consideraciones generales para la planificación del sistema de abastecimiento de agua en una situación de emergencia.



8. Es necesario proceder de inmediato a proteger de la contaminación las fuentes de abastecimiento disponibles. Es posible que al principio haya que racionar el agua, si ésta escasea, para garantizar la supervivencia de los más débiles y la equidad en la distribución al resto de la población refugiada. El diseño y construcción de un sistema de abastecimiento de agua debe ser rentable y eficiente, teniendo presente las necesidades a largo plazo, y utilizar una tecnología apropiada pero simple, para facilitar su funcionamiento y mantenimiento.

Evaluación

9. La finalidad de evaluar los recursos hidráulicos para el consumo humano es poder determinar la disponibilidad de agua (su cantidad y calidad) con respecto a la demanda.

10. Si bien la evaluación de las necesidades, o demanda, de agua no requiere conocimientos especiales, la evaluación de las posibilidades de abastecimiento sí lo requiere. La evaluación del abastecimiento supone identificar las posibles fuentes de agua para su aprovechamiento y explotación.

11. La detección de las fuentes de abastecimiento de agua puede hacerse a través de: la población local; los propios refugiados; la configuración del terreno (a menudo existen aguas subterráneas cerca de la superficie en las inmediaciones de los ríos y en otros lugares bajos en general; a veces un tipo específico de vegetación denota su presencia a poca profundidad); mapas (topográficos, geológicos); imágenes a distancia (por satélite, fotografía aérea); exploraciones previas de los recursos hidráulicos; expertos nacionales o extranjeros (hidrólogos, hidrogeólogos); y zahoríes.

12. Para la evaluación de los recursos hidráulicos se requieren expertos, por ejemplo en ingeniería hidráulica, en saneamiento y, en algunos casos, logística. En esta evaluación se incluye el análisis de las ventajas (gravedad) e inconvenientes (necesidad de bombas) topográficas así como el análisis del entorno de un emplazamiento de refugiados. Para organizar el sistema de abastecimiento de agua, también se necesitarán otros estudios, debiendo servirse de la información relativa a los refugiados, los demás beneficiarios y las características socioeconómicas de la comunidad de acogida. Los resultados de las evaluaciones y estudios deben ser archivados sistemáticamente para que dicha información esté disponible para futuras consultas.

13. El ACNUR mantiene un acuerdo de reserva con ciertas organizaciones a través del cual puede disponer en poco tiempo de ingenieros hidráulicos calificados y experimentados y de otros expertos en caso de emergencia. Para más información véase el Apéndice 1, Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia. Cuando sea evidente que la ayuda de los expertos locales va a ser insuficiente, habrá que pedir ayuda, sin demora, a la Sección de Apoyo al Programa y Técnico de la Sede .

14. Se debe tener siempre muy en cuenta los factores estacionales.

Es posible que, durante la estación de lluvias, se disponga de agua suficiente, pero que ésta escasee enormemente en otra época del año.

El conocimiento de las características locales, la información histórica e hidrológica y la interpretación de datos estadísticos son todos factores que deben tenerse en cuenta para determinar los patrones estacionales.

Organización

15. No hay que olvidar que las bases económicas y sociales de los grupos de refugiados difieren de las de las comunidades de acogida. Por otro lado, una gran afluencia de refugiados puede saturar la capacidad de los recursos hidráulicos de que dispone la población local y provocar tensiones entre ambos grupos. Hay que llegar a acuerdos especiales con las autoridades locales y otros colaboradores en la ejecución sobre las medidas de funcionamiento y mantenimiento más adecuadas; se deberá evaluar cuidadosamente la tecnología utilizada en los sistemas de abastecimiento de agua a fin de garantizar que su calidad y cantidad son las apropiadas y que las necesidades de funcionamiento a largo plazo (combustible, repuestos, gestión, etc.) estarán al alcance de los refugiados y de los responsables del campamento.

16. El abastecimiento de agua potable puede llegar a ser imposible sin la comprensión y cooperación de los beneficiarios. El sistema deberá establecerse en colaboración con los refugiados, quienes, en la medida de lo posible, deberán ocuparse desde el principio de su funcionamiento y mantenimiento.

Incluso el mejor sistema necesitará un mantenimiento constante, de lo contrario acabará por estropearse.

Los refugiados que no tengan experiencia previa deben recibir formación.

17. Con el fin de que sea eficaz, el control de la calidad del agua y el tratamiento deben combinarse con el mejoramiento de la higiene personal y de la salud del medio ambiente. Es fundamental la educación básica en materia de salud pública, insistiendo en la importancia de evitar la contaminación del agua por los excrementos y de utilizar contenedores limpios en la casa. El diseño y la construcción del sistema de abastecimiento de aguas debe estar estrechamente relacionado con la planificación y la distribución física del campamento, y apoyarse con las medidas sanitarias, educativas y medioambientales, especialmente las de saneamiento.

Por regla general, es preferible utilizar una tecnología sencilla. Debe ser la más adecuada para el país y basarse en la experiencia local.

Cuando resulte indispensable utilizar bombas u otro equipamiento mecánico, es preciso, en la medida de lo posible, normalizar el material.

Siempre que sea posible hay que utilizar material y equipamiento locales.

Que el sistema resulte conocido a nivel local, que se disponga de piezas de recambio y de combustible y que su mantenimiento sea sencillo son consideraciones prioritarias.

18. Es preciso comprobar cuidadosamente tanto los aspectos relacionados con la organización como los aspectos técnicos de todo el sistema de abastecimiento de aguas. También habrá que controlar la utilización del sistema y prevenir y evitar el

derroche o la contaminación del agua, garantizar el buen mantenimiento y reparar las averías técnicas rápidamente.

Las Necesidades

Demanda: Calcular por lo menos 15 litros por persona y día. La asignación mínima de supervivencia no puede ser inferior a 7 litros por día;

Calidad: Para preservar la salud pública, es preferible disponer de una gran cantidad de agua razonablemente pura que de una cantidad menor de agua muy pura;

Control: El agua tiene que ser potable: deben analizarse la calidad física, química y bacteriológica de las nuevas fuentes de abastecimiento antes de hacer uso de ellas, y repetir luego este análisis de forma periódica, así como inmediatamente después de un brote de cualquier enfermedad que pudiese estar producida por la insalubridad del agua.

Cantidad

19. Las necesidades mínimas de agua variarán en cada situación y se incrementarán con la temperatura ambiente y el ejercicio físico. A título indicativo, es deseable contar con las siguientes cantidades de agua:

Cantidades mínimas diarias:

Asignación mínima de supervivencia: 7 litros por persona y día. Esa cantidad debe incrementarse de 15 a 20 litros por persona lo antes posible.

Hay que añadir las necesidades comunales y la capacidad de reserva en previsión de nuevas llegadas.

Centros sanitarios: de 40 a 60 litros por paciente y día;

Centros de alimentación: de 20 a 30 litros por paciente y día.

20. Otros factores que hay que tener en cuenta a la hora de calcular las necesidades son: ganado, instalaciones sanitarias, otros servicios colectivos, irrigación y construcción de infraestructuras del campamento (por ejemplo, carreteras o estructuras de hormigón). Cuanto más cómodo sea el abastecimiento, tanto mayor será el consumo de agua.

21. Conviene anteponer la cantidad pero respetando siempre la calidad. La reducción de la cantidad de agua disponible para las personas afecta directamente al estado de salud general de las mismas. Cuando disminuye la cantidad de agua suministrada, la higiene personal y doméstica se resiente, y la reducción se traduce en una mayor incidencia de parásitos, hongos y otras enfermedades de la piel y diarreas. Incluso aquellas personas que puedan haber vivido tradicionalmente con una cantidad de agua inferior a la que normalmente se recomienda necesitarán una cantidad mayor cuando vivan en un campamento de refugiados, debido al hacinamiento y a otros factores medioambientales

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

22. La disponibilidad de agua será un factor determinante a la hora de decidirse por un sistema de saneamiento u otro. Los sistemas de letrinas con pozo no requieren agua para su funcionamiento; pero las instalaciones para duchas, lavado de ropa o colada e inodoros con cisterna sí lo necesitan.

23. En muchas situaciones de emergencia también el ganado necesitará agua, pero deben tomarse precauciones para evitar que los animales contaminen o agoten los escasos recursos de agua. La separación de los puntos de suministro de agua para uso humano de aquéllos que utilizan los animales es absolutamente imprescindible. Lo normal es que el ganado vacuno necesite unos 30 litros de agua diarios por cabeza. El agua también será necesaria para regar los alimentos (huertas, cultivos) plantados por los refugiados. En el Anexo B del Manual del Agua del ACNUR se ofrecen otras cifras indicativas de las necesidades de agua, incluidas las necesidades para el ganado y para los cultivos agrícolas.

24. Es probable que el agua no sea de mucha utilidad en la lucha contra un gran incendio en un emplazamiento de refugiados, debido a que tanto la cantidad como la presión serán insuficientes.

Si es probable que lleguen más refugiados, en la planificación ha de preverse una reserva suplementaria substancial por encima de las necesidades valoradas inicialmente.

Calidad

25. El tipo de agua debe ser aceptable para los refugiados y reunir las condiciones de salubridad. Los refugiados beberán cualquier agua que sepa y tenga un aspecto aceptable, exponiéndose sin saberlo a los peligros de los organismos microbiológicos. Aún así, las enfermedades transmitidas por el agua no suelen ser un problema tan grave o común como las enfermedades que resultan de la falta de agua, por ejemplo las infecciones cutáneas y oculares resultantes de la falta de agua suficiente para la higiene personal.

Así pues, es preferible disponer de una gran cantidad de agua razonablemente potable que de una cantidad más pequeña de agua muy pura.

26. La amenaza más grave para la salubridad del abastecimiento de agua es la contaminación causada por las heces, ya que una vez contaminada resulta difícil purificarla rápidamente en condiciones de emergencia.

27. El agua puede contener elementos patógenos, particularmente algunos virus, bacterias, cistos de protozoos y huevos de lombrices que se transmiten de las heces a la boca. La contaminación del agua por la heces humanas es la más importante, aunque también las heces de los animales pueden transmitir enfermedades a través del agua. La contaminación producida por la orina es una amenaza significativa únicamente en zonas donde la esquistosomiasis urinaria (*Schistosoma haematobium*) es endémica.

El mayor riesgo asociado al consumo de agua contaminada es, con mucho, la propagación de diarreas, disentería y hepatitis infecciosa (Hepatitis A).

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

28. La diarrea y la disentería están causadas por distintos virus, bacterias y protozoos. El número de virus y protozoos del agua disminuye siempre después de un tiempo y más rápidamente con las altas temperaturas. Las bacterias se comportan de forma similar, pero en circunstancias excepcionales pueden multiplicarse en el agua contaminada. La dosis infecciosa de los virus y protozoos es normalmente muy baja, mientras que la dosis necesaria para producir una infección en el intestino puede ser muy grande.

29. Las nuevas fuentes de abastecimiento de agua deben ser analizadas por lo que se refiere a la calidad bacteriológica, antes de hacer uso de ellas y controlar regularmente las existentes, volviendo a analizarlas inmediatamente después de cualquier brote de enfermedad que pudiera estar causado por un agua en mal estado.

30. Mediante los análisis de potabilidad se pretende estudiar las características químicas, físicas y bacteriológicas del agua. Aunque es posible examinar el agua en busca de organismos patógenos específicos del agua, un test mucho más sensible para los análisis de rutina utiliza un organismo indicador llamado *Escherichia coli* (coliforme o *E. coli*), que es un habitante habitual del intestino de los animales de sangre caliente que es defecado en grandes cantidades. La presencia de estas bacterias en el agua, indica que el agua ha sido contaminada por heces y por tanto la muestra es potencialmente peligrosa.

31. Las concentraciones de coliformes fecales suelen expresarse por cada 100 ml. de agua. Los datos siguientes pueden servir como guía aproximada:

Coliformes fecales/100 ml.	Calidad del agua
1 – 10	Calidad aceptable
10 – 100	Contaminada
100 – 1000	Muy contaminada
> 1000	Gravemente contaminada

32. En los casos en que el agua se desinfecta por cloración, es más fácil e indicado, analizar la presencia de cloro libre que la de bacterias. La presencia de cloro libre en una proporción aproximada de 0,2 mg./l. a 0,5 mg./l. en los puntos de distribución significa que las bacterias han sido eliminadas casi con seguridad y que el agua no puede estar demasiado contaminada por materias fecales u orgánicas de otro tipo.

33. Naturalmente, el agua debe llegar en condiciones adecuadas de salubridad hasta el momento de su consumo o utilización en los alojamientos y no sólo hasta el punto de distribución. Las medidas de higiene doméstica y de salud medioambiental son importantes para proteger el agua desde el momento de su captación hasta el de su consumo. El agua almacenada en tanques y camiones cisterna también debe analizarse periódicamente.

34. Cuando el agua para el consumo humano escasea, ha de utilizarse agua no potable, salobre o salada para lavar.

Respuesta Inmediata

En caso de no poder disponer a tiempo ni siquiera de la cantidad mínima de agua a partir de las fuentes locales de abastecimiento, los refugiados deben ser trasladados.

Cualquiera que sea la fuente de abastecimiento de agua, deben tomarse de inmediato las medidas necesarias para impedir su contaminación por excrementos (para mayor información, véase el Capítulo 17 sobre saneamiento).

Debe organizarse un sistema de distribución que impida la contaminación de la fuente de abastecimiento y que garantice la distribución equitativa si no se cuenta con agua suficiente.

35. Es posible que haya que tomar medidas provisionales de emergencia mientras se instala el sistema permanente de suministro o en espera de trasladar a los refugiados a un emplazamiento más adecuado. Si el abastecimiento de agua de que se dispone en el lugar es insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas de los refugiados, se deberán tomar las medidas necesarias para traer el agua mediante camiones.

36. En caso de que esto tampoco sea posible, los refugiados deben ser trasladados sin demora. A menudo, sin embargo, la cantidad de agua disponible suele cumplir las necesidades mínimas iniciales, pero el problema inmediato será su calidad.

37. Los refugiados utilizarán o bien agua de superficie o, aunque con menos frecuencia, agua subterránea (de pozos o de manantiales) –normalmente el agua que se encuentre más próxima a ellos, independientemente de su calidad. Cualquiera que sea la fuente de abastecimiento, deben tomarse medidas inmediatas para impedir su contaminación por excrementos.

Es probable que la respuesta inmediata más adecuada sea una buena organización.

38. Es preciso trabajar con los jefes de la comunidad para organizar a los refugiados y concienciar a la comunidad de las posibilidades y peligros de los tipos de agua existentes, transmitiendo la idea de no contaminarlas con excrementos. Si se trata de agua corriente, la toma de aguas debe hacerse corriente arriba, reservando una zona especial para esa función. Más abajo se asignará una zona para lavar y, finalmente, aguas abajo del emplazamiento se permitirá beber al ganado (véase el gráfico 2). Es posible que haya que cercar algunas partes de la orilla del río y deba prestarse atención a los posibles peligros que pueda haber en el agua, como la presencia de cocodrilos.

39. En caso de que el agua se tome de un pozo o un manantial, éstos tendrán que ser cercados, cubiertos y controlados.

Debe evitarse que los refugiados extraigan agua con recipientes individuales que puedan contaminar la fuente de abastecimiento.

40. Cuando sea posible, deben tomarse inmediatamente las medidas necesarias para almacenar el agua y para distribuirla en puntos determinados alejados de su origen. Esto no sólo contribuirá a evitar la contaminación directa, sino que, además, su almacenamiento puede aumentar la potabilidad del agua.

41. Las familias necesitarán, desde el principio, poder transportar agua y almacenarla en sus viviendas. Para ello es indispensable contar con recipientes adecuados de al menos 10 litros (desde los puntos de distribución hasta la casa) y almacenar al menos 20 litros por casa (1 casa = 5 personas). Es fundamental que los contenedores (10-20 litros) sean los adecuados. Se recomiendan los bidones plegables, especialmente cuando el transporte de éstos hasta el emplazamiento se haga por vía aérea. Los bidones deben tener la embocadura estrecha para evitar que se introduzcan elementos contaminantes. Por esta misma razón, no se aconseja los baldes y otros recipientes de cuello ancho. Los contenedores de aceite para cocina o similares que se han quedado vacíos también pueden servir a veces.

Si la cantidad de agua de que se dispone de manera inmediata es insuficiente, habrá que racionar el agua y garantizar su distribución equitativa.

42. El racionamiento es difícil de organizar. El primer paso consiste en controlar el acceso a las fuentes de abastecimiento, estableciendo, si es necesario una vigilancia permanente. La distribución incontrolada da lugar a los abusos. Debe establecerse un horario de distribución para los diferentes sectores del emplazamiento. Los grupos más vulnerables pueden necesitar medidas especiales. Debe hacerse todo lo posible para aumentar la cantidad de agua disponible de modo que el racionamiento estricto resulte innecesario.

43. Al mismo tiempo que se toman estas medidas, debe elaborarse el plan que permita aumentar la cantidad de agua existente y la eficacia de cualquier sistema de distribución, así como de satisfacer del mejor modo posible las necesidades de agua a largo plazo. Las siguientes secciones explican en términos generales los puntos principales que deben tenerse en cuenta a este respecto.

Sistemas de Abastecimiento de Agua

(Véase el Capítulo 12 del Manual del Agua)

Los sistemas de abastecimiento de agua es una combinación de estructuras (tomas de agua, grupos de bombeo, tratamiento, instalaciones de almacenamiento y distribución y desagües) necesarias para la producción (recogida, tratamiento, almacenamiento) y distribución del agua potable;

Es preciso comprobar que los componentes del sistema son compatibles entre sí y adaptados a la oferta y demanda, y que pueden ser mantenidos con los recursos locales disponibles y al precio más bajo posible;

La planificación, diseño, construcción y puesta en marcha del sistema debe hacerse en un corto período de tiempo (con la máxima participación de los refugiados). La complejidad de esta tarea exige la profesionalidad de un experto, con el que habrá que contar desde el principio del proyecto. Se debe prestar atención a las necesidades de funcionamiento y mantenimiento a largo plazo desde el primer momento.

44. Tan pronto como sea posible, debe elaborarse un plan general para el sistema de abastecimiento de agua a largo plazo. Algunos elementos del plan pueden resultar problemáticos –muchas veces se carece de los datos básicos o es difícil conseguir los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

instrumentos de planificación o diseño (cartografía, datos hidrológicos, etc.)—. Deben seguirse las siguientes etapas:

- i. Exploración de las fuentes de abastecimiento adecuadas;
- ii. Llevar a cabo estudios preliminares. Efectuar una evaluación de la cantidad y calidad del agua (véase más arriba). Analizar las ventajas (gravedad) e inconvenientes (necesidad de un sistema de bombeo) topográficas. Reunir cualquier información relativa a la comunidad de refugiados y a otros posibles beneficiarios, a las características sociales y económicas de la comunidad de acogida y al marco medioambiental de los emplazamientos de refugiados;
- iii. Medidas de ejecución. Análisis de las posibilidades y obstáculos de todas las partes interesadas en el proyecto y asignación de las responsabilidades para la ejecución del mismo, incluido el funcionamiento y mantenimiento. Esclarecimiento de las cuestiones sobre subvención, procedimientos contractuales, seguimiento del proyecto, puntos económicos y presentación de informes;
- iv. Elaboración del concepto de diseño (véase el Capítulo 12, párrafo 2, Manual del Agua del ACNUR). Consideración de las alternativas, teniendo en cuenta el tiempo de ejecución, las cuestiones tecnológicas y la rentabilidad;
- v. Estudios detallados. Para mejorar todos los aspectos y detalles del diseño elegido. En éstos se incluye análisis de agua adicionales, selección de los materiales de construcción, más mediciones sobre la capacidad productiva del agua, estudios topográficos en detalle sobre la ubicación de las fuentes, cisternas y puntos de distribución de agua;
- vi. Producción de diseños finales;
- vii. Organización de la participación de los refugiados en el proyecto. Identificación de las capacidades y los conocimientos técnicos de los refugiados. Organización de comités de refugiados;
- viii. Ejecución del proyecto. Además de la construcción, se necesitan otras aportaciones como la supervisión técnica, que garantice que la construcción se lleva a cabo de acuerdo con los planes aprobados y que los pagos por la construcción reflejan realmente el valor de los trabajos realizados;
- ix. Organización del funcionamiento y mantenimiento, incluida la organización de un comité donde estén representados los refugiados y los sectores asistenciales afines (salud, saneamientos, servicios comunitarios). Verificación de que puede contarse con el apoyo de los ingenieros y contratación de un responsable o grupo de responsables para encargarse del funcionamiento y mantenimiento.

45. Para mayor información y detalles sobre estas cuestiones, véase el Manual del Agua del ACNUR (Capítulo 6, párrafos 1, 36; Capítulo 11, párrafos 2, 3, 11; Capítulo 12, párrafos 5, 12-8, 16).

46. Un sistema de abastecimiento de agua mal diseñado o mal gestionado acarreará problemas rápidamente. Al mismo tiempo que se buscan soluciones para satisfacer las

necesidades de emergencia, deberán tenerse en cuenta las necesidades a largo plazo de los refugiados. A la larga, se comprobará que son necesarios todos los esfuerzos para evitar los problemas a largo plazo.

Fuentes de Abastecimiento de Agua

(Véase el Capítulo 6 del Manual del Agua del ACNUR)

El agua de lluvia, el agua subterránea de manantiales y pozos y el agua de los sistemas de abastecimiento municipales y privados suele ser de mejor calidad que el agua de superficie procedente de ríos, lagos o presas, debiendo utilizarse siempre que sea posible;

El agua de superficie debe considerarse como agua contaminada y ser tratada antes de consumirla;

Es fundamental la protección física de las fuentes de abastecimiento para evitar su contaminación;

Las fuentes de abastecimiento y los equipos deben ser desinfectados tanto al entrar en funcionamiento como después de que hayan sido reparados antes de hacer uso de ellas;

Conviene establecer una base de datos sobre las fuentes de abastecimiento de agua.

Introducción

47. Hay tres tipos principales de aguas dulces naturales: agua de superficie (arroyos, ríos, lagos), agua subterránea (que forma corrientes en el subsuelo o que emerge de los manantiales) y agua de lluvia.

48. Para escoger entre varias fuentes posibles de abastecimiento, en una situación de emergencia, hay que tener en cuenta los siguientes factores:

- i. La rapidez con que pueda ponerse en servicio la fuente de abastecimiento;
- ii. El volumen de agua que proporciona;
- iii. La seguridad en el aprovisionamiento (teniendo en cuenta las variaciones estacionales y, en caso necesario, los aspectos logísticos);
- iv. La pureza del agua, los riesgos de contaminación y la facilidad de tratamiento si éste fuese necesario;
- v. Los derechos y el bienestar de la población local;
- vi. La sencillez de la tecnología y la facilidad de su mantenimiento;
- vii. El coste.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

49. Deben tenerse muy en cuenta los sistemas y métodos que existen ya a nivel local. Muchas veces, la solución más sensata es la adopción de técnicas de eficacia probada y bien conocidas, combinadas con las medidas necesarias para mejorar la protección contra la contaminación.

50. Además de las medidas organizativas destinadas a proteger la fuente de abastecimiento de agua, puede que haga falta algún tipo de tratamiento. No obstante, siempre que resulte posible deben utilizarse aguas que no requieran tratamiento. La purificación del agua no potable, especialmente en lugares remotos, puede ser difícil y exigir la supervisión de un profesional para ser fiable.

51. Es preciso conseguir la máxima información técnica en torno a las distintas fuentes de agua para poder hacer un análisis sencillo sobre los costes y beneficios de otro tipo de soluciones. En la decisión sobre qué fuentes de abastecimiento y los medios tecnológicos que van a utilizarse deberá tenerse en cuenta la necesidad de desarrollar un sistema que cubra eficazmente tanto las necesidades inmediatas como a largo plazo.

Agua de Superficie

El agua de arroyos, ríos, estanques, lagos, presas y embalses rara vez es potable; y es probable que su utilización directa haga necesarias ciertas medidas de tratamiento que pueden resultar difíciles de planificar y de ejecutar durante la mayoría de las emergencias relacionadas con refugiados.

Agua de lluvia

52. Puede recogerse agua de lluvia razonablemente pura de los tejados de los edificios si éstos son limpios y adecuados. Este método sólo puede utilizarse como fuente principal de abastecimiento de agua en aquellas zonas que tengan niveles de precipitación adecuados y fiables durante todo el año y requiere también que los alojamientos resulten adecuados para ello y que tengan instalaciones para el almacenamiento familiar. Por ello, no es una buena solución en la mayoría de las emergencias con refugiados.

Debe hacerse todo lo posible para recoger agua de lluvia.

53. Debe fomentarse la utilización de sistemas sencillos de recogida de aguas, como por ejemplo las vasijas de barro que se colocarán debajo de los tejados y canalones. Tras un largo período de sequía, debe dejarse correr la primera lluvia que caiga para que limpie el polvo acumulado de la zona de captación, etc. La cantidad de agua que es posible recoger mediante este método se calcula del siguiente modo:

54. Un milímetro de precipitaciones anuales sobre un metro cuadrado de tejado proporciona 0,8 litros por año, descontando la evaporación. Así pues, si el tejado mide 5 x 8 y la media de precipitaciones anuales es de 750 mm., la cantidad de agua de lluvia que puede recogerse en un año equivaldrá a: $5 \times 8 \times 750 \times 0,8 = 24.000$ litros por año, es decir, una media de 66 litros por día (muchos días no habrá precipitaciones).

55. El agua de lluvia puede ser un complemento útil para las necesidades generales, por ejemplo, la recogida especialmente para los servicios comunitarios como los centros

sanitarios y de alimentación, para los cuales la salubridad del agua es realmente importante. También hay que mencionar que durante la estación de lluvias hay grandes posibilidades de que el agua de superficie esté contaminada. Por lo tanto, el agua de lluvia puede resultar una fuente de abastecimiento de agua potable útil para el consumo individual en momentos en que las aguas de otro tipo de agua son abundantes pero insalubres.

Agua Subterránea

56. El agua subterránea se encuentra en los acuíferos. Los acuíferos son rocas o grupos de rocas capaces de absorber, almacenar y producir agua. Pueden estar formados por sedimentos sueltos (de aluvión, arena, grava), rocas fracturadas o rocas porosas (lava fracturada, granito, rocas metamórficas, areniscas, etc.) La calidad microbiológica del agua subterránea suele ser muy pura debido a su filtración natural al pasar por el subsuelo a través de los poros de las rocas (le excepción a este efecto de filtrado es cuando el tamaño de las fracturas de la roca es grande).

57. La utilización del agua subterránea debería ser, casi siempre, la solución preferida durante las emergencias con refugiados: cuando existe, suele ser la forma más rentable de obtener rápidamente la cantidad necesaria y la mejor calidad. Sin embargo, la decisión de utilizarla para necesidades a largo plazo debe tomarse después de una evaluación detallada del acuífero y de los factores relacionados con la recarga, absorción y descarga del agua, y si se dispone de los expertos y el equipo necesario.

Los manantiales son las mejores fuentes de abastecimiento de agua subterránea.

58. El agua de un manantial suele ser pura en su nacimiento y puede canalizarse hasta los puntos de distribución y almacenamiento. La toma debe estar, si es posible, en un lugar más elevado que el campamento de refugiados. Sin embargo, debe tenerse mucho cuidado en identificar el auténtico manantial, ya que algunas veces lo que parece un manantial pueden ser en realidad aguas de superficie que se han filtrado al subsuelo a poca distancia de allí. La producción de agua a partir de un manantial puede variar considerablemente de acuerdo con las estaciones. Normalmente llega a su punto mínimo a finales de la estación seca y principios de la estación lluviosa. Debe pedirse asesoramiento local.

Es esencial que el agua del manantial esté protegida contra la contaminación.

59. Eso puede hacerse mediante una estructura sencilla de ladrillos, mampostería u hormigón, desde la que el agua salga directamente por medio de tuberías hasta un aljibe o depósito. También hay que tener cuidado de no contaminar los lugares por encima del punto en que se realiza la toma de aguas.

Si no pueden satisfacerse las necesidades de agua mediante los manantiales, la mejor opción será entonces extraer las aguas subterráneas.

60. El agua subterránea puede extraerse por medio de galerías de infiltración, de pozos tubulares, excavando un pozo o perforando (las galerías de infiltración extraen el agua subterránea horizontalmente, por ejemplo mediante túneles y/o zanjas). El método elegido dependerá de la profundidad de la capa freática, del rendimiento de la misma,

de las condiciones del suelo y de la posibilidad de conseguir los expertos y el equipo necesarios.

61. Sin un estudio adecuado de los recursos hidráulicos subterráneos, si no se han llevado a cabo perforaciones previas o si no se cuenta con pruebas claras de que los pozos existentes en las inmediaciones resultan satisfactorios, no puede tenerse la seguridad de que los pozos nuevos o perforaciones produzcan la cantidad necesaria ni la calidad deseada de agua. Por otra parte esto puede resultar caro.

Debe hacerse un estudio hidrogeológico antes de emprender un vasto programa de perforación.

62. El rendimiento de las galerías de infiltración, pozos o perforaciones depende de la formación geológica sobre la que estén construidos, las características topográficas del terreno, las técnicas de construcción y el equipo de bombeo que va a ser utilizado. El nuevo pozo o perforación debe alcanzar su pleno rendimiento mediante un período inicial de bombeo a gran velocidad. De este modo se eliminan las partículas más finas del suelo, haciendo que el agua penetre más fácilmente en el pozo. El rendimiento puede incrementarse aumentando las dimensiones del pozo por debajo de la capa freática, por ejemplo en el caso de un pozo poco profundo, excavando una galería de infiltración a través de la corriente subterránea. Si los pozos están situados demasiado próximos unos de otros, el rendimiento será menor.

63. Es preciso desinfectar los pozos, perforaciones, galerías de infiltración y bombas inmediatamente después de acabada su construcción, reparación o instalación, ya que durante las obras pueden haberse contaminado –dos o tres baldes de agua con una solución de cloro del 2,5% servirá como desinfectante–. Los pozos deben estar situados de forma que el agua de superficie, y especialmente cualquier agua de lluvia estacional o las aguas de inundación, desagüen lejos de los bordes del pozo. Deben estar situados por encima y al menos a 30 metros de las instalaciones de saneamiento y sus desagües. En el diseño y construcción de este tipo de instalaciones se usan técnicas especiales que evitan la contaminación de sus aguas.

Agua de Mar

64. El agua de mar puede utilizarse para casi todo, excepto para beber, reduciendo así las necesidades de agua dulce. En aquellos lugares en los que no hay fuentes adecuadas de agua dulce, pero en los que el mar está cerca, la desalinización es una solución posible aunque resulta costosa. Ninguno de los dos métodos básicos –la destilación mediante el calentamiento solar o las modernas plantas de desalinización– cubrirá, probablemente las necesidades inmediatas de agua dulce en una situación de emergencia de gran magnitud con refugiados, siendo por tanto totalmente desaconsejable. Si el emplazamiento no cuenta con una sola fuente de agua dulce, hay que considerar urgentemente la posibilidad de instalar a los refugiados en otro lugar.

Municipal y Privado

65. Cabe la posibilidad de que los sistemas de abastecimiento de agua municipales y privados situados en las inmediaciones de los refugiados, por ejemplo los que pertenecen a establecimientos industriales o agrícolas, estén en condiciones de satisfacer parcial o totalmente las necesidades de agua durante la fase de emergencia

y, si las condiciones lo permiten, deben utilizarse tales sistemas, antes de tomar medidas innecesarias para desarrollar otras fuentes de abastecimiento. Es posible conseguir un incremento sustancial en el rendimiento y calidad de dichos sistemas.

Equipo de Bombeo

(Véase el Capítulo 7 del Manual del Agua del ACNUR)

A menudo se necesitarán bombas para las emergencias con refugiados. Debe pedirse asesoramiento a los expertos locales sobre qué es lo más adecuado y debe tenerse en cuenta que harán falta operarios, combustible y piezas de recambio;

En la medida de lo posible, hay que utilizar la gravedad en vez de las bombas para los sistemas de distribución y tratamiento de agua;

Las soluciones para el abastecimiento de agua de emergencia que implican la utilización de bombas deben estar diseñadas para funcionar a largo plazo y eficazmente: hay que evitar las soluciones *ad hoc*.

66. Una vez que se ha puesto en marcha un dispositivo adecuado de abastecimiento, habrá que tomar las medidas necesarias para almacenar el agua y distribuirla de forma que se cubran las necesidades mínimas.

Siempre que sea posible, para el sistema de distribución deberá servirse de la gravedad: los sistemas por gravedad son mucho menos costosos y más fáciles de mantener que los sistemas de bombeo.

67. En zonas donde se producen inundaciones estacionales, o donde el nivel del río sufre grandes variaciones, se deberá tener mucho cuidado a la hora de poner en marcha cualquier sistema de bombeo, distribución, almacenamiento y tratamiento. Puede que incluso haga falta poner la bomba sobre una balsa.

68. Existen dos formas básicas de extraer el agua: a mano, valiéndose de algún tipo de contenedor o cubo de agua, o mediante bombas (que pueden ser manuales o con motor). Nadie deberá introducir su propio recipiente directamente en la fuente de abastecimiento de agua. El método de la cuerda y el cubo apenas entraña peligro de contaminación. Con este sistema, el agua se recoge sólo por medio de una cuerda y un cubo fijados al pozo –los refugiados llenan sus propios recipientes con este cubo atado–. Este sistema es más fiable y barato que una bomba.

Siempre que cubra la demanda, es preferible emplear un sistema manual. No deberán servirse de un pozo con cuerda y cubo más de 200 personas.

69. Los principales usos del equipo de bombeo en el sistema de abastecimiento de agua para refugiados son:

- i. Extraer el agua de los pozos o perforaciones;
- ii. Bombear el agua de las tomas de agua de superficie;
- iii. Bombear el agua para llenar los depósitos de reserva.

70. Las bombas pueden, además, servir para otros fines, como por ejemplo para alimentar las plantas de tratamiento de agua, para propulsar el agua a través de sistemas de tuberías o para llenar depósitos de agua. Para estos fines debe utilizarse, en la medida de lo posible, los sistemas de caída de aguas por gravedad, a fin de reducir las necesidades de bombeo.

71. Todas las bombas tienen partes móviles y exigen un mantenimiento regular. Para seleccionar y colocar el tipo de bomba es mejor solicitar asesoramiento de un profesional. Los principales factores a tener en cuenta a la hora de seleccionar la bomba serán el conocimiento que de ella se tenga a nivel local, el abastecimiento de combustible, la disponibilidad de piezas de recambio, la sencillez en el mantenimiento y, sobre todo, su fiabilidad. Las bombas manuales pueden ser apropiadas porque reducen la dependencia exterior del suministro de piezas de recambio y de combustible. Sin embargo, en una emergencia de refugiados, la súbita concentración de un gran número de personas requiere el máximo rendimiento de las fuentes existentes de abastecimiento. Las bombas de motor producen una cantidad de agua mucho mayor y pueden, por tanto, resultar indispensables.

72. En algunos casos, las bombas movidas por energía solar pueden ser las más indicadas. Las bombas actuales son caras si se tiene en cuenta su rendimiento, pero muy fiables y no implican gastos de funcionamiento. Naturalmente las bombas funcionan mejor con luz solar directa, aunque también lo hacen en días ligeramente nublados. La bomba solar puede ser una buena solución cuando la producción de una bomba manual es insuficiente y cuando las grandes bombas mecanizadas no son necesarias.

73. La capacidad teórica que se requiere de una bomba depende de la capacidad de almacenamiento, la posible demanda y las variaciones de la demanda a lo largo del día. Debe haber una reserva para caso de averías, nuevas llegadas de refugiados, etc. El período de inactividad mínimo de una bomba es el tiempo que tarda el agua de la fuente de abastecimiento en recuperar su nivel anterior. Las bombas no deben funcionar por la noche. En un sistema de abastecimiento de cierta importancia, debe tenerse siempre una bomba de repuesto para cubrir las reparaciones y el mantenimiento de la otra.

Tratamiento

(Véase el Capítulo 8 del Manual del Agua).

La mayor amenaza para la salubridad de un sistema de abastecimiento de agua es la contaminación por heces;

Debe tratarse el agua sólo lo indispensable. Si en el campamento se concentra un alto número de refugiados, hay que desinfectar el agua para el consumo humano;

Todos los métodos de tratamiento de aguas requieren ciertos conocimientos técnicos, y una atención y un mantenimiento regulares;

En las situaciones de emergencia relacionadas con refugiados, lo primero es mejorar las características físicas y bacteriológicas del agua para el consumo humano. Sólo en

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

circunstancias muy especiales se considerará la posibilidad de mejorar la calidad del agua por medios químicos;

El agua poco clara o turbia deberá ser aclarada antes de desinfectarla, ya que no sirve de nada echar cloro en este tipo de agua;

Las tabletas para la depuración del agua o la ebullición de la misma no suelen ser los métodos más adecuados para el tratamiento de grandes cantidades de agua.

Introducción

74. Debe hacerse una evaluación de la potabilidad del agua antes de decidir que es apta para el consumo humano.

75. La importancia de encontrar una fuente de abastecimiento de agua que no necesita ser tratada es evidente.

En caso de que sea necesario tratar el agua, debe hacerse en la medida mínima indispensable para estar seguro de que resulta aceptablemente potable, utilizando una tecnología apropiada y un método operativo y de mantenimiento seguro.

76. La planta de tratamiento debe tener un buen funcionamiento y mantenimiento. Si un gran número de refugiados se concentra en un campamento, la desinfección del agua para el consumo humano es indispensable. Habrá que tener en cuenta otros tipos de tratamiento de acuerdo con las características del agua en su estado natural.

77. Los expertos son quienes mejor pueden decidir cómo tratar el agua a gran escala. No obstante, antes de contar con su ayuda pueden tomarse medidas sencillas y prácticas. En el Capítulo 8 del Manual del Agua del ACNUR se ofrece una explicación detallada de todos los métodos de tratamiento aplicables a las emergencias con refugiados. Todos los métodos precisan constantes cuidados y mantenimiento.

78. Además de las medidas físicas para proteger el agua en su punto de origen y de la desinfección inicial de las aguas naturales (generalmente por medio de cloro), hay cuatro métodos básicos de tratamiento: almacenamiento, filtración, desinfección química y la ebullición, que pueden usarse por separado o combinándolos unos con otros.

Almacenado y Sedimentación

79. El almacenamiento del agua es el método más sencillo para mejorar su calidad. Permite eliminar algunos organismos patógenos y que la materia sólida en suspensión se asiente ("sedimentación").

Dejando que el agua repose en contenedores, tanques o depósitos se mejora su calidad.

80. El almacenamiento de agua de superficie sin tratar durante un período de 12 a 24 horas mejorará considerablemente su calidad; cuanto más tiempo esté almacenada y más alta sea la temperatura, mayor será la mejora. Piense, sin embargo, que pocas

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

veces en una emergencia de refugiados dispondrá de tanta agua como para poder almacenar la destinada para el consumo humano por más de unas pocas horas antes de su distribución a los usuarios. Si se usan tanques de sedimentación, su capacidad debe equivaler a un día de consumo, dejando así que la sedimentación se produzca de noche.

81. El almacenamiento prolongado puede contribuir a controlar la esquistosomiasis (bilharziasis), ya que los parásitos que la transmiten mueren si no consiguen introducirse en un caracol de agua dulce en las 24 horas siguientes a su evacuación en las heces de las personas infectadas, o si no consiguen introducirse en un huésped humano o animal antes de transcurridas 48 horas de haber abandonado a los caracoles infectados. Por tanto, dos días de almacenamiento proporciona una barrera efectiva contra la transmisión de la enfermedad, siempre y cuando los caracoles no entren en el depósito.

82. La sedimentación aclara el agua turbia, un proceso que también puede acelerarse añadiendo sulfato de aluminio (Alum). Lo normal es usar un sistema de dos depósitos, el primero para la sedimentación y el segundo para almacenar el agua clara. Si aún hace falta un tratamiento adicional (por ejemplo, desinfección química), puede hacerse en el segundo depósito y usar un tercero para el almacenamiento si es preciso.

83. Hay que evitar con mucho cuidado la contaminación del agua almacenada. Los depósitos de almacenamiento deberán estar siempre cubiertos ya que los riegos de contaminación de un depósito abierto superan con mucho las ventajas de la exposición directa del sol. La zona de almacenamiento deberá estar vallada y, si hace falta, vigilada, para evitar que los niños jueguen o se bañen en el agua.

Filtrado

84. La filtración por arena puede ser un método efectivo para tratar el agua. Un filtro de arena lo suficientemente lento funciona de dos formas. El agua al pasar por la arena filtra las sustancias sólidas y, lo que es más importante, se crea una capa fina y activa de algas, plancton, bacterias y otros organismos vivos sobre la superficie del banco de arena. Esta capa, en la que los microorganismos descomponen la materia orgánica, recibe el nombre de "schmutzdecke".

85. La rapidez de la filtración depende de la extensión y de la profundidad de la capa de arena, del tipo de arena por donde pasa el agua, así como de la cantidad de agua que hay por encima de la superficie de arena. El grosor de la arena que se suele utilizar varía entre 0,3 y 1 mm. Siempre y cuando la filtración sea suficientemente lenta, la calidad del agua tratada será muy buena.

86. En los manuales técnicos se mencionan distintos tipos de filtro de arena (véanse las referencias). Se puede improvisar un filtro llenando un bidón de arena, un buen método para mejorar en poco tiempo la calidad de pequeñas cantidades de agua, por ejemplo para un centro sanitario. El agua pasa a través de la arena colocada sobre una capa de 5 cm de grava y sale a un ritmo que no debe exceder los 60 litros por hora en un bidón de 200 litros. Si el bidón lleva grifo, simplemente se añade por arriba la misma cantidad de agua sin filtrar que se ha extraído. Otros filtros de arena son los filtros lentos, los filtros de arena horizontales y los filtros de lecho del río o galerías de infiltración (sólo cuando el lecho es permeable). Estos pueden utilizarse para tratar grandes cantidades

de agua, aunque posiblemente su puesta en marcha no es tan rápida y eficaz. En el caso de que la fuente de abastecimiento sea un río, una opción intermedia será excavar un pozo junto a la orilla. El agua así recuperada será agua de río, pero se habrá filtrado a través del lecho y la orilla.

Desinfección Química

87. La desinfección del agua a gran escala es obligatoria en cualquier emergencia de refugiados. Al principio hará falta recurrir a este método para purificar los pozos, los filtros de arena, los sistemas de bombeo y el agua canalizada. Para la desinfección y la purificación se puede usar yodo o diversos compuestos del cloro. El cloro se usa más, es más barato y normalmente se consigue más fácilmente. El tipo de cloro más apropiado para una emergencia de refugiados suele ser el hipoclorito de calcio en polvo. El consejo de un experto es fundamental en las cloraciones a gran escala. Como en los demás métodos de tratamiento de aguas, la desinfección requiere atención regular; de poco sirve si ésta no es absolutamente fiable. Mientras que el agua clara sólo hay que clorarla, en el caso del agua turbia hay que dejar que se sedimente y/o se filtre antes de su desinfección química. La cloración debe hacerse después de los procesos de sedimentación o filtrado. Para que surta efecto, es necesario que transcurran como mínimo 30 minutos.

88. Habrá que llevar a cabo un estricto control de cualquier proceso de desinfección química y, sobre todo, deberá analizarse el agua, después de cada desinfección y antes de su distribución, para comprobar la cantidad de residuos químicos que todavía contiene. Después de la cloración, y una vez que el cloro ha hecho su efecto (unos 30 minutos después de añadirlo), deben quedar en el agua al menos 0,5 mg./l de cloro activo libre en la solución (0,5 partes por millón); en otras palabras, el suficiente para seguir matando bacterias. La cantidad de cloro necesaria para que eso ocurra ofrece una indicación aproximada del nivel de contaminación del agua. Cuando la cantidad de cloro activo libre que queda es muy superior a 0,5 partes por millón, es posible que las personas se nieguen a beber ese agua; el agua sobreclorada tiene un sabor desagradable y puede además provocar un efecto contrario al deseado, si a partir de entonces la gente prefiere el agua no tratada.

89. Existe el cloroscopio de bolsillo (estuche para analizar el cloro, preferiblemente del tipo DPD¹⁸) por el que se mide los niveles de cloro residual. Está compuesto por dos tubos, cada uno de los cuales contiene la misma medida del agua analizada para comparar su color. Uno de los tubos de muestra se colorea al añadir un reactivo sensible al cloro (es mejor no usar o-tolidina, reactivo muy común, ya que se descompone en climas calurosos; además no es un buen medidor cuando el agua está sobreclorada). El otro tubo se compara con una gama de transparencias de color; el color de la transparencia más parecido al del tubo con el reactivo indica la concentración de cloro. Es un análisis sencillo y todos los trabajadores de la planta de tratamiento deben aprender a usarlo para efectuar controles frecuentes de la calidad del agua. Teniendo en cuenta que la cloración permite almacenar el agua durante algún tiempo antes de su distribución, y sabiendo que los niveles de cloro disminuyen con el tiempo, es importante comprobar que cualquier agua que salga de la planta tenga un contenido residual de cloro activo libre de al menos 0,4 mg./l. (o partes por millón) para considerar que es salubre.

¹⁸ Dietil-P-Fenilene Diamina. ¹⁹IOM 1 16/94 FOM120/94, ACNUR 14.12.94. ²⁰ N. de T. Thermal

90. Cuando el equipo de cloración no funciona, el agua no deberá ser distribuida. Por tanto, para garantizar un abastecimiento de agua permanente es preciso que todas las plantas de tratamiento de aguas cuenten, en todo momento, con un equipo de cloración de reserva.

91. Las tabletas de cloro e yodo para la depuración del agua también son fáciles de conseguir, aunque no son aconsejables cuando se trate del tratamiento del agua para una gran población. Pueden usarse en centros sanitarios o de alimentación suplementaria.

Ebullición

92. La ebullición es el método más seguro de esterilización del agua. En lugares de baja altitud, basta llevar el agua al punto de ebullición para destruir todos los agentes patógenos. Sin embargo, la ebullición debe prolongarse un minuto por cada 1.000 metros de altitud sobre el nivel del mar, ya que el punto de ebullición disminuye con la altitud. A menudo se recomienda una ebullición constante y prolongada, aunque no es preciso tanto para destruir los agentes patógenos transmitidos por vía feco-oral; eso significará un gasto excesivo de combustible y aumentará la concentración de nitratos en el agua. Las aguas con un alto contenido de nitratos son peligrosas para los niños de corta edad. Es posible que, a largo plazo, el abastecimiento de combustible doméstico resulte el factor más determinante, ya que para hervir un litro de agua se requiere alrededor de 1 kg de leña. Sin embargo, si los refugiados están acostumbrados a hervirla y pueden seguir haciéndolo, se les debe animar a ello, ya que, al menos al principio, esto puede reducir la urgente necesidad de llevar a cabo otro tipo de tratamientos.

Almacenamiento

Todos los emplazamientos de refugiados deben disponer lo antes posible de unas buenas instalaciones para almacenar una reserva adecuada de agua;

El almacenamiento del agua puede ser la única forma de garantizar un abastecimiento permanente de la misma para cubrir las necesidades de los habitantes de un campamento;

Generalmente, deberá utilizarse tecnología local para diseñar y construir las cisternas o depósitos de almacenamiento. Sin embargo, a veces los depósitos prefabricados pueden ser la única forma de disponer de agua rápidamente;

Es importante comprobar que el tamaño, la ubicación y el diseño de los depósitos para el almacenamiento son compatibles con los demás componentes y características de diseño del sistema.

93. En casi todos los sistemas, será necesario almacenar el agua en depósitos cubiertos situados entre el nacimiento de la fuente y los puntos de distribución. Además de representar una reserva fundamental tanto durante la emergencia como en su utilización a largo plazo, el almacenamiento facilita el seguimiento, la recogida, el tratamiento y la distribución de agua en buen estado.

Todos los emplazamientos de refugiados deben contar, lo antes posible, con instalaciones destinadas a almacenar una reserva adecuada de agua.

94. La magnitud de esta reserva de agua dependerá del número de personas y de las características del sistema de abastecimiento.

El agua se puede almacenar en distintos lugares:

- i. En depósitos junto a los puntos de recogida;
- ii. En depósitos centrales de almacenamiento (antes o después del tratamiento) para equilibrar la oferta y la demanda y permitir su distribución por gravedad;
- iii. En depósitos situados próximos a los puntos de distribución, incluyendo las columnas de alimentación pública u otros puntos de servicio en centros sanitarios, instalaciones administrativas del campamento, casas del personal, etc.;
- iv. En recipientes pequeños en los alojamientos familiares. Éstos deben ser distintos de los que se utilizan para recoger y transportar el agua desde los puntos de distribución.

95. Independientemente del tipo de almacenamiento utilizado, éste deberá estar bien aislado para evitar el contacto con agentes humanos, animales, polvo o cualquier otro foco de contaminación. Si cualquier tipo de depósito está bien cubierto y bien cerrado, manteniendo el agua en la oscuridad, también se evitará el crecimiento de algas y la cría de larvas de mosquitos.

96. En las zonas con estaciones secas y lluviosas muy acusadas, puede optarse por construir un depósito de reserva para recoger agua, a pesar de los riesgos de contaminación y de proliferación de mosquitos. Debe haber siempre un aliviadero de rebosamiento protegido contra la erosión. También hay que tener en cuenta los depósitos de captación para recoger el agua de superficie. Para ello se excavan hoyos en el suelo para recoger y retener el agua que se desliza por los terrenos duros durante las grandes tormentas. Estos hoyos necesitan un revestimiento especial para retener el agua y, si es posible, deben estar cubiertos.

97. Cuando la capa freática es muy alta y no hay otro modo de evitar la contaminación, es posible que se necesiten depósitos de superficie. Para el almacenamiento de agua, existen diversos tipos de depósitos hechos de goma de butilo y transportable por vía aérea, algunos de ellos llevan incorporados un sistema completo de distribución. En caso de que los recursos locales no puedan satisfacer esta necesidad, debe pedirse asesoramiento a la Sede.

Distribución

(Véase el Capítulo 10 del Manual del Agua)

El sistema de distribución de agua debe garantizar su abastecimiento para todos los beneficiarios del campamento;

Utilizar un sistema de distribución simple;

En circunstancias normales, la distribución de agua en los campamentos de refugiados deberá llevarse a cabo a través de los depósitos públicos de distribución;

El sistema de distribución de agua debe reducir las pérdidas de la misma.

Los refugiados deben tener fácil acceso al agua, aunque controlado.

Lo ideal, es que ningún alojamiento se encuentre a más de 100 metros, o a más de algunos minutos a pie, de un punto de distribución.

98. La experiencia ha demostrado que cuando las personas deben traer el agua desde una distancia considerable, optan o bien por no traer agua suficiente para limitar las enfermedades debidas a la falta de una higiene correcta, o bien por traerla de fuentes de abastecimiento más próximas pero contaminadas. La distribución del agua debe ser un factor importante en la distribución física del emplazamiento. Las zonas que rodean los puntos de distribución deben estar cubiertas con piedras o grava, o protegidas con tablas y con una buena estructura para el drenaje.

99. Dependiendo de las condiciones locales, hay muchas formas de distribuir el agua entre los usuarios. Debe evitarse que los consumidores puedan acceder a título individual y sin ningún control a las fuentes primarias de agua.

El sistema de distribución debe contar con un número suficiente de tomas de agua, para que las personas no tengan que hacer largas colas para conseguirla.

100. Los edificios de servicios y administración deben tener conexiones privadas.

Cuando el agua escasea, la igualdad en la distribución es una cuestión extremadamente importante.

101. Si bien los grupos vulnerables (los enfermos, los heridos, los desnutridos crónicos, los niños, las mujeres embarazadas y lactantes y los incapacitados) deben tener la seguridad de poder contar con una cantidad de agua adecuada, la poca que quede debe repartirse de manera equitativa entre el resto de la población. Es preciso instar a los refugiados a que asuman la responsabilidad de esa distribución equitativa y controlar de cerca el cumplimiento de las disposiciones adoptadas al respecto, para detectar y evitar los abusos. En algunos casos, los contadores de agua han demostrado ser una forma barata y eficaz de detectar los abusos y de reducir el consumo de agua.

102. Los elementos principales del sistema de distribución de agua son las propias tuberías. Entre la fuente de abastecimiento, o entre el almacenamiento, y los puntos de distribución, el agua para uso doméstico sólo debe circular por tuberías para proteger su calidad. Otros componentes son los tanques de descompresión, las válvulas, depósitos de reserva y los puntos de riego.

103. Siempre que sea posible, se recomienda el uso columnas de alimentación y grifos de pulsador en los puntos de distribución. Lo normal es instalar columnas de alimentación con múltiples grifos, normalmente de 5 a 10 grifos por instalación. Debe tenerse en cuenta que los grifos se rompen fácilmente y, por lo tanto, hay que tener siempre repuestos. Cuando el abastecimiento de agua es limitado y el asentamiento

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

está superpoblado, la única solución eficaz puede ser cerrar las válvulas de los puntos de distribución con cadenas.

Debe haber al menos un grifo por cada 80-100 refugiados y no más de 200 refugiados por cada bomba manual o por cada pozo con cuerda y cubo.

104. Cuanto mayor sea el número de personas que utilice la misma fuente o punto de distribución tanto mayor será el riesgo de contaminación y de averías. Cualquiera que sea el sistema de distribución final, debe ser cuidadosamente controlado y supervisado; a veces es necesario utilizar vigilantes.

105. En el diseño, construcción, funcionamiento y mantenimiento del sistema de abastecimiento de agua deberá tenerse presente la necesidad de reducir las pérdidas de agua (de grifos, tuberías, etc.). Eso es algo particularmente importante en sistemas con bajo rendimiento de agua o en los que requieren tratamiento o bombeo.

106. La propia comunidad generará una cantidad de aguas residuales. Debe evitarse que estas aguas –que pueden reciclarse y aprovecharse, por ejemplo para el ganado, para regar los huertos o para las cisternas de las letrinas– se conviertan en un peligro para la salud pública.

Referencias

Asistencia en Emergencias, Manual de Recursos para el Personal del Unicef, Unidad de Operaciones de Emergencia, Unicef, Nueva York, 1986.

Suministro de Agua a la Comunidad. La opción del bombeo manual, Una Contribución Conjunta del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial a la Década Internacional del Suministro de Agua Potable y los Saneamientos, Banco Mundial, Washington, 1987.

Fuentes de Agua de Emergencia, Directrices para la Elección y el Tratamiento, S. House & B. Reed, Centro de Desarrollo de Ingeniería del Agua (WEDC), Loughborough University, 1997.

Ingeniería en Emergencias, Guía Práctica para Trabajadores de Ayuda Humanitaria, Davis J., Lambert R., IT Publications en beneficio de RedR. Intermediate Technology Publications Ltd., Londres 1995.

Ingeniería de Salud del Medio Ambiente en los Trópicos: Texto de Introducción, Cairncross S., Feachem R., John Wiley & Sons, Chichester 1983.

Directrices sobre la Calidad del Agua Potable, 3 volúmenes, Segunda Edición, OMS, Ginebra 1993.

Manual de Sistemas de Agua por Corriente Gravitatoria para Pequeñas Comunidades, Jordan Jr. T.D, Unicef/Nepal, Katmandú 1980.

Excavación de Pozos a Mano y su Construcción, Watt S., Wood W., Intermediate Technology Publications Ltd., Londres 1977.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: El Agua

Bombeo Manual, Serie 10 de Estudios Técnicos, Centro de Referencia Internacional para el Suministro de Agua y los Saneamientos Comunitarios, La Haya 1977.

Principios sobre el Control de Calidad del Agua, Tebutt, T.H. Y., Pergamon Press, Oxford 1973.

Filtros Lentos de Arena para el Suministro Comunitario de Agua en Países en Desarrollo, Manual de Diseño y Construcción, Serie 11 de Estudios Técnicos, Centro de Referencia Internacional para el Suministro de Agua y los Saneamientos Comunitarios, La Haya 1982.

Suministro de Agua para Pequeñas Comunidades, Tecnología de Pequeños Sistemas de Suministro de Agua en Países en Desarrollo, Centro de Referencia Internacional para el Suministro de Agua y los Saneamientos Comunitarios, John Wiley & Sons., Chichester 1983.

Suministro de Agua a Pequeña Escala, Cairncross S., Feachem R., Boletín Ros No. 10, El Instituto Ross de Higiene Tropical, Londres 1978.

Manual del Agua para Situaciones con Refugiados, Sección Apoyo Técnico y al Programa, ACNUR, Ginebra 1992.

Agua y Guerra, Informe sobre el Simposio del Agua en Conflictos Armados (Montreux, nov. 1994), Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 1995.

SANEAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-5
Normas y Principios Básicos	6-13
Recursos Humanos y Organización	14-20
Eliminación de Excrementos de Origen Humano	21-52
Introducción	
Medidas inmediatas	
Selección del Sistema: Consideraciones Básicas	
Letrinas de Zanja	
Letrinas de Pozo	
Letrinas de Agujero Perforado	
Letrinas de Doble Recipiente Perfeccionadas y Ventiladas (<i>VIDP</i>)	
Letrinas de Sifón (<i>PF</i>)	
Estanques de Sedimentación	
Residuos Sólidos	53-59
Consideraciones Generales	
Gestión de Basuras	
Polvo	
Aguas Residuales	60-65
Consideraciones Generales	
Tratamiento	
Lucha contra Plagas y Vectores	66-67
Consideraciones Generales	
Métodos Físicos	
Métodos Químicos	
Higiene General	78-81
Recogida de los Cadáveres	82-86

Referencias

Anexos

Anexo 1: Formulario del Análisis sobre Saneamiento del Medio Ambiente

Anexo 2: Saneamiento del Medio Ambiente: Inventario de Recursos

Gráficos y Cuadros

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Saneamiento del Medio Ambiente

Gráfico 1: Aspectos a Considerar para la Eliminación de Excrementos

Gráfico 2: Letrina de Pozo

Gráfico 3: Letrina de Agujero Perforado

Gráfico 4: Letrina de Doble Recipiente, Perfeccionada y Ventilada

Gráfico 5: Letrina de Sifón

Cuadro 1: Número y Tipo de Instalaciones Sanitarias Necesarias

Cuadro 2: Vectores Que Pueden Representar Riesgos Importantes para la Salud

Situación

El hacinamiento, la dureza del entorno y la desorganización de las prácticas de saneamiento pueden poner en peligro la vida y el bienestar de los refugiados en las situaciones de emergencia. Los servicios sanitarios adecuados son un aspecto clave del ciclo de higiene que gira en torno al agua y a la salud y resultan fundamentales para el enfoque multisectorial de una respuesta de emergencia.

Objetivos

- Evitar la propagación de las enfermedades y conseguir un medio ambiente seguro para los refugiados.

Principios de Respuesta

- La cooperación de los refugiados es esencial para el éxito de los programas que deben establecerse con ellos y, en la medida de lo posible, que ellos sean sus responsables. Las medidas adoptadas deben ser culturalmente aceptables por los refugiados;
- Es mejor instalar rápidamente un sistema básico de eliminación de desechos humanos que esperar la llegada de un sistema más perfeccionado;
- Es preciso tener en cuenta las necesidades de saneamiento en la selección y organización del espacio;
- Se debe hacer uso de los recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles localmente. Eso implica utilizar mano de obra refugiada calificada y no calificada, pedir el asesoramiento de expertos en salud pública o ingeniería sanitaria disponibles en los organismos estatales y tener en cuenta las prácticas tradicionales de los refugiados y de la población local;
- Deben utilizarse los materiales y la tecnología más sencillos posibles;
- En el programa de saneamiento debe estipularse el constante mantenimiento de las instalaciones y servicios de saneamiento;
- La mejor garantía de que las letrinas serán bien utilizadas y se mantendrán limpias es que sean asignadas a nivel individual o por familia. El vertido de los desechos debe organizarse a nivel comunitario;
- Siempre que sea posible, se limitará el uso de productos químicos (para la lucha contra ratas, moscas y otras plagas) a lugares concretos y durante un tiempo limitado. En cambio, deberán favorecerse las medidas solidarias con el medio ambiente.

Medidas concretas

- Fijar los lugares específicos para la defecación e impedir la contaminación de los suministros de agua;

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Saneamiento del Medio Ambiente

- Reunir los datos básicos sobre el emplazamiento y hacer un bosquejo del área donde se pueden ubicar las posibles instalaciones de saneamiento;
- Crear los sistemas más apropiados para la eliminación de excrementos, basuras y aguas residuales. Controlar los vectores importantes para la salud pública tales como mosquitos, moscas, pulgas, piojos, chinches, roedores y demás parásitos;
- Calcular la cantidad de instalaciones y servicios necesarios. Los niveles óptimos son: para la eliminación de excrementos: una letrina por familia; de basuras: un cubo de 100 litros de capacidad por cada 10 familias o 50 personas; un trabajador de limpieza por cada 5.000 personas y un ayudante de limpieza por cada 500 personas;
- Crear equipos de saneamiento para construir y mantener la infraestructura;
- Establecer servicios para el control de vectores y entierro de cadáveres;
- Establecer un sistema de inspección y de información para todos los servicios de salud medioambiental vinculado al sistema general de inspección sanitaria;
- Incluir el saneamiento del medio ambiente como tema de educación sanitaria.

Introducción

1. El saneamiento del medio ambiente incluye los siguientes aspectos: proteger la calidad del agua; eliminación de excrementos humanos, aguas residuales y basuras; lucha contra los insectos y los roedores; manipulación de alimentos con las debidas garantías de higiene y el sistema de desagüe del emplazamiento. Todos estos servicios así como la prestación de cuidados sanitarios están estrechamente interrelacionados y deben considerarse como un todo. En concreto, este capítulo debe leerse teniendo presente el contenido de los capítulos que tratan del agua, salud y planificación del emplazamiento.

2. La desorganización y la aglomeración de personas acostumbradas a vivir con más espacio y en mejores condiciones, hace que unas medidas adecuadas de saneamientos tengan una importancia capital. A menudo los refugiados carecen de los servicios básicos y puede que tengan que cambiar ciertas costumbres. En estas condiciones, la eliminación indiscriminada de desechos de origen humano y de cualquier otro tipo supone una seria amenaza para la salud.

3. Por cuestiones medioambientales o costumbres socioculturales desfavorables, la ejecución de los programas de saneamiento en los campamentos de refugiados puede resultar difícil. Entre otros impedimentos se incluyen:

i. Emplazamientos que se inundan fácilmente, baldíos y/o inaccesibles;

ii. Falta de espacio;

iii. Falta de materiales locales debido a factores naturales o a consideraciones relacionadas con la protección del medio ambiente;

iv. Tiempo limitado para que la comunidad se organice aunque sólo sea de forma rudimentaria; y

v. Falta de personal calificado.

4. La clave para reducir los peligros sanitarios consiste en establecer un sistema aceptable y práctico de eliminación de los residuos. Este sistema debe organizarse en colaboración con los refugiados y ser culturalmente adecuado, incluso cuando las circunstancias exijan un alejamiento de las prácticas tradicionales. Es posible que sea necesario impartir educación especial sobre salud pública.

5. Son además los propios refugiados quienes, en la medida de lo posible, deben hacerse cargo del funcionamiento de los servicios. El seguimiento es esencial ya que la eficacia de los servicios dependerá, en gran parte, de que el mantenimiento y la revisión de los mismos se lleve a cabo con regularidad y minuciosidad.

Normas y Principios Básicos

Al elegir el emplazamiento, y cuando se organice la distribución física del mismo, deben tenerse en cuenta las necesidades de saneamiento;

Es preciso analizar las cuestiones de saneamiento e higiene del medio ambiente a la hora de evaluar inicialmente las necesidades y recursos;

Pedir asesoramiento técnico a personas que conozcan las características de la región;

Consultar y hacer participar a los refugiados en el diseño y ubicación de las instalaciones sanitarias y especialmente en su mantenimiento;

Ocuparse de que los refugiados tomen parte en el programa de educación sobre salud pública y dedicar una atención especial a las cuestiones de saneamiento en la escuela para niños refugiados.

6. Como ya se ha puesto de relieve en el capítulo sobre planificación del espacio, el saneamiento medioambiental es un factor importante en la distribución física del emplazamiento y la organización y el funcionamiento de los servicios sanitarios debe formar parte de los demás servicios comunitarios.

7. En una situación de emergencia con refugiados es difícil establecer un sistema de saneamiento adecuado, y aún más corregir los errores del mismo. Debe pedirse el asesoramiento a un especialista en salud pública que conozca las costumbres de los refugiados y nativos del país de asilo, y a ser posible con experiencia en situaciones de emergencia con refugiados. Debe pedirse ayuda, en primer lugar, a nivel local, a departamentos gubernamentales, al sistema de las Naciones Unidas, a las ONG, a las universidades y a consultores y contratistas locales. Cuando esto no sea suficiente, habrá que pedir ayuda a la Sede.

8. Un buen sistema de saneamiento depende, en gran medida, de las personas responsables del sistema y de la actitud hacia el mismo de la comunidad. Los sistemas

y servicios creados deben poder funcionar de una manera eficaz con una intervención mínima del exterior. Los propios refugiados deberán recibir formación para hacerse cargo de los programas de saneamiento del medio ambiente.

9. El programa educativo de salud pública debe insistir en la importancia de unas prácticas adecuadas de saneamiento del medio ambiente. Es preciso que todos comprendan perfectamente la relación entre la contaminación por excrementos y las enfermedades.

Aunque el sistema de saneamiento tenga éxito entre los adultos, los niños supondrán un desafío especial.

Los niños son las principales víctimas de las enfermedades transmitidas por los excrementos y también los principales excretores de muchos de los agentes patógenos que causan la diarrea. La educación sobre saneamiento medioambiental en las escuelas es, pues, fundamental.

10. Es necesario tomar medidas inmediatas para controlar la eliminación de los excrementos humanos y de los residuos. Dado que es casi imposible calcular cuánto tiempo permanecerán los refugiados en un emplazamiento, hay que poner en marcha simultáneamente otras instalaciones más duraderas. Por ejemplo, una vez elegido el campo de defecación, deberá comenzarse inmediatamente la construcción de letrinas; cuanto más tiempo transcurra entre estas dos acciones, más difícil será hacer que la gente cambie sus hábitos (defecación a campo abierto) y construya y use las letrinas posteriormente. Incluso en climas calurosos y secos, los excrementos humanos evacuados sobre el suelo pueden favorecer la transmisión de enfermedades.

Cuadro 1 – Número y Tipo de Instalaciones Sanitarias Necesarias

	PRIMERA OPCIÓN	SEGUNDA OPCIÓN	TERCERA OPCIÓN
ELIMINACIÓN DE EXCREMENTOS	1 letrina/familia	1 cubículo/20 personas	1 cubículo/100 personas o campo de defecación
	ALMACENAMIENTO	TRANSPORTE	DESTINO FINAL
RESIDUOS/BASURA	1 cubo, 100 litros/10 familias o 50 personas	1 carretilla/500 personas y 1 volquete/5.000 personas	1 pozo (2 m x 5 m y 2 m de profundidad)/500 personas y 1 incinerador y un pozo negro por cada clínica

11. Las instalaciones comunales, especialmente las letrinas, son difíciles de mantener en un estado de limpieza permanente. Sin embargo, la gestión de los residuos (especialmente el transporte y su destino final) es mejor organizarla a nivel comunal. El desagüe de las aguas negras domésticas exige una combinación tanto de los sistemas individuales como comunales. Los desagües que recogen el agua residual de cada casa deben estar conectados a otros principales, que canalizan esas aguas lejos de las zonas residenciales.

12. Las normas y criterios generales relacionadas con cada actividad específica (eliminación de excrementos, residuos sólidos, control de vectores, etc.) deben entenderse como sugerencias y adaptarse en cada caso a las condiciones sociales, culturales y físicas dominantes. En el Cuadro 1 se presentan los criterios para establecer el cálculo cuantitativo preliminar de las necesidades más urgentes.

13. Se debe analizar regularmente el estado de los programas de saneamiento medioambiental y adoptar las correcciones oportunas (véase el Anexo 1, Análisis de Saneamiento del Medio Ambiente).

Recursos Humanos y Organización

Elegir a una persona responsable;

Seleccionar un encargado de limpieza por cada 5.000 personas y un ayudante de limpieza por cada 500 personas entre los refugiados o personas de otro lugar;

La participación comunitaria es la clave para el éxito de los proyectos de saneamiento.

14. Es preciso nombrar a una persona responsable del saneamiento al comienzo mismo de la emergencia, definiendo claramente las responsabilidades de los distintos colaboradores. No hay muchas agencias especializadas en saneamiento del medio ambiente.

15. El primer paso para nombrar un responsable es investigar la disponibilidad de expertos locales (por ejemplo lo ideal es un ingeniero civil especializado en ingeniería de saneamientos). Debe contemplarse la posibilidad de recurrir a la ayuda externa si no hay expertos locales.

16. En el ámbito de los campamentos, deben formarse equipos o brigadas de saneamiento para realizar tareas urgentes (cavar zanjas o pozos para excrementos y otros desechos) con la ayuda de las herramientas básicas. Debe ponerse en marcha inmediatamente un programa de educación sanitaria. A la cabeza de cada equipo deberá haber un miembro del personal que tenga buenos conocimientos en materia de saneamiento (incluidos aspectos de medicina e ingeniería).

Es preciso seleccionar un encargado de saneamiento por cada 5.000 personas y un ayudante de saneamiento por cada 500 personas.

17. Siempre es más efectivo que una sola agencia se haga responsable, tanto para sensibilizar a la gente sobre el saneamiento medioambiental como para supervisar las respectivas actividades. La educación sobre saneamiento medioambiental debe centrarse en “el cómo y el porqué” del control higiénico de los excrementos humanos, y en métodos simples para verter los desechos y la higiene familiar (almacenamiento de agua en casas, higiene casera y personal, etc.) Las mujeres, los maestros, los dirigentes y los niños escolarizados deben ser el primer objetivo de dicho programa.

18. La participación comunitaria es la clave para el éxito de los proyectos de saneamiento. La educación sanitaria y la sensibilización son requisitos previos para poder participar. No obstante, hay que reconocer que llevará tiempo convencer a la

comunidad y a sus miembros sobre las ventajas que puede representar un entorno saneado. Los ejemplos concretos, como las letrinas de carácter experimental junto a clínicas, mercados u otros lugares son, por tanto, muy importantes para apoyar los programas de salud medioambiental.

19. Los refugiados deben recibir las herramientas y materiales básicos (y en algunos casos los incentivos) para estimularlos a que contribuyan a mejorar sus propias condiciones de vida. Deben integrarse gradualmente en los equipos de saneamiento, siendo el objetivo último que los propios refugiados realicen la mayor parte de las labores de mantenimiento.

20. En el Anexo 2, Inventario de Recursos, se ofrece una lista de los recursos humanos y materiales necesarios para el saneamiento medioambiental.

Eliminación de Excrementos de Origen Humano

Deben tomarse medidas inmediatas para circunscribir a unos lugares concretos la evaluación de los excrementos y para impedir la contaminación del suministro de agua;

Deben tenerse cuidadosamente en cuenta los factores culturales y físicos y asegurarse de que se dispone del adecuado material de limpieza anal e instalaciones para lavarse las manos;

Es posible que al principio sea necesario utilizar letrinas de zanja comunales, pero en la mayoría de los casos resultan mucho más aconsejables las letrinas de pozo;

Habrá que comprobar que las letrinas puedan utilizarse de noche y que reúnen las condiciones de seguridad para las mujeres y los niños.

Introducción

21. La prioridad es crear una barrera eficaz contra la contaminación fecal. Eso puede conseguirse mediante el suficiente número de instalaciones de saneamiento, comprobando que dichas instalaciones se utilizan de manera adecuada y se mantienen limpias, que no se convierten en un foco de malos olores y moscas y no se atascan cuando llueve.

La causa más frecuente de avería es el mantenimiento inadecuado, incluso cuando se trata de sistemas que han sido correctamente concebidos e instalados.

22. La mejor garantía de un mantenimiento adecuado es la asignación de una letrina a cada familia. Una avería en una letrina acaba por contaminar el medio ambiente y es un alto riesgo de infección y enfermedad. La inspección y el mantenimiento, deben, pues llevarse a cabo con regularidad.

Incluso cuando funcionen correctamente, las letrinas no deben usarse a menos que estén limpias. Las letrinas hay que limpiarlas todos los días.

23. Cada familia será responsable de la limpieza de la suya, pero cuando no haya más remedio que utilizar letrinas colectivas será preciso tomar medidas necesarias para

mantenerlas limpias. Debe prestarse especial atención al mantenimiento y a la limpieza de las letrinas que se utilicen en servicios colectivos como los centros sanitarios. Será necesario contar con el trabajo de algunos refugiados y con una supervisión adecuada. Es posible que haya que pagar o compensar de alguna otra manera a los encargados de mantener las letrinas comunales limpias y en buen funcionamiento.

24. Hay que tener en cuenta que los desinfectantes impiden la degradación biológica de los excrementos. Sin embargo, añadir regularmente tierra, cenizas o petróleo, si se dispone de ellos, a las letrinas de zanja o de pozo, también puede contribuir a controlar la reproducción de insectos y a disminuir los olores.

No deben verterse desinfectantes en los pozos o en las cisternas de las letrinas.

25. Existen dos factores que influirán de modo especial en la elección del sistema de eliminación de excrementos: las prácticas higiénicas tradicionales de los refugiados y las características físicas de la zona, incluida los factores geológicos, la disponibilidad de agua, las precipitaciones y el desagüe. Si no se tienen en cuenta estos factores, es fácil que el propio sistema se convierta rápidamente en un peligro para la salud.

26. El punto de partida fundamental será el examinar las prácticas higiénicas tradicionales de los refugiados y la forma en que éstas pueden modificarse para reducir los peligros para la salud en una situación de emergencia con refugiados. Deberán tenerse en cuenta los siguientes factores:

Sistemas y prácticas higiénicas anteriores;

Método de limpieza anal;

Postura preferida (sentado o en cuclillas);

Necesidad de aislamiento;

Segregación de los sexos y de otros grupos o individuos con los que resulta culturalmente inaceptable compartir una letrina;

Prácticas culturales relacionadas con los niños;

Tabúes culturales (por ejemplo, respecto al contacto con cualquier cosa que haya podido tocar los excrementos de otros);

Factores sociales, entre ellos la probabilidad de que la comunidad actúe de forma que asegure el empleo adecuado del sistema propuesto;

Necesidad de una orientación especial (dirección) de las letrinas en algunas culturas;

Sistemas locales utilizados en las proximidades del emplazamiento.

27. Deben tomarse las medidas necesarias para que en todas las letrinas, o cerca de ellas, se disponga de material adecuado para la limpieza anal. Esto es fundamental para el mantenimiento de la higiene.

Las letrinas no deben presentar ningún peligro para los niños y deben poder utilizarse por la noche.

Conviene prestar atención a la seguridad de las mujeres: en las letrinas colectivas hay que instalar algún sistema de iluminación y es posible que se necesite vigilancia.

Medidas Inmediatas

28. Es posible que al principio los refugiados defequen en cualquier lugar, contaminando su entorno y a menudo el suministro de agua. Después de consultar a los jefes de la comunidad, el primer paso será el de delimitar un lugar para la defecación y controlar los excrementos.

29. Debe destinarse una o varias zonas (de unos 50 m x 50 m cada una) alejadas de las viviendas y a favor del viento, pero lo suficientemente cercanas para ser utilizadas. Lo ideal son zonas separadas para hombres y mujeres. Dentro del campo de defecación, se irán usando franjas de tierra –aproximadamente de 1,5 m de ancho y 20 m de largo a cada lado del camino central de acceso–, una tras otra, comenzando por la franja más alejada de la entrada.

30. Teniendo en cuenta el área de superficie recomendada de 0,25 m² por persona y por día, sin incluir los caminos de acceso, los campos de defecación de ese tamaño deben ser suficientes para 250 personas durante un mes o para 500 personas durante dos semanas. No es recomendable mantener en funcionamiento los lugares de defecación durante más de un mes.

31. Cada una de las zonas debe estar cercada y permitir el aislamiento necesario mediante divisiones y zanjas poco profundas (en las franjas), si es posible hechas con pala. El tapar los excrementos con ceniza, cal o simplemente tierra disminuye los riesgos para la salud. Esas zonas deben estar situadas donde el desagüe de las aguas de superficie, no cause contaminación y deben estar rodeadas por zanjas de protección.

32. Será necesario llevar a cabo una campaña de información para alentar a los refugiados a utilizar estas zonas en vez de defecar de manera indiscriminada en las proximidades de los alojamientos o del suministro de agua. En cada campo de defecación debe haber por lo menos un encargado. En la medida de lo posible, también habrá que instalar servicios cercanos para poder lavarse las manos.

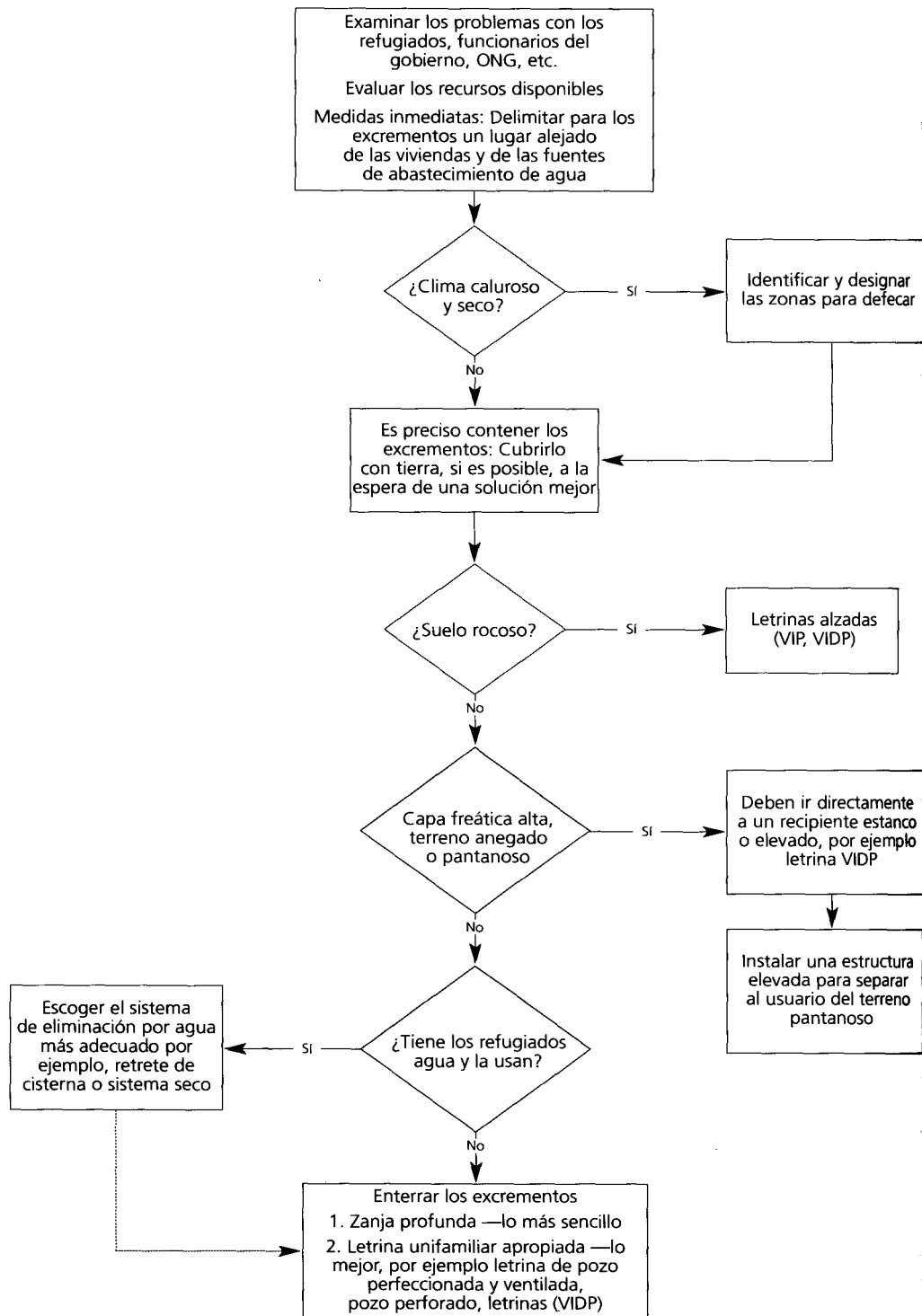
Selección del Sistema: Consideraciones Básicas

33. La selección de un sistema de eliminación de excrementos válido para cada situación requiere que se tengan en cuenta diversos factores. Sin embargo, en una situación de emergencia, el factor crítico es el tiempo. La contaminación del medio ambiente producido por los excrementos, con todos los riesgos que ello conlleva, no puede detenerse si no se toman inmediatamente medidas de saneamiento. Por tanto, las posibles opciones serán siempre mucho más limitadas al comienzo de una emergencia.

34. Los sistemas provisionales destinados a satisfacer las necesidades más inmediatas, tendrán que ser mejorados o sustituidos por otros cuanto antes, con el fin de mantener unos niveles higiénicos adecuados.

Por lo que respecta al saneamiento, en una situación de emergencia, lo primero es actuar, las mejoras vendrán después.

Gráfico 1 – Aspectos a Considerar para la Eliminación de Excrementos



35. En el Gráfico 1 se ilustran algunos de los aspectos a considerar para la eliminación de excrementos.

36. El diseño de las instalaciones de saneamiento debe estar presidido por factores culturales (mencionados anteriormente) y por los siguientes factores físicos:

i. *Moscas y olores*: pueden reducirse instalando respiraderos acabados en una pantalla protectora anticorrosiva; cubriendo siempre las heces con ceniza; tratando las letrinas con larvicidas biológicos para luchar contra las larvas de mosca; utilizando trampas para moscas, etc.;

ii. *Fosas inundadas o muros colapsados*: pueden evitarse con una buena construcción que incluya una superestructura elevada, una base y un montículo bien hechos, paredes de los pozos reforzadas y un buen drenaje. A veces no se toman estas medidas, por ejemplo, por razones económicas. Aún así, construir un gran número de letrinas de forma rápida y barata no resuelve necesariamente los problemas de salud ambiental;

iii. *Duración*: excavar un pozo para excrementos no es un ejercicio muy excitante. Normalmente, el pozo debe estar pensado para durar dos o tres años (la capacidad de un pozo seco debe ser por lo menos de 0,07 metros cúbicos por persona y por año). Si no se calculan bien las dimensiones, habrá que excavar una nueva fosa en poco tiempo. Es comprensible que los miembros de la comunidad se resistan a ello, entre otras cosas porque el emplazamiento quedaría cubierto de fosas, algunas de ellas con materia fecal inestable peligrosa para la salud. Por otro lado, la falta de espacio limita el número de letrinas que pueden construirse;

iv. *Limpieza y aislamiento*: rara vez se mantienen limpias las instalaciones comunales, que en poco tiempo se vuelven impracticables favoreciendo la transmisión de enfermedades. Por tanto, es mejor decantarse por las letrinas familiares siempre que sea posible. Las instalaciones de saneamiento deben preservar el aislamiento del usuario. En cada bloque hay que destinar un cubículo para esta función. Tanto a nivel familiar como individual, los factores socioculturales obligan a menudo a construir unidades separadas para hombres y mujeres. Ignorar criterios tan sencillos como éste pueden traducirse en el mal uso y abandono de las instalaciones;

v. *Ubicación*: la contaminación del agua subterránea debe ser nula o mínima. Las letrinas deben estar a 30 m por lo menos de cualquier fuente de agua subterránea y a un mínimo de 1,5 m por encima de la capa freática contando desde el fondo de las letrinas. Deben estar lo suficientemente cerca de las viviendas de los usuarios para facilitar su utilización (a no más de 50 m). Deben estar lo suficientemente alejadas de los alojamientos y otros edificios para evitar que los posibles olores y plagas molesten o perjudiquen a la población (si se puede, a 6 m de la vivienda por lo menos).

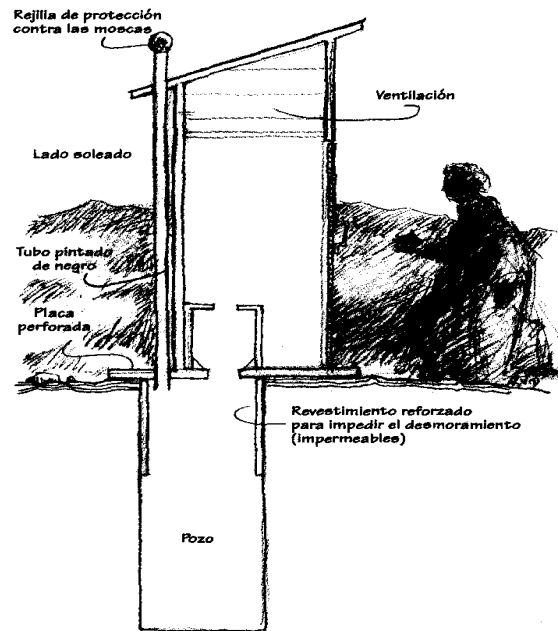
37. Se puede elegir entre distintos tipos de letrina: cuando los factores culturales y físicos ya se han tenido en cuenta, los factores clave a tener en cuenta son el bajo costo, la sencillez de construcción y la facilidad de mantenimiento.

Letrinas de Zanja

38. Las zanjas pueden utilizarse durante unos pocos meses. En caso necesario y siempre que se disponga de espacio suficiente, esta puede ser una solución válida para períodos más largos, cavando nuevas zanjas a medida que se van llenando las antiguas.

Las letrinas de zanja tienen de 1,8 a 2,5 m de profundidad y de 75 a 90 cm de anchura. La longitud recomendable es de 3,5 m por 100 personas.

Gráfico 2a



39. Serán necesarios una plataforma y una estructura con asiento o una placa turca para ponerse en cuclillas, según el caso, y una tapa. Cuando sólo quedan 30 cm de zanja por llenar, hay que cubrirla con tierra y apisonarla. Si hay peligro de que las paredes de la zanja se derrumben, habrá que reforzarlas.

Letrinas de Pozo

40. La letrina de fosa aséptica es el sistema de eliminación de excrementos más utilizado en todo el mundo (véase el Gráfico 2a). Tiene grandes ventajas sobre la letrina de zanja. Consta de cuatro componentes básicos: una fosa, una base, una placa turca (o asiento) para ponerse en cuclillas y una superestructura.

41. Cuando las utiliza una sola familia, las letrinas se suelen mantener en buen estado. Pueden también utilizarse por grupos, como servicios colectivos.

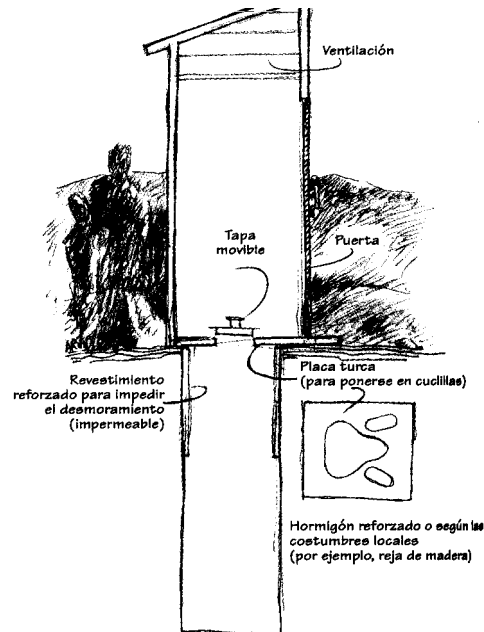
42. Las letrinas de pozo son recomendables cuando la densidad de población es de media a baja –hasta unas 300 personas por hectárea–, pero también han sido utilizadas satisfactoriamente en zonas con el doble de la densidad señalada. No sólo se necesita espacio para construir una letrina de pozo por familia, sino también para cavar nuevas fosas cuando las anteriores estén llenas. Este aspecto es importante cuando se emplean letrinas de pozo como servicios colectivos.

43. Cuando las tres cuartas partes del pozo están llenas, habrá que cubrirlas con tierra y trasladar la garita y la placa turca a un nuevo pozo. Si se añaden capas de ceniza a medida que se llenan los pozos, la descomposición de los excrementos se acelerará y en poco tiempo el lugar podrá ser utilizado de nuevo.

44. La letrina debe medir un metro de diámetro y dos metros de profundidad. Los bordes del pozo deben sobresalir unos 15 cm y habrá que cavar zanjas de contención alrededor de la base para desviar las aguas de superficie. La pared del pozo debe reforzarse hasta un metro por debajo del nivel del suelo para evitar que se desmorone.

45. El tipo de letrina básico tiene problemas de olores e insectos, aunque éstos se pueden disminuir considerablemente haciendo las sencillas mejoras según la versión de letrina perfeccionada y ventilada (véase el Gráfico 2b), añadiendo petróleo y usando tapas.

Gráfico 2b



Cuando se utilicen letrinas de pozo, deben construirse, siempre que sea posible, la versión perfeccionada y ventilada .

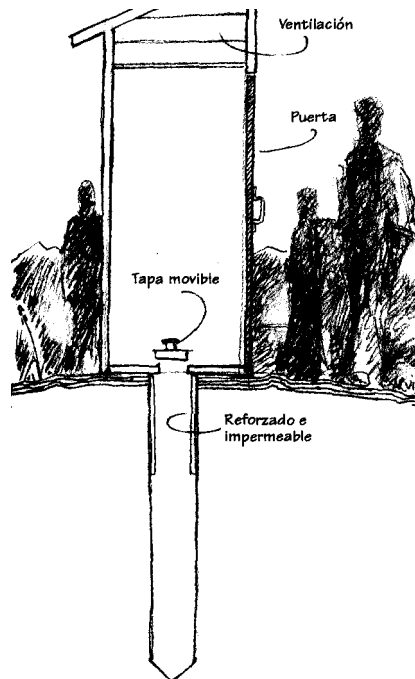
46. En una letrina perfeccionada y ventilada el tubo de ventilación debe tener al menos 15 cm de diámetro, unos 2,5 m de altura, estar pintado de negro y situado en el lado soleado de la letrina para luchar mejor contra los olores e insectos. Pintar el tubo de negro por fuera sólo aumenta ligeramente la velocidad de la ventilación, pero este factor

puede resultar más importante cuando no sopla viento. El tubo de ventilación tiene que estar coronado por un mosquitero de gasa contra insectos (para que actúe como un atrapamoscas). Es mejor que el agujero no lleve tapa ya que esto impedirá que circule el aire.

Letrinas de Agujero Perforado

47. Las letrinas de agujero perforado (Gráfico 3) se excavan con una taladro manual o una broca metálica y exigen una placa más pequeña que las letrinas de pozo. El agujero tendrá de 35-45 cm de diámetro y de hasta 7 metros de profundidad. La ventaja de este tipo de letrina es que puede construirse rápidamente como unidad familiar si se tiene un taladro. La desventaja es que las paredes laterales se ensucian fácilmente y se convierten en terreno propicio para la reproducción de las moscas, que huelen más que los sistemas ventilados y que, debido a su profundidad, es mayor el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas.

Gráfico 3



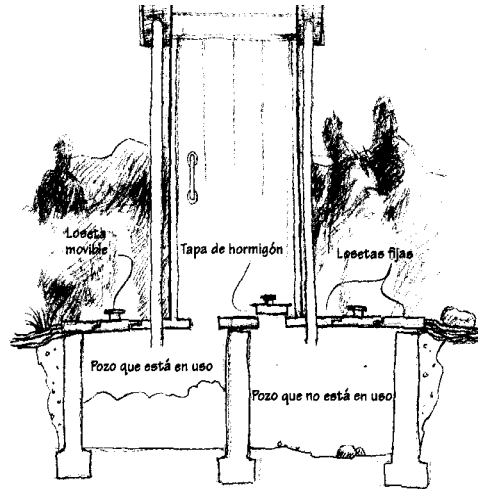
Letrinas de Doble Recipiente, Perfeccionadas y Ventiladas (VIDP)

48. Los pozos elevados (o construidos en alto) son útiles cuando no es posible cavar pozos profundos debido a que la capa freática está muy alta o a que la excavación resulta difícil (por ejemplo en suelo rocoso).

49. La letrina VIDP (Gráfico 4), denominada también letrina de pozo alterno ventilado, tiene dos pozos poco profundos, que se ventilan por dos tubos de ventilación separados tapados con una rejilla de protección contra las moscas. Es una buena opción en zonas superpobladas que pueden recibir aún más población, ya que ahorra el espacio que se necesitará para las letrinas de reserva.

50. Dos pozos proporcionan mayor flexibilidad. Un pozo tarda dos o tres años en llenarse y luego debe dejarse reposar durante al menos un año. Eso da tiempo a que se seque y descomponga la materia orgánica, de forma que pueda extraerse más fácilmente y no suponga un peligro para la salud. Mientras que el pozo lleno se descompone, se utiliza el otro pozo. No deben utilizarse los dos pozos al mismo tiempo.

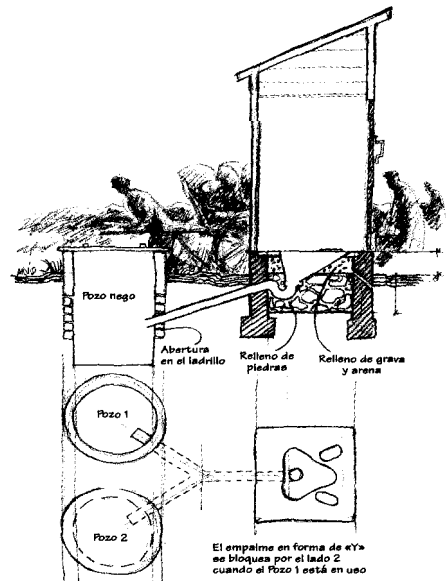
Gráfico 4



Letrinas de Sifón

51. Las letrinas de sifón (Gráfico 5) son de diseño sencillo pero necesitan suelos permeables para el pozo negro. Con una tubería en forma de U llena de agua, situada por debajo de la placa turca o del asiento para ponerse en cuclillas, se consigue un cierre hidráulico. La cisterna, que arroja 1-3 litros de agua a una fosa o pozo negro, se vacía a mano. Este sistema resulta adecuado cuando los refugiados están acostumbrados a él o cuando utilizan agua para su higiene anal. En cambio, no es recomendable cuando para su higiene anal utilizan papel, piedras, mazorcas de maíz u otros materiales sólidos. Las letrinas de sifón pueden usarse siempre y cuando se disponga de agua. Junto a las letrinas debe colocarse un gran recipiente con un cazo de 3 litros de capacidad.

Gráfico 5



Estanques de Sedimentación

52. Cuando sea necesario eliminar un líquido procedente de suelos impermeables, los estanques de sedimentación de desechos (u oxidación) pueden constituir una solución sencilla y barata, especialmente en climas cálidos. En los manuales técnicos se describen varios de estos sistemas. En caso de utilizar estanques de sedimentación, deben estar bien aislados por medio de vallas.

Residuos Sólidos

La evacuación inadecuada de la basura aumenta el riesgo de enfermedades transmitidas por los insectos y roedores, por lo que es preciso establecer un sistema eficaz para almacenar, recoger y eliminar las basuras;

Deben delimitarse unas zonas de vertido de la basura y restringir el acceso a la misma;

El polvo en grandes cantidades puede ser nocivo para la salud. La mejor medida preventiva contra el polvo es impedir la destrucción de la vegetación.

Consideraciones Generales

53. La cantidad de basuras generadas por los refugiados no suele considerarse importante y por tanto se suele ignorar. Sin embargo, la cantidad diaria de basuras así como su peso puede ser significativa, especialmente en los mercados.

La acumulación sin control de basura es insalubre y favorece el aumento de enfermedades transmitidas por insectos y roedores.

Al principio de una emergencia la higiene y el vertido de las basuras suele ser deficiente, por lo que los parásitos y otras plagas, incluidos los roedores, proliferan muy rápidamente.

54. En ocasiones los refugiados reciben su comida en latas metálicas. El vertido de este tipo de basura debe recibir especial atención no sólo por razones estéticas, sino también por los riesgos que supone para la salud (heridas a niños, criaderos potenciales de mosquitos, etc.). Por otro lado, este tipo de basuras está lejos de ser biodegradable.

55. Los desechos médicos (jeringas y agujas usadas, vendas contaminadas, especímenes de laboratorio, etc.) generados por los centros sanitarios son un peligro. El acceso a los servicios médicos y sanitarios debe estar bien controlado y los desechos deben tratarse por separado sin tardanza (véase más adelante).

El vertido de todos los desechos médicos exige particular atención.

El almacenamiento, recogida y vertido de basura debe ser rutinaria –esto es particularmente importante en emplazamientos de gran densidad.

Gestión de Basuras

56. El almacenamiento: se pueden usar bidones de metal como cubos de basura para las viviendas individuales. A menudo se usa un bidón de 200 litros cortado por la mitad. Los cubos deben tener tapa a ser posible y agujeros de desagüe en el fondo. El porcentaje de un contenedor (con capacidad de 100 l) por cada 10 familias ha demostrado ser efectivo. Los contenedores deben estar situados de forma que ninguna vivienda esté a más de 15 m de distancia de uno de ellos. Usar estructuras de hormigón como cubos de basura no es económico ni práctico: son difíciles de vaciar, lo cual fomenta los ratones, y las basuras se dispersan por toda la zona.

57. La recogida y el transporte: la recogida de basura de los contenedores debe ser regular, a ser posible a diario. Los campamentos situados junto a las ciudades pueden beneficiarse de los servicios de vertedero. Usar tractores con remolque es caro y debe considerarse la última opción y sólo en campamentos grandes y densamente poblados. Las carretillas y/o carros (de mano o tracción animal) suelen ser más apropiados.

58. Vertido y Tratamiento:

i. El vertedero (conocido también como vertido controlado) sigue siendo el método más recomendable. Las zonas designadas para enterrar basura deben estar bien lejos de las viviendas y valladas;

ii. La incineración se justifica a pequeña escala y normalmente sólo para desperdicios médicos. Después de cada incineración habrá que cubrir los desperdicios con una capa de tierra;

iii. El compostaje es una solución atractiva pero requiere conocimientos técnicos que pueden no ser accesibles. Además, hay que separar las basuras para producir un buen compost.

Polvo

59. El aire con gran contenido de polvo puede ser perjudicial para la salud, irritando los ojos, el sistema respiratorio y la piel y contaminando la comida. La mejor medida preventiva es detener la destrucción de la vegetación cercana al emplazamiento. Puede lucharse también contra el polvo regando de agua o petróleo los caminos, especialmente alrededor de los centros sanitarios y de alimentación, y limitando o incluso prohibiendo el tráfico.

Aguas Residuales

Las fuentes de agua residual deben controlarse lo antes posible y poseer desagües.

Consideraciones Generales

60. Este aspecto del saneamiento medioambiental debe tenerse siempre en cuenta desde el principio. Los desagües impiden que el agua se estanque alrededor de los puntos de distribución y desalojan tanto el agua de lluvia como las aguas residuales de uso doméstico de distintas fuentes (inodoros, duchas, cocinas, etc.). Otra medida que ayuda a controlar los vectores es eliminar los pantanos.

61. Los desagües pueden convertirse rápidamente en un problema y reformarlos no es tarea fácil una vez construidos los alojamientos y demás infraestructuras. Por ejemplo, la gente suele lavarse junto a las aguas naturales, causando problemas que podrían evitarse si se construyesen áreas separadas para el lavado con suelos de madera o piedra y un buen drenaje.

62. Algunas familias consiguen canalizar las aguas residuales desde sus casas y las usan para regar los huertos. Aunque hay que favorecer esta actividad, no debe interrumpir el principal sistema de desagüe.

63. Los desagües deben ser prioritarios en los siguientes lugares:

- i. Puntos de agua (depósitos, grifos, bombas de mano);
- ii. Los servicios sanitarios como duchas, inodoros y zonas de lavado. El agua residual de estos lugares debe usarse para regar huertos y árboles frutales o desaguar en zanjas de absorción o pozos negros;
- iii. Alojamientos: las familias suelen proteger sus viviendas de las aguas residuales mediante desagües de perímetro. No obstante, es importante asegurarse de que este agua se recoge y se vierte en los desagües principales.

Tratamiento

64. En algunos casos será preciso tratar el agua residual, por ejemplo cuando los residuos procedentes de las cloacas recogen el chorro que sale de los inodoros con cisterna. En el mercado existen algunas unidades de tratamiento, aunque suelen ser caras, complejas y difíciles de manejar y mantener.

65. Sin embargo, hay una gran variedad tecnológica para el tratamiento de las aguas residuales. Se deberá solicitar el asesoramiento de los ingenieros sanitarios profesionales para seleccionar la tecnología más apropiada.

Lucha contra Plagas y Vectores

Los insectos y roedores son portadores y transmisores de enfermedades y pueden echar a perder los alimentos;

La mejor medida de carácter inmediato es colocar mallas metálicas y mosquiteros;

La mejor solución a largo plazo es tomar medidas preventivas para eliminar o limitar las zonas de reproducción de los vectores y las condiciones que les resultan favorables;

Es necesario que un especialista supervise todas las medidas químicas, y también conocer el grado de resistencia de las especies locales;

Conviene evitar la utilización de medidas químicas siempre que sea posible.

Consideraciones Generales

66. En una situación de emergencia con refugiados el medio ambiente suele ser favorable a la proliferación de insectos y roedores transmisores de enfermedades (vectores), que además pueden destruir o echar a perder grandes cantidades de alimentos.

67. Las moscas tienden a reproducirse en zonas donde hay alimentos o excrementos humanos, los mosquitos donde hay aguas estancadas y las ratas donde hay comida, basura y lugares donde puedan guarecerse. Como resultado del hacinamiento y una mala higiene personal, piojos, pulgas, ácaros, garrapatas y otros artrópodos también pueden resultar perjudiciales para la salud. En el cuadro 2 se indica los vectores más corrientes y las enfermedades que transmiten.

68. En una emergencia resulta difícil reducir rápidamente la cantidad de moscas, mosquitos y roedores y es posible que la instalación de mallas metálicas sea la solución más inmediata. A más largo plazo, el método más eficaz de luchar contra los insectos y roedores es la prevención: mejorar la higiene personal, los saneamientos, los desagües, el vertido de basuras y las prácticas de almacenamiento y manipulado de alimentos logrando así que el entorno sea menos favorable para los vectores. Como ejemplos de medidas prácticas pueden citarse la eliminación de las aguas residuales estancadas, la recogida regular de las basuras, la utilización de petróleo en las letrinas y la distribución de jabón y agua suficiente para lavar. El suministro mensual de jabón recomendado es de 250 gr. de jabón por persona y por mes. El programa debe prever la realización de inspecciones regulares y completarse con otras medidas de salud pública.

69. Estos problemas deberán discutirse con los refugiados a los que deberá informarse de la importancia de la lucha contra los vectores. Cuando se recurra a soluciones con las que los refugiados no están familiarizados, será necesario explicárselas detenidamente.

70. Cualquiera que sea la naturaleza de las molestias y las plagas, debe evitarse recurrir sistemáticamente al control químico mediante pesticidas (insecticidas, raticidas, molusquicida, etc.). Estos productos son caros y tóxicos para la salud de las personas y el medio ambiente. Existe el riesgo de envenenamiento durante el transporte, almacenamiento, manipulado y por supuesto el rociado de químicos. Además, las plagas pueden hacerse resistentes a ellos.

Cuadro 2 – Vectores Que Pueden Representar Riesgos Importantes para la Salud

TRANSMISOR	RIESGOS
Moscas	Infecciones oculares (especialmente entre los lactantes y niños), enfermedades diarréicas
Mosquitos	Malaria, filariasis, dengue, fiebre amarilla, encefalitis
Ácaros	Sarna, tifus de los matorrales
Piojos	Tifus epidémico, fiebres recurrentes
Pulgas	Peste (por ratas infectadas), tifus endémico
Garrapatas	Fiebres recurrentes, tifus exantemático
Ratas	Fiebre por mordedura de rata (rabia), leptospirosis, salmonellosis

Métodos Físicos

71. Las medidas descritas en este capítulo para tratar los excrementos y el vertido de residuos también ayudan a luchar contra las plagas (moscas y roedores especialmente).

72. Es importante eliminar el agua estancada y otros criaderos y nidos de mosquitos mediante los desagües y mantener la red de drenaje.

Métodos Químicos

73. Lo primero es tener información precisa sobre todas las medidas químicas utilizadas o autorizadas en el país (es decir, la lista de registro de pesticidas, si es que existe).

Es preciso evitar fumigar constantemente con insecticidas y en cualquier caso esto debe hacerse según las normas y procedimientos en vigor del país de acogida.

74. Conviene solicitar el asesoramiento de los especialistas, especialmente de los médicos entomólogos, para reducir los riesgos y maximizar el impacto sobre las especies enfocadas.

75. El personal asignado a estas labores debe recibir formación adecuada sobre los aspectos técnicos, información de los peligros para la salud relacionados con el manipulado y rociado de pesticidas, y protección por medio de la vestimenta adecuada (máscaras, botas, guantes, etc.).

76. La decisión de utilizar raticidas debe tomarse siempre en consenso con el personal médico. Las ratas son uno de los transmisores preferidos por los vectores (como las pulgas) de peste bubónica y tifus múrdo. Cuando estas enfermedades están presentes, es más importante tomar medidas directas contra los propios vectores –es decir, las pulgas, en vez de las ratas–, ya que destruir las ratas sólo hará que las pulgas

abandonen los cadáveres de las ratas y se conviertan en una amenaza mayor para las personas.

77. Está demostrado que el piojo corporal es el único vector que provoca tifus epidémico y fiebres recurrentes. Si se produce un aumento notable de la infestación de piojos, será necesario tomar medidas urgentes y encargar su ejecución a personas debidamente capacitadas para ello. Lo mejor es espolvorear la ropa interior y la de cama con un insecticida o utilizar fumigantes para la ropa. Los piojos suelen ser muy resistentes a algunos insecticidas por lo que debe pedirse asesoramiento a los expertos locales.

Higiene General

La ingeniería de saneamientos debe complementarse con una buena educación sanitaria, sensibilización y participación comunitaria.

78. La higiene del hábitat, los alimentos y las personas, pese a formar parte del saneamiento medioambiental, es una cuestión de educación sanitaria y de sensibilización de la comunidad antes que de ingeniería de saneamientos. No obstante, vale la pena subrayar que la manera más efectiva de apoyar las actividades “blandas”, como la educación en general y la sanitaria en especial, es complementarlas con actividades “duras”, visibles y concretas sobre el terreno.

79. La participación comunitaria en las actividades de saneamiento es lo más importante para su plena ejecución, pero para que la participación funcione en la práctica los miembros de la comunidad deben disponer de los recursos necesarios – humanos, institucionales y materiales– que les permitan asumir sus responsabilidades.

80. Las actividades para mejorar las condiciones de vida deben tener lugar a todos los niveles –emplazamiento, comunitario, familiar e individual– y no reducirse a uno sólo. Todo el mundo debe observar las normas elementales de higiene.

81. Hay tres medidas básicas para mejorar las condiciones de vida:

Evitar los hacinamientos y la superpoblación, que aumentan la transmisión (por contacto directo o indirecto) de enfermedades causadas por vectores como pulgas y piojos;

Reducir el riesgo de transmisión fecal-oral garantizando el lavado sistemático de manos antes de cocinar y comer;

Fomentar la higiene personal, incluida la ropa limpia, proporcionando servicios como duchas y áreas de lavandería y lavabos. Con esto se disminuye también el contacto con las masas de agua contaminadas por excrementos, reduciendo así el riesgo de enfermedad incluida la esquistosomiasis (bilharzia).

Recogida de los Cadáveres

Es necesario, desde el principio de una emergencia, tomar las medidas oportunas para la recogida de cadáveres;

Estas medidas deben tomarse en coordinación con las autoridades nacionales;

El método más sencillo, cuando resulta aceptable y físicamente posible, es la inhumación. Debe hacerse lo necesario para permitir a los refugiados celebrar sus rituales tradicionales;

Antes de la inhumación o de la incineración, los cadáveres deben ser identificados y los datos correspondientes registrados debidamente.

82. Desde el principio de una emergencia, es necesario tomar las medidas oportunas para la recogida de cadáveres. La tasa de mortalidad puede muy bien ser más alta que en condiciones "normales". Debe establecerse contacto, desde el principio, con las autoridades para asegurarse de que se actúa de acuerdo con las normas del país y para pedirles asistencia si fuera necesaria.

83. Los cadáveres suponen un riesgo insignificante para la salud a menos que la causa de muerte haya sido el tifus o la peste (pueden estar infestados de piojos o pulgas infectadas) y cólera. Los funerales por las personas muertas de cólera deben ser rápidos y celebrarse junto al lugar del fallecimiento. Hay que hacer lo posible por reducir los funerales de quienes han muerto por algunas de estas tres enfermedades, y limitar las celebraciones y abluciones rituales de los difuntos mediante una educación intensiva o por medios legales, según el caso.

84. Los aspectos sanitarios no bastan para justificar la incineración, para la que a menudo no suele haber el suficiente combustible. Siempre que sea posible, hay que adoptar el método funerario habitual de la comunidad y permitir la observación de las prácticas y rituales tradicionales. La necesidad material de mortajas, por ejemplo, debe ser atendida. Cuando se realice la planificación del emplazamiento, habrá que tener en cuenta el espacio necesario para los enterramientos, especialmente en casos de superpoblación.

85. Antes de la inhumación o de la incineración, debe identificarse los cadáveres, anotando los datos pertinentes y, si es posible, la causa del fallecimiento. Esto es especialmente importante para el control, registro y búsqueda del origen de la enfermedad. Si se conoce el paradero de la familia, debe notificarse al pariente más próximo; y deben darse los pasos necesarios para garantizar el cuidado de los menores que, a causa del fallecimiento, se hayan quedado sin el adulto que los cuidaba.

86. Los trabajadores que se ocupan de la manipulación de los cadáveres, deben estar protegidos con guantes, máscaras, botas y monos. Después deben lavarse concienzudamente con agua y jabón. Aunque el virus del VIH no sobrevive largo tiempo en un cadáver, hay que tener cuidado con los fluidos corporales.

Referencias

Guía para el Desarrollo de Saneamientos sobre el Terreno, OMS, Ginebra 1992.

Métodos Químicos para el Control de Vectores y Plagas de Artrópodos Peligrosos para la Salud Pública, OMS, Ginebra, 5ª Edición, 1997.

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Saneamiento del Medio Ambiente

Manuel d'Utilisation des Désinfectants, ACNUR, Ginebra 1994.

Saneamientos y Enfermedad: Aspectos Sanitarios en la Gestión de Excrementos y Aguas Residuales, Feachem & al, Wiley & Sons, 1983.

Lucha contra los Vectores y Plagas en Episodios con Refugiados (también en francés), PTSS, ACNUR, Ginebra 1997.

Lucha contra los Vectores: Métodos de Utilización Individual y Comunitario, OMS, Ginebra 1997.

Anexo 1 – Formulario del Análisis sobre el Saneamiento del Medio Ambiente

País: _____ Fecha:...../...../.....

Campamento/Asentamiento: _____ Población del Campamento: _____

Redactado por: _____

I. Zonas Residenciales

A. Eliminación de Excrementos					
Porcentaje de asientos de letrina por persona: 1/.....					
	Total	VIP*	Rudimentario	PF**	Otros
Letrinas Privadas					
Letrinas Públicas					
<u>Observaciones:</u> _____					

B. Vertido de Residuos			
	Capacidad (Litros)	Número	Distancia máxima de las viviendas (m)
- Pozos individuales: - Cubos de basura			
	Carretilla	Camión	Otros
- Transporte			
	Vertedero	Incineración	Otros
- Vertido Final			
	Dimensiones	Número	
Pozos de residuos comunales	largo ___x Ancho ___x Profundidad x		
<u>Observaciones:</u> _____			

* VIP = Pozo Ventilado			
** PF = Letrina de Sifón			

Anexo 1

II. Lugares Públicos

C. Servicios Existentes				
Escuelas				
* Tipo de Letrina	PF	VIP	Rudimentaria	Otros
1 asiento/____chicos				
1 asiento/____chicas				
1 orinal/____chicos				
*Vertido de Residuos	Sí	No		
Hospitales				
* Tipo de Letrina	PF	VIP	Rudimentaria	Otros
* Vertido de Residuos	Enterrados	Incinerados		
Mercados				
*Eliminación de Excrementos	Bueno	Pobre	Ninguno	
*Vertido de Residuos	Bueno	Pobre	Ninguno	
<u>Observaciones:</u> _____				

D. Drenajes				
- en postes de agua	Bueno	Pobre	Ninguno	
- alrededor de letrinas	Bueno	Pobre	Ninguno	
- sistema de drenaje del campamento	Bueno	Pobre	Ninguno	
<u>Observaciones:</u> _____				

E. Características Generales				
- topografía	Llano	Moderado	Pendiente	
- suelo	Rocoso	Arcilloso	Arenoso	

- distancia de la capa freática a la superficie del suelo	Estación Lluviosa _____m	Estación Seca _____m
---	-----------------------------	-------------------------

F. Abastecimiento de Agua Comunitario			
- saneamiento en la fuente de abastecimiento	Bueno	Pobre.....	Ninguno
- saneamiento en el punto de distribución	Bueno	Pobre.....	Ninguno
- recipientes de agua individuales	Capacidad _____	<u>litros</u>	
- almacenamiento en casa	Capacidad <u>litros</u>	Limpia S – N	Tapada S – N
- productos químicos para desinfectar el agua Ninguna		Cloro	Otra
- puntos de aplicación de químicos	Origen	Depósito de almacenamiento	Recipiente casero

Anexo 2 – Saneamiento del Medio Ambiente – Inventario de Recursos

País: _____ Redactado por: _____
 Campamento _____ Población: _____
 Fecha:/...../.....

A. Ejecución **Nombre(s)**
 Autoridades gubernamentales _____
 Organizaciones internacionales _____
 Sector privado _____
 ONG _____

B. Recursos Humanos **Número de Trabajadores**

¿Hay un equipo de fumigado?	S	N	_____
¿Hay un equipo de drenaje?	S	N	_____
¿Hay un equipo de saneamiento?	S	N	_____
¿Hay talleres organizados?	S	N	_____

Número de encargados del saneamiento: _____
 Número de trabajadores sanitarios: _____
 (asignados a tareas de saneamiento)

C. Herramientas **Descripción** **Especificación**

Cantidad			
_____	Hacha		
_____	Palanca		
_____	Cortadora de barras	de	hierro
_____	Pico		
_____	Pala		
_____	Laya		
_____	Cinta medidora		
_____	Otros (especificar)		

D. Equipo	Descripción	Especificación
Cantidad		
Hormigonera	_____	
Cubo para cemento	_____	
Molde (losa de letrina)	_____	
Molde (ladrillo)	_____	
Carretilla	_____	
Fumigador	_____	
Equipo de fumigado	_____	
	– monos	_____
	– máscaras	_____
	– guantes	_____
	– botas	_____
Otros (especificar)	_____	

E. Químicos	Artículo	Unidad	Cantidad (disponible)	Observaciones
Lucha			contra	vectores
–	_____			
–	_____			
Tratamiento del agua	_____			
–	_____			

18

Suministros y Transporte



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-3
Organización de la Cadena de Suministros	4-9
Evaluación	
Planificación	
Recursos Locales y Otros	
Creación de la Cadena de Suministros	
Suministros	10-32
Introducción	
Compras Locales e Internacionales	
Reservas de Emergencia	
Especificaciones y Catálogos	
Factores para la Elección de Productos	
Medios de Transporte	35-51
Transporte Internacional	
Transporte Nacional	
Capacidad de Transporte	
Transporte de Pasajeros por Carretera	
Recepción de Mercancías	52-62
Envío de Mercancías	
Despacho de Aduanas	
Inspección y Daños	
Seguro	
Almacenamiento	63-74
Requisitos Básicos	
Factores para la Elección de Almacén	
Construcción de Almacenes	
Gestión de Existencias	75-82

Referencias

Gráficos

Gráfico 1: Principales Elementos de un Sistema Logístico

Anexos

Anexo 1: Especificaciones normalizadas para algunos artículos de socorro de uso común

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Suministros y Transporte

Anexo 2: Planificación de los Vehículos Necesitados

Anexo 3: Sistema de Gestión de Existencias

Anexo 4: Formularios para las Gestión de Existencias

Situación

Las situaciones de emergencia relacionadas con refugiados se producen con frecuencia en lugares alejados de las principales arterias de suministros y comunicaciones. Puede que sea preciso desplegar esfuerzos suplementarios para asegurar el abastecimiento de los suministros y servicios, sin el cual fracasará la totalidad de la operación.

Objetivos

La entrega a tiempo de los materiales necesarios para la operación de refugiados.

Principios de Respuesta

- Deben adoptarse procedimientos normalizados y en coordinación con agencias externas como el PMA para la existencia de una sola “cadena de suministros”. El término “cadena de suministros” incluye los proveedores, la compra, el transporte, la importación, la gestión, el almacenamiento y la distribución de los bienes y servicios que hacen falta para atender las necesidades operativas;
- Debe evitarse la duplicación de las actividades de apoyo a la cadena de suministros dentro del ACNUR;
- Puede que, para realizar ciertos aspectos de la cadena de suministro, como el transporte y almacenamiento (por ejemplo, una “Célula Logística Conjunta de las Naciones Unidas”), se necesite un organismo único de coordinación formado por las agencias de las Naciones Unidas implicadas;
- Es preciso solicitar urgentemente los suministros necesarios de la Reserva Central de Emergencia del ACNUR si no pueden ser obtenidos localmente;
- Debe asegurarse una buena comunicación entre las oficinas implicadas en la cadena de suministros y un intercambio de información a tiempo sobre las capacidades y los impedimentos logísticos;
- Debe disponerse de más capacidad de transporte y almacenamiento de la necesaria: muchas veces las cosas no salen según lo previsto y las necesidades y la demanda de suministros puede aumentar;
- Deberá solicitarse ayuda técnica siempre que se considere necesario;

Medidas concretas

- Debe trazarse un plan exhaustivo para cada una de las funciones de la cadena de suministros. Las decisiones tomadas sobre la cadena de suministros deben formar parte desde el principio de la planificación global. Todos los sectores deben estar coordinados y tenerse en cuenta las necesidades especiales;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

- Es preciso identificar los eslabones débiles de la cadena de suministros e informar a los gerentes de la operación sobre las acciones consideradas críticas a causa del plazo de entrega (el retraso entre la solicitud del material y su entrega);
- Debe informarse sobre las condiciones locales y evaluar las posibilidades de ejecución con proveedores locales u otras agencias.

Introducción

1. En la planificación inicial no debe subestimarse el papel esencial de la cadena de suministros y quizás haya que recurrir a un especialista en logística para cualquier misión de evaluación. Cuanto más alejado esté el lugar donde se encuentran los refugiados, más complicados serán los problemas logísticos, sin embargo, en estas situaciones la clave del éxito o del fracaso, consiste en disponer, o no de apoyo logístico.

La capacidad de entregar los suministros adecuados en el lugar adecuado dentro del plazo previsto y las cantidades suficientes es el requisito indispensable para la eficacia de la operación de emergencia.

2. La cadena de suministros debe abarcar las compras a nivel internacional, el transporte, el desembarco rápido y los trámites aduaneros libres de impuestos a la llegada, las compras a nivel local, el almacenamiento transitorio, el transporte hasta el punto de entrega y la distribución final, controlando debidamente las existencias en cada etapa. En el gráfico 1 se muestran los elementos comunes más importantes en forma de diagrama.

3. El apoyo logístico puede verse interrumpido por acontecimientos imprevistos y por muchos factores que escapan al control del ACNUR, como los retrasos en aduanas, las averías, los saqueos y los caprichos de la naturaleza. Por otro lado, el número de personas que necesitan asistencia suele aumentar durante la fase de emergencia de una operación.

En la cadena de suministros debe preverse más capacidad de reserva ya que los recursos disponibles pueden quedar insuficientes rápidamente.

Organización de la Cadena de Suministros

Es fundamental que la coordinación de la operación esté unificada y hay que evitar la duplicación de los servicios de la cadena de suministros;

Esto requiere una comprensión clara de las necesidades globales y de las obligaciones de cada uno para satisfacerlas;

Tres cualidades fundamentales de una buena cadena de suministros son: la rapidez, flexibilidad y seguridad.

Evaluación

4. Es esencial que todos los implicados comprendan claramente las necesidades globales. La evaluación y planificación de las necesidades debe hacerse en colaboración con el gobierno, el PMA y las ONG colaboradoras.

5. Como punto de partida para satisfacer las necesidades materiales básicas, es fundamental disponer de una lista de exigencias que sea comprensible y exhaustiva. Sin ella se puede producir una gran confusión. Con este punto de partida, el seguimiento del equilibrio entre las necesidades, las exigencias y la distribución es constante, y el efecto de los bienes y servicios de ayuda es visible de inmediato.

Planificación

6. Tres cualidades fundamentales de una buena cadena de distribución son: la rapidez, flexibilidad y seguridad. Estas tres cualidades dependen de una buena coordinación y comunicación, así como de una buena planificación. A la hora de planificar y poner en marcha la cadena de suministros, debe garantizarse la:

i. *Rapidez*: El tiempo de respuesta es de vital importancia en una situación de emergencia y planificar con antelación es fundamental para optimizar los recursos y no desperdiciar tiempo corrigiendo errores o deficiencias evitables. En la planificación han de tenerse en cuenta los plazos de entrega;

ii. *Flexibilidad*: La logística viene dictada por las circunstancias de la operación y el terreno en que se lleve a cabo, debe tener la capacidad de adaptarse con prontitud al rápido cambio de las condiciones. La planificación ha de hacerse teniendo en consideración el peor escenario posible y la flexibilidad y adaptabilidad necesarias;

iii. *Seguridad*: La seguridad del personal y del material de socorro debe ser una de las prioridades del plan logístico. Los problemas de seguridad van desde el robo y el saqueo hasta la guerra;

iv. *Coordinación*: Es preciso coordinar la planificación e implementación con otras agencias, especialmente con el PMA, que suele contar con una buena red de transportes y capacidades logísticas locales. Normalmente el PMA es responsable de suministrar los alimentos hasta el Punto de Entrega acordado –véase el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición.

Se debe evitar la duplicación de servicios logísticos por parte de las distintas organizaciones y asegurar una coordinación unificada de la operación.

Puede que haga falta un organismo único de coordinación, formado por los organismos implicados, para llevar a cabo algunos aspectos de la cadena de suministros como el transporte y el almacenamiento (una “Célula Logística de las Naciones Unidas”) –**La Célula Logística Conjunta de las Naciones Unidas: Procedimientos Operativos Normalizados** de la MCDU ofrece consejos para ponerla en marcha–. Se debe garantizar una buena coordinación: asesorando a los miembros del equipo y al personal de otras organizaciones sobre los tiempos mínimos de entrega, respetando los plazos

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

de entrega y enviando los suministros solicitados en el tiempo y el lugar acordados, y manteniendo el calendario de carga y transporte fijado;

v. *Planificación global*: Ha de tenerse una visión de conjunto de la operación a la hora de planificar y gestionar los servicios, materiales, personal y tiempo;

vi. *Capacidad de reserva*: En el plan logístico debe preverse siempre más suministros que los evaluados, teniendo en cuenta los factores que pueden ser causa de retrasos (como averías en los vehículos);

vii. *Rentabilidad*: Debe garantizarse el buen mantenimiento de los almacenes, el control eficaz de las existencias y los contratos bien negociados (por ejemplo para el transporte, almacenes, despacho de aduanas y mantenimiento). Las compras deberán efectuarse en mercados competitivos de acuerdo con las normas del ACNUR –aunque las primeras compras se hagan rápidamente por cuestiones de urgencia, las posteriores deben planificarse con tiempo para realizarlas en mercados competitivos;

viii. *Buena comunicación*: Es esencial el intercambio periódico de información entre las oficinas implicadas en la cadena de suministros. La Sede debe enviar a la Oficina sobre el Terreno la máxima información posible sobre la compra y el embarque de los bienes y servicios, los plazos estimados de entrega, los cambios en el calendario de envíos y las contribuciones en especie. La Oficina sobre el Terreno debe informar a la Sede de cualquier cambio sobre la legislación de importación, acusar el recibo y la distribución de los envíos e igualmente asesorar a la Sede sobre las contribuciones en especie.

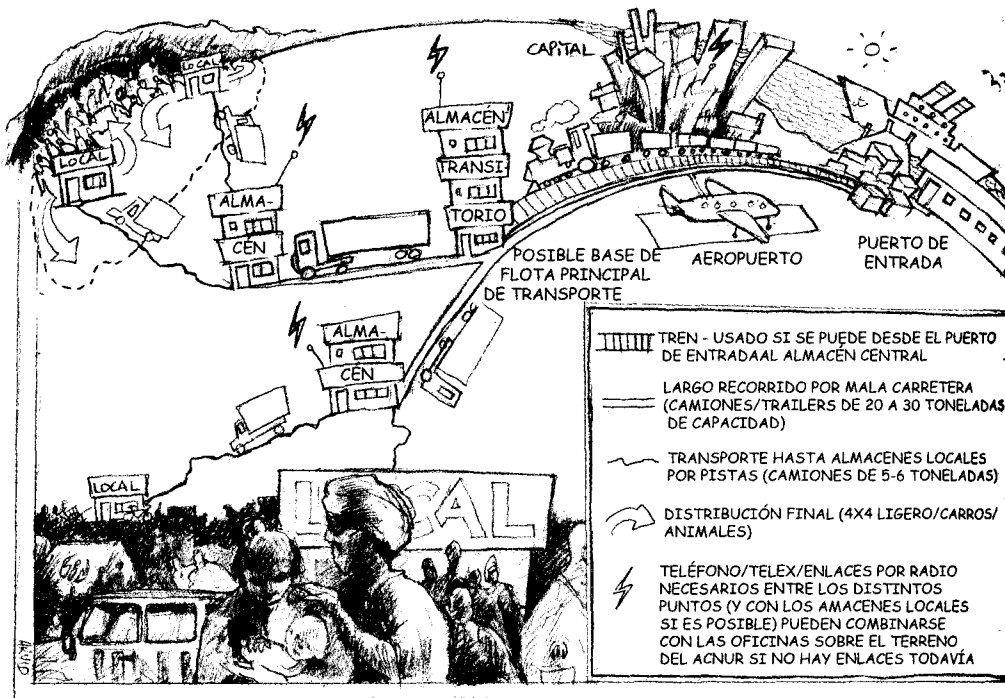
Es preciso contar con una buena red de comunicaciones en los puntos de expedición y llegada así como equipos móviles de comunicación de transporte terrestre.

ix. *Responsabilidad bien definida*:

Independientemente de las medidas que haya adoptado la Oficina sobre el Terreno, los colaboradores ejecutivos deben conocer perfectamente sus obligaciones y la política de presentación de informes al ACNUR.

Las decisiones importantes relativas a la cadena de distribución debe tomarlas la misma persona que goce de la responsabilidad y autoridad correspondiente.

Gráfico 1



Recursos Locales y Otros

7. La cadena de suministros debe utilizar los recursos y los conocimientos locales en la medida de lo posible. Si existe un buen sistema de almacenes y distribución, es posible que la ayuda externa no sea necesaria. Cuando sí se precise asistencia externa, entre las fuentes de ayuda se incluye:

- i. La Sección de Suministros y Transporte de la Sede (encargado de las compras, la logística, la gestión de flotas y la contratación);
- ii. Las agencias gubernamentales para catástrofes o cuerpos de emergencia y los Paquetes de Servicios Gubernamentales de los gobiernos donantes (véase el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución);
- iii. Una ONG o firma comercial con la debida experiencia.

Creación de la Cadena de Suministros

8. Las circunstancias de cada emergencia determinarán el tipo de apoyo a la cadena de suministros –tanto si es prestado directamente por el ACNUR, por un colaborador ejecutivo o en forma de contrato comercial.

9. Los pasos para establecer la cadena de suministros son los siguientes:

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

- i. Alcanzar acuerdos con las respectivas autoridades gubernamentales para la importación/exportación libre de impuestos de aduana de los artículos de socorro y para la compra exenta de pago de derechos de aduana e impuestos de dichos artículos de socorro. Para evitar retrasos, esta tarea debe hacerse antes de la fecha de llegada de los productos;
- ii. Investigar la posibilidad de utilizar proveedores locales;
- iii. Elegir los almacenes apropiados para cada tarea (para almacenar productos alimentarios y no alimentarios; para el transbordo, almacenamiento y distribución). Comprobar que las vías y puertas posibilitan un fácil acceso para carga y descarga;
- iv. Elegir el transporte adecuado para las mercancías y/o pasajeros: decidir el tipo y número de vehículos ligeros y pesados, barcos, aviones y trenes que se necesita. Calcular las necesidades de combustible y mantenimiento (ruedas, lubricantes, repuestos y mecánicos);
- v. Utilizar ayuda temporal cuando haya una gran demanda de personal;
- vi. Conseguir el soporte necesario para el personal, como equipos y suministros de oficina, luz y agua, vehículos, artículos para el manipulado de mercancías, energía eléctrica, comunicaciones y alojamiento;
- vii. Poner en marcha un sistema de documentación y archivo y utilizar impresos normalizados para informar sobre el estado de los artículos de socorro. Asesorar y formar al personal sobre los procedimientos.

Suministros

Conviene hacer una evaluación de lo que puede conseguirse en los mercados locales: si los artículos disponibles son los adecuados, es mejor efectuar al menos las primeras compras a nivel local;

Las compras del ACNUR se hacen sobre la base de una oferta competitiva;

Para los artículos más comunes se han creado unas especificaciones normalizadas;

Algunos de los artículos de socorro de emergencia se almacenan en la reserva central del ACNUR y pueden conseguirse rápidamente en caso de emergencia.

Introducción

10. Todas las compras del ACNUR se hacen sobre la base de una oferta competitiva. Las especificaciones normalizadas hacen este proceso más fácil y eficaz.

11. La Sección de Suministros y Transporte de la Sede asesora y ofrece su apoyo en todas las cuestiones relacionadas con las actividades de compra y logística, siendo responsable de las compras internacionales. También se puede solicitar el consejo de otras organizaciones de las Naciones Unidas en materia de compras locales. Los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

procedimientos para realizar ofertas están expuestos en el Anexo 2 del Capítulo 8 sobre medidas de ejecución.

12. Al elaborar documentos de oferta y órdenes de compra es fundamental dejar bien claro las especificaciones, cantidad, tipo de entrega, empaquetado y pago. Hay que asegurarse de que en los términos del contrato se tienen en cuenta los derechos e inmunidades del ACNUR. En la petición de ofertas debe incluirse, en cualquier caso, las condiciones de venta estandarizadas del ACNUR. Los pagos por adelantado y transferencias de dinero a los proveedores deben ser autorizados por la Sede.

13. Si los colaboradores en la ejecución son quienes hacen la compra en nombre del ACNUR, deben seguir los principios de la oferta competitiva (véase **El Manual de Gestión de Programas para Colaboradores del ACNUR**, sección 4). El personal del ACNUR tiene que llevar un seguimiento de las compras locales e internacionales realizadas por los colaboradores ejecutivos para los programas subvencionados por el ACNUR.

14. Hay que evitar comprar distintas calidades de un mismo artículo.

Compras Locales e Internacionales

15. Si los artículos de socorro de emergencia pueden conseguirse a nivel local, hay que comparar los precios con los del mercado internacional siempre que sea posible. Deben utilizarse catálogos o enviarse los precios locales la Sección de Suministros y Transporte de la Sede, que aconsejará sobre el tipo de acción más conveniente. Se llevará a cabo una evaluación de los productos disponibles en el mercado local: si los artículos son válidos, es mejor hacer al menos las primeras compras a nivel local. Al mismo tiempo, sin embargo, es preciso ponderar la rentabilidad de seguir efectuando compras locales tras la fase inicial de emergencia, en comparación con las compras realizadas internacionalmente.

16. Las compras locales pueden ofrecer una serie de ventajas sobre las internacionales. Entre otras:

i. mejores precios;

ii. rapidez y flexibilidad de la entrega;

iii. aceptación local;

iv. beneficios e incentivos para la economía local (especialmente en zonas afectadas por afluencias masivas de refugiados).

17. Por otro lado, las desventajas de las compras locales pueden incluir:

i. precios más elevados;

ii. mala calidad;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

iii. subidas repentinas del precio (debido al fuerte incremento de la demanda) en el mercado local, que afectan negativamente a la población de consumidores locales y generan resentimientos;

iv. altos costes de mantenimiento.

18. Como norma general, menos de un 15% sobre el coste total de envío de los productos adquiridos a nivel internacional¹⁹, es un alza de precios aceptable para los adquiridos a nivel local.

Compras Locales

19. Cuando la capacidad del mercado local es limitada, hay que evitar las subidas de precios causadas por la competición de ofertas de las distintas organizaciones sobre los mismos suministros. Siempre y cuando exista un claro acuerdo sobre las necesidades, debería ser posible la coordinación de las compras e incluso los pedidos combinados entre las organizaciones implicadas.

Compras Internacionales

20. El ACNUR ha firmado una serie de acuerdos de suministro a largo plazo (“acuerdos marco”) para una variedad de productos. El propósito de estos acuerdos es asegurar la disponibilidad de artículos con iguales niveles de calidad y precios competitivos y reducir el tiempo total de entrega. Los artículos incluyen mantas, forros de plástico, medicamentos básicos, utensilios de cocina, bidones semiplegables y cubos. Los artículos de apoyo y de oficina suministrados según estos acuerdos marco incluyen vehículos ligeros, cubiertas y cámaras de ruedas de vehículos, generadores, blindajes antibalas, equipos informáticos y de telecomunicaciones y algunos equipos y material de oficina.

21. El **Catálogo de Artículos Más Comprados** del ACNUR proporciona un sumario de especificaciones, números de referencia, precios (dólares EE.UU.), país de origen y, si procede, capacidad de producción, plazos de producción y tiempos de embarque previstos. También incluye una lista de los acuerdos marco actuales.

22. Cuando se solicita una compra a la Sede, es necesario asegurarse que se menciona tanto el número de referencia de un producto como el nombre y la fecha de publicación del catálogo. Si el producto deseado no incluye especificaciones, infórmese a la Sección de Suministros y Transporte del objetivo del producto y el contexto en el que va a ser utilizado.

23. Hay que tener presente que los plazos de entrega en las compras internacionales puede ser largo.

Reservas de Emergencia

24.

El ACNUR o sus proveedores, almacenan algunos artículos de socorro típicos en sus reservas centrales, pudiendo obtenerse rápidamente en caso de emergencia.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

En las reservas del ACNUR se incluyen los artículos de soporte operativo mencionados en el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia (véase el Apéndice 1). Dichos artículos pueden pedirse a través de la Sede.

25. Otras operaciones del ACNUR en la región pueden poseer existencias accesibles – hay que abordar directamente a estas oficinas con las necesidades más urgentes.

26. El Unicef, la OMS, el PMA, la FISCR y las ONG también poseen reservas de emergencia con suministros que pueden estar disponibles para el ACNUR.

Especificaciones y Catálogos

27. Existe una serie de catálogos de productos con especificaciones detalladas. La utilización de las especificaciones normalizadas (y los acuerdos marco) no está pensado para reducir las posibilidades de elección, sino que simplifica el suministro y garantiza una mejor integración de los equipamientos, repuestos y servicios. Las especificaciones genéricas también hacen de la adquisición y la oferta un proceso más igualitario (por ejemplo, comparando precios). En el Anexo 1 se ofrecen especificaciones detalladas de algunos artículos de socorro típicos.

28. Entre los catálogos de especificaciones se incluyen:

i. El **Catálogo del ACNUR de Artículos Más Comprados**. Lo publica anualmente la Sección de Suministros y Transporte del ACNUR y se distribuye a todas las oficinas sobre el terreno. Contiene especificaciones breves, precios y plazos de entrega.

ii. Los **Artículos de Socorro de Emergencia de IAPSO**. Se trata de un catálogo en dos volúmenes publicado por la Oficina de Servicios de Compra Interinstitucional (IAPSO) de las Naciones Unidas. Muchas de las especificaciones normalizadas adoptadas por las Naciones Unidas están disponibles en este catálogo y también hay otros catálogos IAPSO con diferentes artículos (véase referencias).

iii. El **Catálogo de Suministros del Unicef**. El Unicef también cuenta con un buen catálogo ilustrativo.

Factores para la Elección de Productos

Medio Ambiente

29. El ACNUR tiene como norma –aplicable también a las situaciones de emergencia– asegurar la concienciación y el suministro de productos que sean compatibles con el medio ambiente. El impacto medioambiental se considera parte integral de la calidad del producto. Cuando dos o más proveedores ofrecen artículos muy parecidos en términos de especificaciones, precio, calidad y tiempo de entrega, la norma es elegir un producto cuya fabricación, uso y vertido sea menos perjudicial para el medio ambiente. Para más detalles, véase **Directrices de Compras Solidarias con el Medio Ambiente**, ACNUR 1997.

Alojamiento

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

30. En lo que respecta a los alojamientos, siempre que sea posible hay que utilizar materiales y métodos de construcción locales, combinándolos con lona asfáltica y forros de polietileno si es preciso. Excepto en el caso de las tribus nómadas, las tiendas de campaña no son un alojamiento satisfactorio a largo plazo. Son, no obstante, valiosas como último recurso en situaciones de emergencias. Conviene recordar que las tiendas pueden deteriorarse rápidamente si permanecen almacenadas durante mucho tiempo, especialmente en lugares muy húmedos.

Donaciones en Especie

31. Las donaciones en especie deben contrastarse siempre con las necesidades reales y su aceptación cultural. Todas las ofertas de donaciones en especie deben discutirse con los Servicios de Relaciones con Donantes y la Sección de Suministros y Transporte de la Sede antes de ser aceptadas (véase el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución). Hay que prestar especial atención al empaquetado (que debe cumplir los requisitos de transporte) y a las fechas de caducidad de los productos ofrecidos.

Ropa

32. Aunque en las situaciones de emergencia es corriente recibir ofrecimientos de ropa usada, se trata de una forma poco satisfactoria de hacer frente a las necesidades de ropa y no es aconsejable. Suele llegar en mal estado, sucia o mezclada con otras cosas y no resultará adecuada para las costumbres de los refugiados. Además, hay que tener en cuenta la posibilidad de comprar sobre todo ropa confeccionada localmente y asegurarse de que es culturalmente aceptable.

Medios de Transporte

El parque de vehículos deberá ser normalizado (misma marca y modelos);

Habrá que asegurarse de que se cuenta con suficientes conductores, combustible, lubricantes, piezas de recambio, llantas y personal e instalaciones de mantenimiento;

Puede que sea necesario mejorar las vías de acceso, puentes, aeropuertos u otras infraestructuras;

Se deberá contar con un margen de reserva (10 a 20%) sustancial en la capacidad de transporte;

Junto con los servicios sanitarios y comunitarios, se llevará a cabo una evaluación de los requisitos específicos para transportar refugiados en una operación de repatriación y/o de distribución a grupos vulnerables.

Transporte Internacional

33. La prioridad en los derechos de aduana y las exenciones de impuestos deben haber sido organizadas por adelantado con las autoridades competentes.

Transporte Aéreo

34. En la fase de emergencia, es posible que los suministros procedentes del extranjero lleguen por vía aérea. Deberá enviarse a la Sección de Suministros y Transporte de la Sede un informe actualizado sobre la capacidad de manipulado del aeropuerto (estado del equipo, horario de trabajo, etc.) y la lista de documentos necesarios para la importación y exportación de suministros de socorro.

Transporte Marítimo

35. Tan pronto como se conozcan los detalles de la llegada por vía marítima de los suministros de socorro, deben tomarse medidas para el despacho de aduanas y para conseguir, con carácter prioritario, la asignación de un amarradero para atracar de costado y/o del manipulado del cargamento. En principio, los suministros de socorro deben cargarse únicamente en barcos que puedan descargarse automáticamente, y cuando descarguen en un muelle deberán hacerlo directamente en camiones. Las medidas para el traslado de los suministros y para su almacenamiento provisional, si fuera necesario, deben tomarse mucho antes de la fecha prevista de llegada del barco.

Transporte Nacional

Redes de Transporte

36. En muchos países, los servicios de transporte interior existentes no disponen de la suficiente capacidad suplementaria o no pasan por la zona donde se hallan los refugiados.

37. Cuando exista una red ferroviaria adecuada, puede ser un medio eficaz para el transporte interior de los suministros. Sin embargo, muchas redes ferroviarias están sobrecargadas o carecen de suficiente material móvil (las locomotoras y vagones que usan los trenes) de forma que pueden producirse grandes retrasos. En la mayoría de los casos, habrá que continuar el transporte por carretera hasta el punto de destino final.

38. Es preciso realizar una evaluación de la capacidad de transporte ferroviario, por carretera y fluvial, de los tiempos de viaje, los contratistas de transporte de confianza, las tarifas de carga, la capacidad y las facilidades en los puntos de trasbordo (por ejemplo, cuando se traslada la mercancía desde un ferry o un tren a carretera), así como del acceso a los suministros de combustible y a las instalaciones de mantenimiento.

Es preciso evaluar el coste y la rapidez de entrega de los distintos corredores de transporte (incluida la capacidad de recepción) –ni siquiera los puentes aéreos suponen siempre una reducción significativa del tiempo de entrega.

Transporte por Carretera

39. Se necesitan vehículos ligeros destinados al personal y a fines específicos como ambulancias, y vehículos pesados para el transporte de cargamento y refugiados en las operaciones de repatriación.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

40. Deberá disponerse de unas buenas instalaciones de servicios, incluyendo las de combustible, repuestos y apoyo administrativo. Puede que haga falta adoptar medidas especiales, por ejemplo crear talleres de aprendizaje.

La gestión de un parque de transporte exige una buena experiencia administrativa, buenas comunicaciones y una estrecha cooperación con Compras y otros departamentos para garantizar la puntualidad en la recogida y la entrega.

En el Anexo 2 se describe la evaluación y planificación de las necesidades de vehículos e instalaciones de servicios.

41. Deberá capacitarse a los conductores en los procedimientos del ACNUR. Es necesario contratar el suficiente número de conductores para no sobrepasar las horas de trabajo recomendadas.

El porcentaje de accidentes aumenta considerablemente a causa del cansancio de los conductores.

Hay que establecer un sistema de seguimiento y controlar el uso de vehículos (véase el Anexo 4 para un ejemplo de hoja de registro). En cuanto a los vehículos ligeros, cada conductor tiene asignado un vehículo concreto del cual se hace responsable.

42. En algunos casos, puede hacer falta tomar medidas urgente para mejorar las carreteras de acceso. El asesoramiento técnico será de enorme importancia para decidir cómo llevar a cabo esas mejoras (solicítese asesoramiento a la Sección de Apoyo al Programa y Técnico de la Sede). Estas mejoras puede llevarlas a cabo el Ministerio de Transporte (o la autoridad competente), apoyado tal vez con mano de obra refugiada. En algunas circunstancias, habrá que informar convenientemente sobre las rutas alternativas en caso de que las carreteras habituales sean impracticables.

43. Para la distribución final se pueden utilizar vehículos, bicicletas o carros de mano y de tracción animal. Obsérvese cómo se realiza normalmente el transporte local de mercancías.

Capacidades de Transporte

44. Si las mercancías se transportan en camión, habrá que calcular el número de camiones que se necesitarán a partir de la siguiente información:

- i. La cantidad de artículos que debe transportarse en peso y volumen;
- ii. El tipo de camión disponible y su capacidad en peso y volumen;
- iii. El tiempo que dura un viaje de ida y vuelta (incluida la carga y descarga);
- iv. El tiempo previsto para el mantenimiento de rutina o para otros factores conocidos (descansos del conductor);
- v. Un margen de tiempo para circunstancias imprevistas (como averías, accidentes, mal tiempo, obras en carreteras y puentes). La duración de este margen depende de muchos factores, incluida la posibilidad de que se produzcan nuevas llegadas y la

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

necesidad de disponer de stocks de resistencia cerca de los refugiados. En condiciones adversas, puede que haga falta incrementar la capacidad teórica en un 25% o más.

45. Un ejemplo de transporte de alimentos sería:

i. El número de refugiados atendidos es de 30.000, que necesitan 500 gr. por persona y por día, lo que equivale a 15.000 kg por día, o 15 Tm por día;

ii. La capacidad de cada camión es de 20 Tm;

iii. La duración del viaje en la estación de lluvias desde el puerto de entrada hasta el almacén regional que abastece a estas 30.000 personas es de tres días de ida más dos de vuelta;

iv. En cada viaje de ida y vuelta se añade un día para el mantenimiento rutinario del vehículo;

v. Carreteras que puedan aguantar un camión con trailer con una carga útil de 20 Tm.

46. Así pues, un camión tardará seis días para transportar una carga de 20 Tm, y 30.000 refugiados necesitarán 90 Tm de comida cada seis días. Por lo tanto, la capacidad teórica necesaria es de 4,5 camiones de este tipo. En tales circunstancias, está claro que seis camiones sería un mínimo prudente.

47. En el Apéndice 2 (Caja de Instrumentos) se describe la capacidad de los distintos medios de transporte.

Transporte de Pasajeros por Carretera

48. El apoyo logístico es necesario cuando se transportan pasajeros, por ejemplo en las operaciones de repatriación o de traslado de refugiados a otro emplazamiento. Hay que asegurarse de que existe una buena coordinación con los servicios sanitarios y comunitarios. Se deberá atender especialmente a las personas vulnerables y tratar de evitar cualquier riesgo de separación familiar. Los pasajeros deben estar inscritos en un salvoconducto, y llevar las pulseras identificativas cuando sea preciso. Asimismo ha de ofrecérseles agua y comida en caso de viajes largos. Es necesario comprobar que los camiones poseen un acceso seguro (por ejemplo, escaleras de mano).

49. Cuando se transportan personas vulnerables desde el punto de vista médico, por ejemplo mujeres embarazadas, es preferible hacerlo en autobuses o ambulancias. Si hay que utilizar camiones, lastre los camiones con sacos de arena para minimizar la dureza del camino. Si existe el peligro de que algún pasajero padece una enfermedad contagiosa, habrá que desinfectar los vehículos después del viaje.

50. Se debe calcular el número de vehículos ligeros y pesados necesarios. Entre ellos puede haber minibuses de 8 a 12 pasajeros para trasladar personal y personas vulnerables, ambulancias o clínicas móviles (solicítense al personal sanitario las especificaciones), vehículos para el traslado de posesiones y talleres móviles.

51. Para organizar un convoy, es preciso poner vehículos de escolta al principio y al final del mismo. Si la operación implica muchas jornadas para una distancia corta, hay

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

que pensar en la posibilidad de usar patrullas ambulantes provistas con servicios de telecomunicaciones, por si surgen problemas o averías.

Recepción de Mercancías

Tener un sólo consignatario y dirección e informar a la Sede de cualquier cambio;

Utilizar los criterios aceptados internacionalmente de marcado y embalaje;

Inspeccionar la mercancía a su llegada y rellenar los partes del seguro: los suministros pueden extraviarse o llegar con desperfectos;

Los preparativos para el rápido manipulado de los suministros procedentes del extranjero deben haber sido acordados por adelantado con las respectivas autoridades gubernamentales y responsables del cargamento;

Establecer y promulgar una política clara sobre los procedimientos de despacho de aduana para las ONG.

Envío de mercancías

52. Es preciso comprobar que las oficinas que envían los suministros saben quién es el consignatario. Normalmente el consignatario es el Representante y en los envíos a él dirigidos deberá indicarse entre paréntesis cualquier instrucción específica, por ejemplo "Para (*nombre del proyecto/ONG*)".

Todos los artículos procedentes del extranjero para la operación de emergencia del ACNUR deben enviarse a un solo consignatario y dirección.

Sin embargo, cuando el ACNUR no esté previamente presente en el país, puede ser mejor consignar las mercancías a la atención de otra organización de las Naciones Unidas que sea bien conocida en el país, por ejemplo el PNUD, siempre y cuando esto no ocasione retrasos. Del mismo modo, en el campamento sólo debe haber un consignador y una dirección.

53. Tanto si las compras se realizan en los mercados locales como internacionales, es esencial el embalaje, etiquetado y marcado. Todas las organizaciones y donantes deben utilizar el mismo sistema de marcado y etiquetado en los envíos de artículos de socorro – los criterios a utilizar son los siguientes:

i. *Clave de color*: los colores utilizados para los suministros de socorro son: rojo para productos alimenticios, azul para ropa y enseres domésticos, y verde para los suministros y equipo médico;

ii. *Etiquetado*: si lo necesitan, los envíos deben llevar los signos internacionales de advertencia de peligro (frágil, no utilizar ganchos, conservar en lugar seco, etc.). Los envíos de medicinas deberán llevar escrito en el paquete el contenido, la fecha de caducidad de los medicamentos y el control de temperatura necesario. Todas las etiquetas y estarcidos deben estar en inglés o francés, aunque también puede añadirse

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

otra lengua. Es fundamental que el destino final (o puerto de entrada) aparezca en la parte inferior de la etiqueta en letras muy grandes;

iii. *Señales*: todos los productos adquiridos internacional o regionalmente deben llevar una señal con la clave del proyecto del ACNUR, los números de orden de compra, tipo de producto, especificaciones de empaquetado, puerto de entrada y del consignatario. Los paquetes de los suministros de socorro contienen siempre un mismo tipo de producto. Los envíos mezclados crean problemas de almacenamiento y en la última recepción antes de su distribución final. La clave de color recomendado pierde su valor si, por ejemplo, los suministros médicos se empaquetan en el mismo contenedor que los alimentos;

iv. *Dimensiones y peso*: El peso y las dimensiones de los paquetes deben ser tales que los pueda manipular una persona sola (lo ideal son 25 kg, máximo de 50 kg), dado que en los puntos de recepción final se carece a menudo de instalaciones mecánicas de carga y descarga.

Se debe avisar con antelación al consignatario. La siguiente información (preferiblemente en un sólo documento) es fundamental para el transporte seguro y la facilidad de manejo en la recepción final:

i. Nombre del remitente (o exportador) –normalmente la Sección de Suministros y Transporte de la Sede;

ii. Nombre del destinatario;

iii. Medio de transporte, incluido el nombre del barco o número del vuelo o de matrícula del camión, hora prevista de llegada, puerto o aeropuerto de salida y nombre del transportista (por ejemplo, compañía aérea o de transporte);

iv. Una lista detallada del contenido, incluidos el peso, dimensiones y número y tipo de paquete;

v. Una factura pro forma o certificado de donación declarando el valor de la mercancía;

vi. Si la remesa está asegurada, el tipo de póliza de seguro, nombre de la compañía, etc.;

vii. El agente de aduanas, incluido el nombre de la persona de contacto en el país de recepción;

viii. Instrucciones o requisitos especiales de manejo y almacenamiento de los suministros.

Hay que enviar un acuse de recibo al remitente tan pronto sea posible, tras haber recibido las mercancías, indicando si los productos llegaron en buen estado y/o si se produjo alguna pérdida o desperfecto.

Despacho de Aduanas

54. Es posible que los suministros recibidos para la operación excedan con mucho el alcance de los acuerdos normales entre las autoridades y la comunidad local de las Naciones Unidas. Los problemas y retrasos pueden evitarse negociando antes los procedimientos que debe seguir el ACNUR con los funcionarios principales del ministerio de asuntos exteriores, ministerio de economía, autoridades aduaneras y autoridades de puertos y aeropuertos. El objetivo es dar salida inmediata a los suministros recibidos.

Los acuerdos sobre procedimientos y exenciones de derechos de aduana deben hacerse con antelación.

55. Habrá que establecer acuerdos con:

i. Las Autoridades de Aviación Civil (CAA) y las autoridades del aeropuerto para el despacho prioritario de los vuelos de socorro (tanto internacionales como internacionales) y la renuncia a las tarifas. Los acuerdos incluyen: luz libre para sobrevolar el territorio; derechos de libre aterrizaje, control del tráfico aéreo y aparcamiento; atención prioritaria al avión y gastos a costa de los servicios de manipulado;

ii. El ministerio de finanzas y las autoridades aduaneras que se ocupan de la exención de derechos e impuestos de bienes y servicios (como por ejemplo el impuesto de aterrizaje y combustible). Hay que asegurarse de comunicar con antelación al ministerio de finanzas (así como a las CAA) los puentes aéreos previstos para la operación.

56. La cooperación del ACNUR y/o los acuerdos de ejecución con el gobierno deben incluir la importación libre de derechos de aduana de todos los artículos, siempre y cuando sean necesarios para la operación (véase el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución y la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia del ACNUR). Puede que se establezca un procedimiento especial de emergencia para las exenciones y el despacho de aduanas.

Despacho de Aduanas del Colaborador Ejecutivo

57. El ACNUR puede hacerse cargo del despacho de aduana de los suministros de socorro pertenecientes a los colaboradores de ejecución, siempre y cuando respondan a los objetivos de la operación de emergencia. Esta medida permitirá ejercer cierto control sobre la llegada de mercancías claramente inadecuadas y servirá para coordinar la asistencia material.

58. Las directrices deben dejar bien claro a cualquier posible consignatario que el ACNUR sólo se hará cargo del despacho de los suministros que hayan sido notificados antes de su envío y que hayan sido considerados apropiados. Las directrices deben ponerse en conocimiento de todos los colaboradores de ejecución que participan en la operación y de los recién llegados.

Las directrices sobre el despacho de aduanas de los colaboradores de ejecución deberán ser elaboradas cuanto antes en la operación.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

La Sede deberá poseer una copia de estas directrices, y habrá que hacer referencia a este procedimiento general en cualquier reunión informativa que se organice en la Sede con las ONG, así como en los primeros informes de situación de carácter general.

Gastos de Manipulado y Otras Tasas

59. Los gastos derivados del despacho de aduanas, manipulación, almacenamiento y transporte de los suministros pertenecientes al ACNUR deben estar presupuestados. El ACNUR puede recibir los suministros adquiridos por un colaborador ejecutivo en su nombre, en cuyo caso todos los gastos deben ir normalmente a cargo de dicho colaborador, siendo el ACNUR el “consignatario de conveniencia” (no el “propietario” o “donante”). No obstante, en algunas circunstancias y siempre y cuando los suministros sean artículos previstos directamente en la operación del ACNUR (por ejemplo, mantas, tiendas de campaña), el ACNUR puede también encargarse de los gastos de transporte.

Inspección y Daños

60. Todas las mercancías deben pasar una inspección visual y cuantitativa a su llegada (hecha por el personal) y algunos envíos tendrán que pasar (según la legislación del gobierno) una inspección cualitativa por una compañía designada por el gobierno.

61. Si durante la inspección se detectan daños visibles, es preciso indicar claramente los desperfectos en los documentos de transporte y presentar una reclamación contra el último transportista antes de que transcurran tres días de la recepción de los bienes. En la reclamación deberá indicarse el valor en dólares del que el ACNUR hace único responsable al transportista de la pérdida o los desperfectos. Hay que enviar una copia de la reclamación a la Sección de Suministros y Transporte de la Sede, que se hará cargo del asunto. En el valor de la pérdida o desperfecto deberá incluirse cualquier gasto relacionado con el transporte. Si el desperfecto no es visible y el paquete no ha sufrido daños, los transportistas sólo aceptarán la reclamación si se presenta antes de que transcurran siete días después de recibir los bienes.

No deben aceptarse suministros que no cumplan las cláusulas del contrato.

La Sede deberá siempre tener conocimiento de cualquier daño o déficit y de si los productos no corresponden con las especificaciones.

Seguro

62. Tanto en el transporte como en el almacenamiento, es inevitable que se produzca algún desperfecto, lo cual puede suponer grandes sumas de dinero. Los bienes adquiridos internacionalmente están asegurados contra pérdida y daños durante el viaje si su valor supera una cierta cantidad (200.000 dólares EE.UU. en 1998) o si los bienes son no fungibles (como vehículos y ordenadores). Las reclamaciones de seguros hay que hacerlas en seguida.

Almacenamiento

Es necesario contar con una capacidad suficiente de almacenamiento y bien situado;

Debe calcularse y tenerse bien prevista la necesidad de existencias estabilizadoras – sin acumularlas “sólo por si acaso”.

Requisitos Básicos

63. Las mercancías deben estar protegidas contra los daños producidos por un mal manipulado o apilamiento inadecuado; los efectos climáticos adversos como el sol, lluvia, frío o humedad; los ataques de las plagas; y la descomposición bacteriológica tanto de los artículos alimentarios como no alimentarios después de un tiempo.

64. Las instalaciones de almacenamiento pueden servir para el:

- i. Almacenamiento inicial junto al puerto de entrada;
- ii. Almacenamiento provisional en lugares clave de transbordo;
- iii. Almacenamiento local a no más de un día de transporte de los refugiados;
- iv. Almacenamiento en los campamentos.

Véase el gráfico 1 para más información sobre la ubicación de las instalaciones del almacén:

65. El acceso a los almacenes deberá ser posible en cualquier estación del año y cualquiera que sea el clima –la planificación ha de hacerse con mucha antelación al invierno o a la estación de lluvias–. Si cumplen los requisitos operativos, deberán utilizarse los almacenes estatales.

66. Debe garantizarse la seguridad de los suministros. Los almacenes deben disponer de buenas medidas de seguridad contra los robos y si es posible tener luz. Siempre que eso sea posible, el almacenado de las compras locales debe ser responsabilidad del proveedor. Deberá tenerse particular cuidado con los artículos que requieren condiciones de almacenaje especiales.

67. Un sólo edificio grande es mejor que muchos pequeños, siempre y cuando disponga de las suficientes puertas de carga y rampas de acceso. Las puertas deben ser lo suficientemente grandes para permitir una carga y descarga rápida y lo suficientemente pequeñas para controlar las entradas y callejones.

68. Conviene organizar el sistema de distribución y almacenamiento de modo que los suministros haya que moverlos un mínimo de veces. Esto supondrá no sólo un menor coste, sino menos desperfectos y pérdidas. Debe recordarse el principio de “primera entrada, primera salida” para la gestión de las existencias y evitar descargar cuando está lloviendo.

Factores para la Elección de Almacén

69. Los almacenes deben ser de construcción sólida, secos, bien ventilados y proporcionar protección contra roedores, insectos y pájaros. El suelo debe ser llano y firme y el edificio debe ser de fácil acceso y contar con buenos métodos de carga y descarga (por ejemplo una rampa o plataforma).

70. Para la elección de un almacén hay que comprobar lo siguiente:

Estado del techo y ventilación;

Estado de las paredes y si son impermeables;

Estado del suelo, su aislamiento y desagües generales;

Número de carriles y puertas de tráfico;

Disponibilidad de equipo de manipulado y mano de obra;

Servicios (agua, electricidad, lavabos, sistemas antiincendios);

Espacio de oficina y alojamiento para conductores y vigilantes;

Diseño especial según el caso, por ejemplo para combustible, material de construcción, depósitos de agua;

Vallas, vigilantes y ventanas y puertas de seguridad.

71. La capacidad de almacenamiento requerida dependerá de la naturaleza, variedad y cantidad de los bienes suministrados, del número de refugiados a los que atiende y de la ayuda externa que necesitan. Las reservas de resistencia de artículos de primera necesidad, sobre todo de alimentos y combustible, deben estar cerca de los refugiados.

Es preciso disponer de existencias suficientes para hacer frente a posibles interrupciones en el calendario de entrega. Como norma, éstas deberán suplir la distribución de uno a tres meses.

Por el contrario, no es recomendable mantener una gran reserva de artículos que los refugiados no van a necesitar inmediatamente, por ejemplo artículos de temporada como calefactores o mantas.

72. El volumen que necesita un almacén para almacenar un producto determinado puede calcularse a grandes rasgos como se indica a continuación. Primero debe calcularse el volumen de las mercancías. A título indicativo:

1 Tonelada Métrica de	Ocupa aproximadamente
Cereales	2 m ³
Medicamentos	3 m ³
Mantas (aprox. 700 mantas gruesas por fardo)	4-5 m ³

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Mantas (sueltas)	9 m ³
Tiendas de campaña (aprox. 25 tiendas familiares)	4-5 m ³

Suponiendo que se apilen las mercancías hasta una altura de 2 m, la superficie mínima ocupada por las mismas equivaldrá a la mitad de su volumen. Esta superficie deberá aumentarse al menos en un 20% para permitir el acceso y la ventilación.

73. Por ejemplo, las dimensiones aproximadas de un depósito que permite almacenar cereal básico en cantidad suficiente para alimentar durante dos meses a 30.000 refugiados que reciben cada uno una ración diaria de cereal de 350 gr. será:

$$350 \text{ gr.} \times 30.000 \times 60 \text{ días} = 630 \text{ Tm.}$$

$$1 \text{ Tm. de cereal ocupa } 2 \text{ m}^3$$

Por tanto, 630 Tm ocupan 1.260 m³.

1.260 m³ almacenados hasta una altura de 2 metros ocupan una superficie de 630 m², más 20% para acceso = 756 m² de espacio en el suelo. Es decir, lo adecuado sería un edificio de unos 50 metros de largo por 15 metros de ancho.

Construcción de Almacenes

74. Si no existen instalaciones de almacenamiento adecuadas, habrá que construirlas. Posiblemente las técnicas, materiales y prácticas locales sean la mejor elección a largo plazo. Sin embargo, para construir rápidamente, puede ser necesario utilizar almacenes prefabricados (tiendas de campaña) como medida provisional. Éstas deberán ser instaladas en un lugar bien elegido y protegidas del agua de superficie mediante zanjas si es preciso, con plataformas alzadas en el interior (por ejemplo tarimas o telas impermeables sobre arena). Los artículos almacenados no deben tocar las paredes de la tienda. Los almacenes prefabricados forman parte de la reserva central de emergencia del ACNUR. Éstos tienen 24 m de largo x 10 m de ancho con una capacidad de entre 750 y 1.100 m³.

Gestión de Existencias

La gestión eficaz de existencias y la seguridad de las mismas es un imperativo, debiendo tenerse en cuenta a lo largo de toda la cadena, hasta la distribución final a las familias o los individuos;

Se debe informar de los niveles, movimientos, pérdidas, daños y distribución de mercancías usando el Sistema de Control de Insumos (CTS) del ACNUR.

75. El sistema de gestión de existencias debe posibilitar que las primeras mercancías puedan utilizarse de la mejor manera posible y distribuirse rápidamente.

Un buen sistema de gestión y distribución de existencias es fundamental para identificar las posibles carencias de las mismas a tiempo y garantizar la entrega final a los beneficiarios.

La asistencia de socorro puede que no sea suficiente como para cubrir todas las necesidades de los beneficiarios –las agencias implicadas deberán identificar qué bienes deben distribuirse inmediatamente y a quién.

76. El sistema de gestión y distribución de existencias debe permitir saber lo que se ha pedido, dónde se encuentran las mercancías, cuando serán suministradas y dónde han sido distribuidas. Esta información deberá estar a disposición de todos los responsables de la operación.

77. Los mecanismos de control abarcarán desde la verificación de la carga de los envíos a la llegada de los mismos, comprobaciones de las existencias en el almacén, cartillas de racionamiento o chequeos de distribución en los emplazamientos y medidas cuidadosamente calibradas (pesadas) para la distribución final. La naturaleza de estos mecanismos dependerá de las circunstancias, pero deben ponerse en marcha desde el principio y ofrecer un control real, no sólo teórico. Los suministros realmente distribuidos a los refugiados deben concordar con los que han sido enviados, los que permanecen almacenados y los que se han perdido o sufrido desperfectos.

78. Durante la fase de emergencia deben establecerse en seguida algunos controles básicos, además de los controles sobre la distribución. Estos controles se describen en el Anexo 3.

79. El Sistema de Control de Insumos del ACNUR es un instrumento informatizado para la gestión de existencias, que utiliza información de las órdenes de compra y documentación de transporte y almacenamiento (descrito en el Anexo 3) para seguir las mercancías desde su llegada al puerto de entrada del país de la operación hasta el punto de distribución final. Otro módulo (“módulo de gestión de la línea de distribución”), que puede incluirse en el *SRP*, sigue las mercancías desde el punto de origen (a nivel mundial) hasta el puerto de entrada.

80. El sistema de control y distribución de existencias (incluido el Sistema de Control de Insumos) ofrece la información necesaria para presentar un informe –puede comprobarse que el sistema presenta las partes según especifican los funcionarios de los Servicios Comunitarios, sobre el Terreno y de Programación. Para más información, especialmente para poner en marcha un sistema de presentación de informes de la distribución, puede consultarse: *Distribución de Productos del ACNUR, Guía Práctica para el personal sobre el terreno.*

81. El sistema de Gestión de Artículos de Motor (*MIMS*) es un instrumento informatizado para gestión de parques, que mantiene informado del mantenimiento y reparación de los vehículos, generadores, etc., del consumo de combustible, seguro del vehículo y del registro, reubicación y desguace de los vehículos.

82. Para poner en marcha el *CTS* o el *MIMS* se puede solicitar ayuda a la Sección de Suministros y Transporte, en Ginebra.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Referencias

Distribución de Productos Básicos –Guía práctica para el personal sobre el terreno, ACNUR, Ginebra 1997.

Artículos de Ayuda de Emergencia, Compendio de Especificaciones Genéricas.
Vol. 1: Telecomunicaciones, Alojamientos y Viviendas, Abastecimiento de Agua, Alimentos, Saneamiento e Higiene, Manipulado de Materiales, Suministro de Energía.
Vol. 2: Suministros Médicos, IAPSO, Copenhague 1995.

Directrices de Compras Solidarias con el Medio Ambiente, ACNUR, Ginebra 1997.

Vehículos Motorizados de Campo, IAPSO, 1997-1999.
Equipo de Oficinas, IAPSO, 1998.

Manual de Almacenamiento de Alimentos, PMA, Roma 1983.

Vehículos Pesados, Camiones, IAPSO, 1996-1997.

Catálogos de IAPSO (actualizados periódicamente) *con especificaciones, incluido: Artículos Más Comprados*, ACNUR, Ginebra, junio 1998 (actualizado anualmente).

Gestión de Existencias, (Guía nº 6), ITC, Ginebra 1985.

Manual de Suministros y Ayuda Alimentaria sobre el Terreno, ACNUR, Ginebra 1989 (el mismo que el Capítulo 10 del Manual del ACNUR).

Manual del ACNUR, Capítulo 4, ACNUR, Ginebra 1996.

Célula Logística de las Naciones Unidas: Procedimientos Operativos Estandarizados, MCDU, Ginebra 1997.

Anexo 1 – Especificaciones normalizadas para algunos artículos de socorro de uso común

Estas especificaciones pueden ser útiles para preparar las solicitudes de oferta cuando sea posible la adquisición de artículos en el mercado local, y para indicar claramente qué otros artículos podrían conseguirse rápidamente a través de la Sede. (algunos de ellos están disponibles en la reserva de emergencia – véase el Apéndice 1, Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia).

1. Mantas con Realce Liso (Tipo A) (para climas cálidos)

Composición: Tejido, mínimo 30% lana. Resto en fibra de algodón/sintética;
Tamaño: 150 x 200 cm, 4 mm grosor;
Peso: 1,5 kg;
TOG²⁰: 1,2 – 1,6;
(resistencia térmica de la prenda)
Acabado: 10 puntadas por decímetro o reborde en los 4 lados;
Embalaje: Envoltorio impermeable en paquetes prensados de 30 unidades.
Cada fardo de 30 unidades tendrá un volumen aproximado de 0,3 m³ y un peso de 48 kg

2. Mantas con Realce Liso (Tipo B) (para climas fríos)

Composición: Tejido, mínimo 50% lana. Resto en fibra sintética;
Tamaño: 150 x 200 cm, 5 mm grosor;
Peso: 1,5 kg;
TOG: 2,0 – 2,4;
(resistencia térmica de la prenda)
Acabado: 10 puntadas por decímetro o reborde en los 4 lados;
Embalaje: Envoltorio impermeable en paquetes prensados de 30 unidades.
Cada fardo de 30 unidades tiene un volumen aproximado de 0,35 m³ y un peso de 50 kg

3. Balde de plástico multiusos, 10 litros

Tipo: Balde de plástico duro, multifuncional, con tapa;
Material: Polietileno de alta densidad (*HDPE*), material para alimentos, forma cónica sin juntas;
Asa: Asa semicircular de cable de acero, con mango enrollado de plástico, anticorrosión;
Grosor: Mínimo 1,0 mm;
Dimensiones: Diámetro aprox. parte superior: 30 cm; Altura aprox.: 30 cm; volumen 0,01 m³;
Peso: 450 gr.

4. Bidones, 10 litros

Bidones semipleables

(Los bidones semipleables son los mejores dado su menor volumen de transporte, aunque a veces son difíciles de conseguir a nivel local).

Tipo: Bidones semipleables de plástico para agua potable;
Material: Fabricado con HDPE para alimentos (es decir, no contiene sustancias tóxicas);

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Forma: Semiplegable; asa incorporada, con anchura suficiente para una mano adulta; tapón enroscable unido al contenedor por cuerda de nylon; embocadura del bidón 35 mm (diámetro interno); paredes de 0,6 mm de grosor; Resistencia a golpes: Debe aguantar una caída mínima desde 2,5 m de altura completamente lleno;

Temperatura de Operatividad: -20 a 50°C;

Peso: 200 gr. por unidad;

Embalaje: 150 unidades por caja de madera. Cada caja pesa 49 kg, con un volumen de 0,38 m³

Bidones no plegables

Como los anteriores, sólo que no plegables, peso 400 gr. por unidad; paredes de 1 mm de grosor; embocadura del bidón de 40 mm (diámetro interno)

5. Utensilios de cocina

Juego de cocina – Tipo A

- a) 1 olla de aluminio, 7 litros, grosor mínimo de 1,75 mm, con una tapa de 1 mm de grosor mínimo, con dos asas de aluminio fundido, con acabados lijados.
- b) 1 olla de aluminio, 5 litros, como la anterior, grosor mínimo de 1,6 mm.
- c) 5 cuencos de aluminio, grosor mínimo 1 mm, capacidad 1 litro, borde redondeado, con acabados lijados.
- d) 5 platos hondos de aluminio, grosor mínimo 1 mm, capacidad 1 litro, acabados lijados.
- e) 5 tazas de aluminio, grosor mínimo 1 mm, capacidad 0,3 litros, con asa, borde redondeado, acabado lijado.
- f) 5 cucharas de mesa de acero inoxidable, acabado pulido.
- g) 5 tenedores de mesa de acero inoxidable, acabado pulido.
- h) 5 cuchillos de mesa de acero inoxidable, acabado pulido.
- i) 1 cuchillo de cocina con filo de acero inoxidable, hoja de 14/15 cm de largo, 2,5 cm de ancho con molduras de plástico en el mango.
- j) 1 cubo de acero galvanizado, 15 litros, 0,5 mm de grosor, con fondo elevado, borde curvado y asa de metal.

Embalaje: Empaquetados en cajas de cartón individual: 30 x 30 x 33 cm = 0,02 m²

Peso: 5,5 kg aprox.

Juego de cocina – Tipo B

Compuesto por los siguientes artículos: a, b, c (ó d), e, f y opcionalmente i).

Embalaje: 4 juegos por caja de cartón: 56 x 56 x 19,5 cm = 0,06 m²

Juego de cocina – Tipo C

Compuesto por los siguientes artículos: a, c (ó d), e y f.

Embalaje: 4 juegos por caja de cartón: 54 x 54 x 19,5 cm = 0,05 m²

6. Lona asfáltica en láminas

Láminas de 4 m x 5 m cada una.

Material: Fabricado con tejido de fibra de polietileno de alta densidad; urdimbre x trama (12/14 x 12/14 por pulgada); laminado en ambas caras con polietileno de alta densidad con bordes reforzados mediante sellado térmico en todos los lados y cuerdas

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

de nylon en dobladillo; Min. 1.000 *denier*. Protección contra rayos ultravioletas y exceso de calor en larga exposición a la intemperie (1,5% pérdida de fuerza en hilo y laminado); provisto con ojales de aluminio duro o equivalentes en los cuatro lados de la lona a 100 cm del centro cada uno.

Dimensiones: Grosor: 200-230 micras; peso 190 gr. por m²; densidad 0,9-.95 kg por decímetros cúbicos.

Fuerza de tensión: 600 newtons min. en ambas direcciones de urdimbre y trama (2.576 en medidas británicas, 50 mm de test de agarre o equivalente).

Resistencia a Roturas: Min. 100 newtons en ambas direcciones (4.303 de rotura de alas en medidas británicas o equivalente).

Resistencia Calor/frío: Inflamabilidad: punto de inflamación superior a 200°C.

Color: Azul por un lado y blanco en el reverso; logo del ACNUR.

Peso: 4,8 kg por unidad, embalado en fardos de cinco, peso por fardo 22,5 kg; 0,045 m² volumen por fardo.

7. Pastillas de jabón:

Composición: Min. 70% ácidos grasos: max. 20% humedad, max. NAOH 0,2% max. NACL 1,25%; sin mercurio. Los niveles locales con menor contenido de ácidos grasos pueden resultar aceptables.

Peso: Cada pastilla debe pesar aprox. 125 gr. por unidad.

8. Tienda de campaña con doble techo y poste central

Tienda de campaña tamaño familiar.

Dimensiones externas: 4,4 m x 4,4 m (doble techo), 19,36 m² de superficie, 3 m de alto en el centro.

Dimensiones Internas: 4m x 4m, área del suelo 16 m², altura central 2,75 m, altura paredes 1,8 m (25 cm de distancia entre techo y doble techo).

Material: Lona de algodón; 100% hilo de algodón (10/2 x 10/2 con torzal de 42/44, trama de 24/26 hilos por pulgada, tejido liso); 15-16 onzas/m². Lona sin defectos en el tejido y acabado que afecten a su fuerza, impermeabilidad y duración. Impermeabilidad/resistencia a la penetración del agua mediante una emulsión de cera de parafina y acetato de aluminio para aguantar 20-30 cm de presión hidrostática. Protegido contra la descomposición de la tela (antiputrefacción) con naftanato de cobre.

Postes/vientos/ Estacas: 4 postes de aluminio o bambú para esquinas del techo (2 m x 22 mm de diámetro); viga central en tubo de acero (o aluminio o bambú) a toda prueba, con revestimiento de plástico o galvanizado (3m x 50 mm de diámetro). Complementado por cuerdas con 3 hebras de 9 mm de polipropileno; 24 barras en T de 40 mm x 40 mm y 50 cm de largo; 12 estacas de hierro (25 cm

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

x 9 mm diámetro), un martillo de hierro de 1 kg; un estuche con una aguja recta y otra curva con 20 m de hilo para reparación de la tienda, instrucciones ilustradas de montaje con lista de componentes.

Suelo: Lámina de 250g/m² de PVC reforzado.

Embalaje: Enrollado en saco de lona. Peso de 100 – 130 kg, dimensiones: 2 m x 50 cm diámetro (0,4 m³).

Anexo 2 – Planificación de Vehículos Necesitados

1. Evaluación de las necesidades

La evaluación de los vehículos no sólo implica calcular cuántos vehículos se necesitan, sino qué vehículos será posible poner en funcionamiento y mantener en el área de operaciones. Es preciso asegurarse de evaluar completamente la infraestructura existente (carreteras, talleres y combustible) antes de obtener los vehículos.

¿Para qué van a utilizarse los vehículos y cuántos se necesitan?

Vehículos pesados

- i. ¿Para qué servirán los vehículos –para transportar gente o suministros de socorro?
- ii. ¿Con qué frecuencia se utilizarán (para transporte o entregas programadas para la distribución)?
- iii. ¿Qué cantidad total (de mercancías o pasajeros) hay que transportar?
- iv. ¿Hace falta alguna configuración especial?: si un camión transporta productos peligrosos, por ejemplo combustible, habrá que asegurarse de que se cumplen las normas sobre mercancías peligrosas.

Vehículos ligeros

- i. ¿Cuántos vehículos necesita el personal? En una emergencia, es aconsejable tener una proporción entre vehículos ligeros y personal internacional de 1:1. En situaciones más estables, es posible tener menos vehículos para los miembros del personal.
- ii. ¿Qué vehículos especiales pueden necesitarse (por ejemplo, ambulancias para el transporte de refugiados vulnerables)? Las principales categorías de vehículos ligeros útiles son: sedán y minibus (4x2 solamente) y modelo familiar, furgoneta, pick-up y ambulancia (ambos 4x2 o 4x4).

¿Qué configuración de vehículos es necesaria?

- i. ¿En qué condiciones están las rutas por las que van a circular? Carreteras de asfalto, buenos caminos sin pavimentar (con superficie de piedra o macadán), caminos de arena o sin firme, o sin caminos (en cuyo caso incluya la posibilidad de emplear animales para el transporte).
- ii. ¿Cómo van a ser las jornadas de largas?

Vehículos ligeros

- i. ¿Qué configuración de vehículos ligeros hay que usar según las condiciones del camino: 4x2 o 4x4?

Vehículos pesados

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

- i. ¿Qué configuración de vehículos pesados hay que usar según las condiciones del camino: 4x2, 4x4, 6x2 o 6x4?
- ii. ¿Hay que usar trailers? Los trailers pueden ser más económicos, es decir, con una inversión relativamente pequeña se puede transportar el doble de cargamento. Las siguientes configuraciones para vehículos pesados (camiones/trailers) pueden ser adecuadas:
 - i. Camión con trailer (6x2 o 6x4) con una capacidad combinada de 20-40 Tm. de transporte hasta 3.000 km en un viaje de 2-7 días, normalmente para uso en carreteras asfaltadas;
 - ii. Camión (6x4, 4x4, 4x2) para distribución intermedia con una capacidad de 10-15 Tm. (normalmente 1 día de viaje) en carreteras sin pavimentar con superficie de piedra o macadán;
 - iii. Camiones con una capacidad de 5-10 Tm en pistas y caminos (generalmente para viajes de medio día o menos, hasta los puntos de distribución).

Trailers

Antes de comprar trailers, hay que considerar las siguientes cuestiones:

- i. ¿Están las carreteras y puentes en buen estado para conducir con trailer?
- ii. ¿Sabían los conductores conducir con trailer?
- iii. ¿Cuál es la legislación del país relativa al peso y longitud de las combinaciones de camión-trailer?
- iv. ¿Qué tipo de trailer se necesita? ¿Pueden los camiones llevar trailer o es mejor un vehículo de tiro? ¿Se puede transportar el trailer en el camión en recorridos sin carga? Hay que asegurarse de que tienen frenos aerodinámicos, gancho para remolque, depósitos extra de combustible y ruedas de repuesto. Hay que tener especial cuidado con la fuerza de la barra de remolque y el número de ejes.

¿Qué marcas y modelos de vehículo son los apropiados?

- i. ¿Qué marcas de vehículos cuentan con (según especificaciones del proveedor) servicio de mantenimiento local? El parque de vehículos pesados debe estar compuesto por un mismo tipo de marcas y modelos que ya operan en el país. Si la mezcla de tipo de camiones es inevitable, deberá utilizarse al menos una misma marca.
- ii. ¿Qué disponibilidad tienen los vehículos: la capacidad de reserva de vehículos de las compañías locales de transporte y la posibilidad de comprar vehículos nuevos o de segunda mano?

Infraestructura (combustible, talleres)

- i. ¿Existe una red de servicios con el *know how* para mantener la flota o habrá que instalar talleres especiales y estaciones de gasolina?
- ii. ¿Hay suficientes repuestos y ruedas en el mercado local o hay que importarlos?
- iii. ¿Hay combustible (diesel y gasolina) y lubricantes en el área de operaciones? (anótese el número de gasolineras, capacidad y disponibilidad de combustible en cada una).

2. Proveedores de vehículos

Los vehículos (tanto ligeros como pesados) pueden ser: de alquiler local, cedidos por el gobierno, prestados de alguna otra oficina de las Naciones Unidas en la región, redestinados de otra operación del ACNUR o comprados. También se pueden conseguir vehículos todo terreno mediante un acuerdo de reserva (véase el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1). Si la compra de los camiones se hace en el mercado internacional, envíese una petición a la Sección de Suministros y

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Transporte de la Sede rellenando el respectivo impreso (Formulario de Análisis de Operaciones para Camiones –solicítelo de la Sede si es necesario).

Para analizar las opciones de compra, ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

- i. Duración prevista de la operación. Si la duración prevista de la operación es corta (3-6 meses) o la situación es muy inestable, puede ser mejor alquilar, pedir en préstamo o redestinar en vez de comprar los vehículos, dado el alto coste inicial;
- ii. Costes comparativos. Compare el coste de alquilar vehículos con el coste de comprarlos (incluyendo los costes de envío). Considérese la posibilidad de comprar vehículos de segunda mano si están en buenas condiciones;
- iii. Servicio y otras ventajas. Téngase en cuenta que en el alquiler de vehículos se incluirán los servicios y otras ventajas (como conductores, seguro) que haría falta contratar aparte si los vehículos fueran redestinados, comprados o prestados;
- iv. Tiempo. La reserva de emergencia del ACNUR puede enviar rápidamente vehículos ligeros (véase el Apéndice 3). La compra de nuevos vehículos puede llevar mucho tiempo debido a los plazos de entrega (hasta 8 meses si se fabrican especialmente, lo que suele ser necesario para la configuración de los vehículos todo terreno en las operaciones del ACNUR). Si se necesitan vehículos pesados con urgencia, informe a la Sección de Suministros y Transporte de la Sede sobre las exigencias y la infraestructura para los vehículos, que se encargará de mirar las posibles opciones (redestino, compra, etc.) en el mercado internacional y regional. Si es necesario comprar vehículos, lo más importante será notificarlo y pasar a la acción cuanto antes.
- v. Otras opciones. También se puede tener en cuenta la posibilidad de integrar la flota de vehículos pesados en una gran organización de transporte nacional o regional. La infraestructura de dicha organización, incluidos talleres, oficinas, etc., estaría disponible inmediatamente, así como la experiencia acumulada de operar en el país.

Los vehículos que participen exclusivamente en la operación deben ir numerados y señalizados –por ejemplo, en blanco con marcas azules.

3. Instalaciones de Combustible y Mantenimiento

Es importante disponer de unas instalaciones de servicios adecuadas, que incluyan un buen suministro de combustible y repuestos. El mantenimiento y la reparación hay que llevarlos a cabo con regularidad y según las especificaciones de los fabricantes, bien a través de los servicios del concesionario local o a través del taller del ACNUR. El mantenimiento periódico evitará que los pequeños problemas vayan a más. La conducción y los cuidados por parte de los conductores pueden ser un factor importante para mantener los vehículos en carretera y alargar su vida. El adiestramiento, los incentivos y la supervisión serán clave para ello.

Combustible y lubricantes

- Los suministros garantizados de combustible y lubricantes deben estar disponibles donde sean necesarios (asegúrese de que el aceite y los lubricantes se adecuan a las especificaciones de los fabricantes y de que son nuevos). Eso puede exigir medidas por separado de almacenado seguro y un parque suplementario de vehículos cisterna. Puede que sea necesario abrir gasolineras para asegurar el suministro de combustible.

Repuestos y talleres

Los artículos fungibles (filtros, amortiguadores, zapatas de freno, etc.) y los repuestos deben estar disponibles, especialmente las llantas: la duración de las cubiertas podría no superar los 10.000 km en condiciones agrestes de desierto o montaña.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Los acuerdos de mantenimiento y reparación incluyen:

i. Hacer uso o reforzar las instalaciones existentes:

Las instalaciones comerciales, gubernamentales o de las Naciones Unidas (por ejemplo, el PMA o UNDPKO) pueden atender a otros vehículos del ACNUR o ser reforzados con dicho fin;

ii. Abrir talleres especiales:

El ACNUR puede verse obligado a abrir talleres sólo para la operación –por ejemplo, un taller central perfectamente equipado, que incluya personal, herramientas, equipos de soldadura, tienda de repuestos y una oficina administrativa de transportes. Además, dependiendo del tamaño y zona de la operación, considérese también la posibilidad de tener talleres más pequeños y oficinas administrativas de transporte más cercanas a los puntos aislados;

iii. También pueden necesitarse talleres móviles y grúas:

Hay que asegurarse siempre de que se podrán recuperar los camiones, por ejemplo con talleres móviles, grúas, tornos, etc.

Anexo 3 – Sistema de Gestión de Existencias

En este anexo se ofrecen indicaciones sobre los componentes básicos de un sistema de gestión de existencias. El nivel mínimo de controles necesarios variará en cada operación. Establecer desde el principio unos controles y contabilidad sencillos es mucho más eficaz que instalar un sistema sofisticado posteriormente. Ningún sistema será efectivo si no lo entienden los responsables de su funcionamiento. Todo el personal implicado deberá recibir una formación específica. Todos los documentos son formularios del ACNUR diferentes a las hojas de ruta. El Sistema de Control de Insumos informatizado del ACNUR se basa en la información de este sistema de papeleo.

1. Control de existencias

i. Informe de tramitación: cada pedido o envío (incluidas las contribuciones en especie) debe rastrearse mediante un informe de tramitación. En éste se registrarán todas las fases del movimiento de las existencias desde el pedido inicial de las mercancías hasta, dependiendo del caso, la solicitud de ofertas, el pedido, la notificación del embarque, el tiempo y el lugar de entrega previsto, el tiempo real de llegada y los detalles de distribución.

ii. Un tablón para hacer el seguimiento visual del progreso puede resultar muy útil y ser instalado en seguida.

2. Documentos de Origen

Los documentos de origen detallan la cantidad de producto, especificaciones, empaquetado, valor y origen.

i. Orden de compra. Define el pedido: especificaciones, número de unidades solicitado, precio por unidad, precio total, embalaje, fecha de compra, proveedor, destino, etc. En él deberán mencionarse asimismo, las condiciones normalizadas del contrato impuestas legalmente.

ii. Formulario de Consulta sobre Contribuciones (*CAF*)/Formulario de Consulta sobre Donaciones (*DAF*). Cuando hay un compromiso de contribuciones en especie, los Servicios de Recaudación de Fondos y de Relaciones con los Donantes de la Sede expiden un *CAF* o un *DAF*. Estos aportan una información parecida a la de la orden de compra que debe usarse para seguir la marcha de las mercancías hasta su distribución final a fin de rendir cuentas al donante según lo estipulado en el *CAF/DAF*.

3. Documentos de Autorización

- i. Solicitud de Entrega. Es una solicitud formal que autoriza al personal de almacén a entregar mercancías de las existencias.
- ii. Solicitud de Transporte/Almacén. Es una aprobación formal para que las ONG utilicen el transporte o las instalaciones de almacén para sus mercancías.

4. Documentos de Certificación

Hay una serie de documentos que sirven para certificar que la mercancía ha sido recibida, enviada y/o entregada en buen estado.

- i. Hoja de ruta/ hoja de ruta aérea/conocimiento de embarque. Es el documento de embarque y el contrato con el transportista, que especifica el destino y acompaña a la mercancía desde el puerto de carga hasta el destino contratado, por duplicado. Este documento es la base para el despacho de aduanas y permite al personal chequear las mercancías que se han recibido realmente frente a las que se embarcaron. Las copias por duplicado las utiliza también el personal de compras para verificar que las mercancías despachadas corresponden a las encargadas (es decir, comparándolas con la orden de compra). Cuando el transporte se realiza entre almacenes del ACNUR, se utilizará la nota de entrega (que se adjunta como Anexo 4).
- ii. Nota de expedición. Se utiliza cuando la mercancía se recoge en el almacén y queda fuera del sistema de control de existencias del ACNUR –la persona (conductor o consignador, por ejemplo una ONG) que recoge la mercancía certifica que el género se ha recibido en buen estado.
- iii. Nota de entrega (véase el Anexo 4). La nota de entrega se envía junto con la mercancía cuando ésta es transportada (bajo el control del ACNUR) a otro lugar (por ejemplo otro almacén del ACNUR). El receptor de la remesa firma la nota de expedición para certificar que la mercancía se ha recibido en buen estado y se devuelve una copia firmada al remitente. Se utiliza cuando la mercancía se ha enviado por ferrocarril, carretera o remolcador fluvial (cuando la mercancía se ha transportado por vía aérea se usa un “Manifiesto de Cargamento Aéreo”).
- iv. Nota de Recibo: Cuando la mercancía se recibe, sin una nota de entrega u hoja de ruta/conocimiento de embarque, el receptor de los bienes firma una nota de recibo que se envía al remitente para que lo certifique.

5. Documentos de almacén

Independientemente del tamaño del almacén o tienda y de donde esté situado, los controles de contabilidad mínimos recomendados son los que se mencionan a continuación. Hay que complementarlos con inspecciones rutinarias para asegurarse de que los bienes están bien almacenados y protegidos y con auditorías periódicas.

- i. Hoja de registro de remesas diarias entrantes. Se utiliza para registrar los detalles básicos de todos los envíos recibidos –descripción de la mercancía, cantidad, proveedor, nombre de la persona que los recibe y fecha de recepción, con contra referencia a las hojas de ruta (más arriba).
- ii. Hoja de registro de remesas diarias salientes. Se usa para registrar los detalles básicos de todos los envíos mandados –descripción de la mercancía, cantidad, destino y fecha de despachado (con contra referencia a la hoja de ruta, nota de entrega o recibo).
- iii. Ficha de control de existencias (llamada a veces tarjeta de depósito). Cada producto lleva una tarjeta de stock en el almacén para registrar cada movimiento interior o exterior de ese producto concreto, con contra referencia a las respectivas entradas

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

en las hojas de registro entrantes/salientes. Hace un balance del funcionamiento. Si es posible, quienes reciben y expiden las mercancías no deben ser los encargados de rellenar la ficha de control de existencias.

- iv. Informe diario de existencias (véase el Anexo 4). Ofrece detalles básicos de la mercancía en existencia y la cantidad, valor y peso de estos productos en cada almacén.
- v. Informe de pérdidas/desperfectos: para dar parte de la pérdida o daños a las existencias (tanto durante el transporte como en el almacenado).

Movimiento de mercancías

La forma más fácil de control para estar seguro de que la mercancía alcanza su destino puede ser no realizar el pago (final) (de la mercancía, al conductor o transportista, dependiendo del caso) hasta que no se haya recibido el duplicado con acuse de recibo de la Nota de Entrega u Hoja de Ruta. Es posible que posteriormente sean necesarios controles y medidas más exhaustivas (por ejemplo, inspectores), que de todas formas son necesarios para asegurar que las mercancías llegan a su destino (en el peor de los casos, este control sólo indica que no llegaron). Pero con tal de que se elija cuidadosamente a los signatarios del documento de pedido y de recepción de los artículos, y de que se controlen las firmas (se recomienda combinarlas con un sello del ACNUR), este sistema constituirá una garantía inicial eficaz de control.

Anexo 4



ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS Hoja de Registro Diaria de Vehículos

Fecha:	Kilometraje de Salida:
---------------	-------------------------------

Revisión de Vehículos:

Aceite	Agua (radiador y limpiaparabrisas)	Frenos (de mano y pedal)	Luces delanteras	Luces traseras
Caja de herramientas y gato	Rueda de repuesto	Limpieza del vehículo	Tanque lleno	Verificación de la radio

Conductor (Nombre Impreso):	Firma del Conductor:
------------------------------------	-----------------------------

Destino	Pasajeros	Hora fuera de servicio	Hora de salida	Oficial/Privado	Comienzo lectura km	Final lectura km

Manual para situaciones de Emergencia
Operaciones: Suministros y Transporte

Combustible (litros):	Kilometraje al repostar:
Combustible (litros):	Kilometraje al repostar:
Aceite motor (litros)	Aceite motor (tipo)

Observaciones:

Anexo 4 –



**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS REFUGIADOS
Nota de Entrega**

Distribución:

2 copias para Destino * (Amarilla y Azul)
1 copia para el ACNUR (Blanca)
de _____ Hojas
1 copia para conductor (Rosa)
1 copia para Almacén (Verde)
de Despacho

Nota de Entrega N°

Hoja _____

Almacén de Salida/Lugar (Consignador)	Autorización de Emisión
Almacén de Llegada/Lugar (Consignatario)	Número del Convoy (si es pertinente)
Destino Final	Número del Contenedor (si es pertinente)
Itinerario	Transportista (Nombre Impreso Contratista)
Vagón de ferrocarril Buque o Matrícula Vehículo N°	Conductor (Nombre Impreso)
	Firma

N° Control OP o Donante	Descripción Artículo	Unidad de Paquetes (UP)	Piezas por UP	Peso Bruto Kg. UP	N° de UP cargados	N° de UP descargados	Pérdidas/ Daños Observaciones

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Suministros y Transporte

Nº Total UP Cargados

Total Kg. cargados

Nota de Entrega redactada por (Nombre Impreso):	Fecha	Firma
--	-------	-------

SELLO OFICIAL

** Todos los artículos han sido CARGADOS

Supervisor Carga (Nombre Impreso):	Fecha	Firma	Hora de Carga: Comienzo Final
---------------------------------------	-------	-------	---------------------------------------

** Todos los artículos han sido RECIBIDOS excepto los que llevan un círculo y aparecen en los comentarios de arriba o en el reverso;

Supervisor Descarga (Nombre Impreso):	Fecha	Firma	Hora de Descarga: Comienzo Final
--	-------	-------	--

SELLO OFICIAL

1. El Consignatario en el almacén de llegada debe comprobar la cantidad enviada y declarar cualquier pérdida o desperfecto.
2. ** El Supervisor de Descarga debe declarar cualquier pérdida o daño en este impreso.
3. * El consignatario del almacén de llegadas debe firmar las tres copias de esta Nota de Entrega y dar dos copias firmadas y selladas al conductor, que devolverá la copia Azul al Almacén de Salida/Consignador.

19

Repatriación Voluntaria



• **ÍNDICE**

	Párrafo
Resumen	
Introducción	1-4
Función del ACNUR en las Operaciones de Repatriación Voluntaria	5-10
Condiciones para una Repatriación Voluntaria	11-13
Carácter Voluntario del Regreso	
Trato debido a la Llegada	
Asilo Continuo para Quienes Permanecen Como Refugiados	
Otras Cuestiones de Protección	
Preparación para la Repatriación	34-54
Estar Preparado para una Repatriación Espontánea	
Acuerdo entre las Partes	
Coordinación	
Necesidades de Personal	
Cálculo de Personas	
Posibles Rutas de Retorno	
Campaña de Información Masiva	
Salida	
En Ruta	55-60
Repatriación Organizada	
Repatriación Masiva de Forma Espontánea	
Formalidades del Viaje	
Llegada al País de Origen	61-69
Registro a la Llegada	
Seguimiento y Presencia del ACNUR	
Acogida por parte de la Población Local	
Asistencia Material	
Acceso a la Tierra y a la Propiedad	
Minas Antipersonales	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Formulario de Repatriación Voluntaria	
Anexo 2: Medios de Transporte	

Situación

Las operaciones de repatriación voluntaria, incluso cuando se han planificado con antelación, pueden compartir muchas de las características de una situación de emergencia, tal y como se define en este Manual. A menudo, hay poco tiempo para organizarlas y exigen “una respuesta extraordinaria y medidas excepcionales”. La repatriación masiva no planificada, especialmente cuando se produce en condiciones por debajo del nivel óptimo, puede parecerse a una emergencia causada por una afluencia repentina de refugiados.

Objetivos

Buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudándoles en su repatriación voluntaria de forma segura y digna y a su reintegración plena y duradera en su sociedad de origen.

Principios de Respuesta

- La decisión de regresar o no a casa corresponde a los refugiados. No se los debe obligar a regresar ni privarlos de esa posibilidad;
- El ACNUR debe verificar y garantizar el carácter voluntario de una repatriación.

Medidas concretas

- Desplegar el suficiente personal para reunir información sobre las intenciones de los retornados y para valorar si la repatriación es voluntaria o no;
- Recoger información en el país de origen relativa a las condiciones del regreso y difundir esta información entre los refugiados;
- Definir la naturaleza de la participación del ACNUR en la repatriación y ponerlo en conocimiento de todo el personal, gobiernos y demás agencias, según el caso;
- Ofrecer ayuda a los retornados en su regreso a casa y a su llegada, si es necesario, de conformidad con el grado de participación del ACNUR en la repatriación.

Introducción

1. Las operaciones de repatriación voluntaria pueden compartir muchas de las características de una operación de emergencia, en el sentido de que también pueden exigir una “respuesta extraordinaria y medidas excepcionales” y a menudo hay poco tiempo para organizarlas. Este capítulo es una pequeña guía sobre la repatriación voluntaria, especialmente en condiciones de emergencia; para obtener más amplia información, consúltese el Manual, Repatriación Voluntaria: Protección Internacional, ACNUR, 1996.

2. La repatriación voluntaria es la solución preferida para el calvario que sufren los refugiados. En el Artículo 1 del Estatuto se exige al Alto Comisionado ayudar a “los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas a facilitar la repatriación voluntaria” de los refugiados que cumplen los requisitos del Estatuto.

3. La repatriación voluntaria se califica de:

- i. “Organizada” –es decir, cuando los refugiados regresan de forma organizada, ayudados por el ACNUR,
- o de
- ii. “Espontánea” –es decir, cuando los refugiados regresan por sus propios medios en vez de formar parte de una operación organizada.

4. El regreso espontáneo puede producirse sin previo aviso, a veces en situaciones conflictivas. El ACNUR debe estar preparado para ofrecer una protección adecuada y efectiva y su ayuda a lo largo de las rutas de regreso y en el país de origen. Por otro lado, los refugiados deben recibir información sobre las condiciones dominantes en el país de origen (sobre minas antipersonales, rutas de regreso y estado de la frontera).

Posiblemente, las repatriaciones masivas, de forma espontánea son las que más van a necesitar una respuesta excepcional y medidas extraordinarias.

Función del ACNUR en las Operaciones de Repatriación Voluntaria

5. Las funciones que desempeña el ACNUR en una repatriación voluntaria incluyen:

- i. Verificar el carácter voluntario de la repatriación de refugiados;
- ii. Ayudar a crear las condiciones propicias para un regreso voluntario seguro y digno;
- iii. Promover la repatriación voluntaria de los refugiados cuando las condiciones sean propicias para el regreso;
- iv. Facilitar el regreso voluntario de los refugiados cuando se produce espontáneamente, incluso si las condiciones no son propicias para el regreso;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

v. Organizar, en cooperación con las ONG y demás entidades, el transporte y la acogida de los refugiados, siempre y cuando dichos preparativos estén encaminados a proteger sus intereses y bienestar; y,

vi. Supervisar el estado de los retornados en su país de origen y si se cumplen las garantías dadas por el país de origen. Intervenir en favor de los refugiados si es preciso.

6. El ACNUR debe disponer de información objetiva y actualizada sobre la situación en el país de origen. El personal sobre el terreno debe mantener una estrecha relación con los refugiados para saber en todo momento qué piensan sobre una posible repatriación voluntaria, transmitiendo a los refugiados y gobiernos interesados la debida información.

7. Conviene distinguir entre “promover” y “facilitar” la repatriación voluntaria. La repatriación sólo ha de promoverse cuando se considere, objetivamente, que los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

refugiados pueden regresar de manera segura y digna²¹ y que el regreso tiene buenas perspectivas de ser duradero. El ACNUR puede promover una repatriación voluntaria

²¹Por “seguro” se entiende seguridad legal, física y material o acceso a tierras y medios de vida. “Digno” incluye el concepto de que los refugiados reciban un trato respetuoso de las autoridades estatales, siendo

sin que por ello tenga que encargarse de organizar todos los aspectos del regreso. Con frecuencia, los miembros de cada grupo deben llevar a cabo sus propios preparativos para el regreso, con o sin la ayuda del ACNUR.

8. Si el ACNUR no considera que, objetivamente, el regreso es seguro para la mayoría de los refugiados, y pese a todo los refugiados se empeñan en regresar voluntariamente y/o han empezado a hacerlo por iniciativa propia, la Organización debe evitar promover la repatriación, aunque pueda ayudar a facilitarla.

El ACNUR debe dejar claro a las autoridades y refugiados que el apoyo a la repatriación se basa en el respeto por la libre decisión de los refugiados de repatriarse, pero no debe interpretarse como una señal de que ésta es segura.

9. Facilitar la repatriación puede, dependiendo de las circunstancias, incluir: conseguir información para los refugiados, informar sobre los niveles de protección y ayuda material del ACNUR durante y después del regreso, negociar amnistías, establecer su presencia en el país de origen y comprobar el trato que reciben. La cuestión de la ayuda material hay que tratarla con cuidado, para que la ayuda no sea interpretada como una forma de influencia o de promoción de la repatriación por parte del ACNUR.

10. Cuando se produce una repatriación en masa espontánea en condiciones que el ACNUR no considera, objetivamente, seguras para el regreso de la mayoría de los refugiados y en condiciones de emergencia, hay que pedir consejo a la Sede para definir el papel del ACNUR en esas circunstancias.

Condiciones para una Repatriación Voluntaria

11. En una repatriación voluntaria, debe haber:

Garantías del carácter voluntario del regreso;

Garantías del trato a la llegada;

Asilo continuo para quienes no se repatríen y permanezcan como refugiados.

Carácter Voluntario del Regreso

12. Garantizar el carácter voluntario del regreso incluye que:

i. La decisión de repatriarse se toma libremente;

ii. Los refugiados toman la decisión sobre la base de una información ajustada del país;

iii. La decisión se toma expresamente.

13. La voluntariedad debe considerarse con respecto a las condiciones en el país de origen (exigiendo una decisión argumentada) y a la situación en el país de asilo (permitiendo una elección libre).

restituidos todos sus derechos.

La voluntariedad implica que los refugiados no deben sufrir presiones para repatriarse.

14. Una oficina sobre el terreno debe analizar ambos factores, contando en gran medida para el primero con entrevistas directas de todos los segmentos de la comunidad refugiada, incluidas las mujeres. Hay que observar la actitud de los refugiados tanto hacia las distintas condiciones de su país de origen como hacia la situación en el país de asilo.

15. La voluntariedad significa también que los refugiados no deben verse privados de la posibilidad de regresar. En algunos casos, los intereses económicos y políticos del país de asilo pueden llevar a grupos de interés a tratar de abortar la repatriación.

16. Sea cual sea la índole de la repatriación, los refugiados deben permanecer bien informados de la situación en el país de origen a fin de poder garantizar el carácter voluntario de su regreso. Aunque los refugiados suelen estar bien informados, pueden necesitar más información sobre el estado de su país natal.

17. Cualquier información sobre el recibimiento previsto y las perspectivas de reintegrarse en la vida de su país debe estar disponible para los refugiados. Éstas personas querrán saber si tienen derecho a retomar posesión de sus antiguas casas y tierras, qué tipo y cantidad de ayuda material recibirán en un principio, qué pueden llevar consigo, etc.

18. Muchas de sus preguntas se responden mejor:

i. Organizando una visita de representantes de refugiados (incluidas mujeres) a su zona natal para ver la situación de primera mano, si es posible (ir y hacer visitas);

ii. Ayudando con el intercambio de cartas;

iii. Posibilitando la comunicación por radio con parientes en el país de origen;

iv. Mediante difusión informativa sobre las condiciones en su país;

v. Mediante charlas formales o informales con los visitantes recién llegados de la zona de regreso, o mediante visitas a los campamentos, de los retornados o de las autoridades locales del país de origen.

19. Independientemente del método, hay que garantizar escrupulosamente que los refugiados reciban la imagen más acertada (y objetiva) posible sobre las condiciones de su zona natal.

20. Los refugiados deben expresar libremente su intención de repatriarse. Puede que no estén acostumbrados a tomar decisiones individuales o familiares de esa índole, pero los programas deben estar estructurados de forma que se garanticen sus derechos a este respecto, usando por ejemplo formularios de declaración de repatriación voluntaria.

21. En casos de regreso organizado, se recomienda el uso de un formulario de declaración de repatriación voluntaria (véase el Anexo 1). Cuando hay peligro de

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

coacción, tanto externo como por parte de alguna facción de refugiados, el impreso debe firmarse en privado delante de un funcionario del ACNUR o de cualquier otro testigo neutral. El funcionario puede querer entrevistar a los refugiados para garantizar que su decisión es totalmente voluntaria. Cuando las circunstancias lo permiten, se puede usar una confirmación menos formal, bastando una sencilla lista con los nombres.

En el caso de un regreso masivo espontáneo, la cumplimentación de un formulario de repatriación voluntaria no es realista y el ACNUR debe situar funcionarios a lo largo de las rutas de regreso que supervisen, entrevisten e intervengan cuando sea preciso para determinar si se están produciendo coacciones.

Trato debido a la llegada

22. La duración de la repatriación voluntaria depende, en gran medida, de la protección otorgada a los retornados durante su reinserción en el país natal.

23. El Estado de origen es responsable de la protección de los retornados, sus compatriotas. No obstante, la implicación del ACNUR con los retornados se justifica en virtud de su papel protector en favor de los refugiados y por la responsabilidad estatutaria de la Oficina de impulsar la repatriación voluntaria como una solución duradera para los refugiados.

24. El ACNUR no puede garantizar un trato seguro para los retornados, aunque a menudo ellos soliciten esa promesa. La implicación del ACNUR con los retornados se describe con más detalle en el Manual del ACNUR sobre Repatriación Voluntaria, en el que se incluye información sobre las amnistías y la supervisión.

Amnistías, Promesas, Garantías

25. En cualquier situación de repatriación voluntaria, las garantías legales son fundamentales. El ACNUR recomienda que, además de las condiciones expuestas en el acuerdo de repatriación, los gobiernos, promulguen amnistías por su cuenta o garantías legales para los retornados. Este tipo de declaraciones debe incluir el derecho a regresar, libertad de residencia y una oferta de amnistía. Como mínimo, deberá estipularse que los retornados no están sujetos a ninguna penalización ni discriminación por haber huido del país.

26. Si el gobierno consulta al ACNUR para declarar la amnistía, es especialmente importante sugerir que la amnistía sea:

- i. De grupo –debe extenderse a grupos, no a individuos;
- ii. General –siempre que sea posible la amnistía debe ser general, sin distinción de ‘crímenes’ previos. Tales distinciones pueden crear grandes problemas, por ejemplo en una situación donde no sea posible distinguir claramente entre delitos políticos y criminales. A menos que sea una amnistía general, los repatriados no sabrán si ésta les incluye hasta no haber regresado, lo cual puede ser demasiado tarde. Si no es posible una amnistía general completa, entonces el objetivo debe ser fijar los límites de tiempo de la amnistía (delitos cometidos antes o después o entre determinadas fechas).

Supervisión

27. El ACNUR debe tener un acceso directo y sin obstáculos a los retornados para supervisar sus condiciones de seguridad y de reinserción. Esto incluye el acceso a prisiones o centros de detención (los contactos con el CICR y los Derechos Humanos serán importantes en este aspecto, así como compartir información con otras ONG que trabajan con los retornados).

28. Si los retornados se encuentran en peligro por falta de protección del Estado, el ACNUR deberá intervenir en su favor según lo considere necesario, por ejemplo con acciones paliatorias o protestas formales a nivel local, nacional o incluso regional, sin olvidar transmitir información de los hechos. Si la inseguridad persiste, el ACNUR tendrá que revisar su política en materia de retorno.

29. La función de supervisión de los retornados por parte del ACNUR únicamente nunca es suficiente para garantizar la seguridad de los mismos y el respeto de los principios internacionales sobre derechos humanos en el país de regreso. Aunque nunca debe considerarse como un sustituto de la responsabilidad del Estado, puede ser muy útil intensificar el respeto por las amnistías, las garantías, el poder de la ley y los derechos humanos.

Asilo Continuo para Quienes Permanecen como Refugiados

30. Cualquier programa de repatriación voluntaria debe complementarse con medidas para garantizar el asilo seguro y continuo de los refugiados y la protección internacional para quienes eligen quedarse más tiempo en el país de asilo. Algunos refugiados pueden seguir albergando un temor bien fundado de que van a sufrir persecución y por tanto no desean repatriarse. Puede que otros retrasen su decisión, o incluso que al principio estén en contra de la repatriación, para ver cómo se desenvuelven los primeros.

31. Esto puede implicar la continuación de una operación, pero sólo para un número reducido de beneficiarios. La integración local en el país de asilo es la opción preferida para el puñado de casos que permanecen en él después de haber acabado el programa de repatriación y que son incapaces, por una u otra razón, de regresar a su país de origen. No obstante, en circunstancias poco frecuentes, puede implicar un proyecto de reasentamiento para quienes permanecen como refugiados.

32. Si existe un serio problema de coacción o intimidación, puede que sea necesario trasladar a otro lugar, a los refugiados que han decidido no repatriarse, justo después de haber tomado esta decisión. También eso debe estar previsto e incluido en cualquier acuerdo de repatriación voluntaria.

Otras Cuestiones de Protección

Grupos vulnerables

33. Durante todas las fases de la operación hay que prestar mucha atención a los grupos vulnerables, como los niños y personas mayores no acompañados, los discapacitados y enfermos crónicos, así como a las necesidades específicas de las

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

mujeres no acompañadas y cabezas de familia. En los movimientos de repatriación espontánea a gran escala, las familias pueden quedar separadas durante la operación, siendo necesario establecer servicios de búsqueda para reunir las. Durante el registro, se deberá tomar nota de los refugiados vulnerables, en particular de aquéllos con necesidades especiales, y de las personas que tienen estrechos vínculos con los refugiados vulnerables en el país de asilo u origen.

Preparación para la Repatriación

34. En cualquier clase de repatriación, incluidas las que ocurren en circunstancias de emergencias, se deben seguir las siguientes etapas. Los principios de gestión descritos en los Capítulos 1 al 9 deben tener carácter prioritario (por ejemplo, la planificación, la evaluación de las necesidades y la ejecución) siendo también conveniente consultar el Capítulo 18 sobre suministros y transporte.

Estar Preparado para una Repatriación Espontánea

35. Las medidas más eficaces para garantizar la preparación en una repatriación espontánea incluyen:

i. Estar bien informado sobre el caso de los refugiados, en particular sobre su origen, historia, composición, razones de la huida y su visión sobre los acontecimientos en el país de origen;

ii. Establecer un contacto estrecho con la oficina del ACNUR en el país de origen para determinar si los desplazados internos están volviendo a sus casas u otros acontecimientos que pueden conducir a un movimiento de regreso. Dichos movimientos de regreso suelen precipitarse por el temor de los refugiados de perder sus tierras, propiedades o trabajos si no regresan;

iii. Conocer en todo momento las preocupaciones más acuciantes de los refugiados.

36. Si la situación denota que se está produciendo una repatriación espontánea, hay que hacer un plan de contingencia, incluyendo la identificación de las necesidades de protección y de asistencia material en el país de origen y en el trayecto hacia dicho país, y establecer la capacidad de supervisión en las zonas de regreso, incluida la presencia directa del ACNUR o de uno de sus colaboradores operativos.

Acuerdo entre las Partes

37. Siempre que sea posible, debe firmarse un acuerdo formal de repatriación voluntaria entre los gobiernos de los países de asilo y origen y el ACNUR en forma de un acuerdo tripartito. En cualquier caso, habrá que crear una comisión tripartita lo antes posible cuando se prevé una repatriación voluntaria. Sin embargo, es importante que el ACNUR no entre en acuerdos tripartitos de repatriación sin antes consultar con los refugiados y sin que sus preocupaciones se consideren fundamentales.

38. La función del ACNUR en el desarrollo de un acuerdo tripartito es:

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

- i. Trabajar con dos gobiernos para garantizar que cualquier acuerdo de ese tipo respeta las cuestiones básicas de protección descritas anteriormente;
- ii. Ofrecer ayuda material cuando sea necesaria para posibilitar que se ejecute el acuerdo;
- iii. Supervisar el programa de retorno, con especial atención a la protección, y garantizar que los retornados gozan de acceso libre y sin obstáculos. El ACNUR también debe estar presente en el país de origen para supervisar la reinserción de los retornados.

39. El contenido y alcance real del acuerdo formal dependerá de las circunstancias. En el Anexo 5 del Manual de Protección Internacional sobre Repatriación Voluntaria se encontrará un ejemplo.

40. Puede que surja la cuestión de si quienes desean repatriarse son realmente ciudadanos de su supuesto país de origen. La responsabilidad de decidir sobre esta cuestión pertenece al gobierno del país de origen. No obstante, si surgen problemas irresolubles relacionados con las demandas de nacionalidad o con la apatridia, es preciso ponerse en contacto con la Sede para informarse de cómo proceder.

Coordinación

41. Posiblemente el ACNUR se haga responsable de la coordinación práctica de una operación en la que, por definición, están implicados más de un país.

42. La comunicación entre las fronteras y la coordinación entre las oficinas del ACNUR a ambos lados de la frontera pueden llevar a buen puerto o destruir una operación.

El principio implícito de la coordinación fronteriza es que las operaciones de repatriación voluntaria deben estar determinadas por las condiciones, la capacidad de absorción y la preparación del país de origen.

43. Debe designarse a un funcionario del ACNUR como responsable global de la operación de repatriación en los países de asilo y origen, así como del traslado, por ejemplo al Representante del país de origen. La necesidad de un coordinador es aún mayor cuando se produce una gran repatriación desde más de un país de asilo. Hacer responsable a un funcionario en la Sede es igualmente importante.

Necesidades de Personal

44. Debido a las responsabilidades protectoras del ACNUR en favor de los refugiados, dichas operaciones suelen exigir un gran número de personal sobre el terreno. El personal del ACNUR puede ser necesario para:

Ser testigo de la declaración voluntaria de los refugiados en cuanto a su deseo de repatriarse;

Mantener una presencia, a veces constante, en los asentamientos, a lo largo de las rutas de regreso, en puntos fronterizos y en los centros de tránsito y llegada;

Acompañar a los retornados durante el viaje;

Supervisar el trato que reciben los retornados a su llegada;

Organizar aquellas partes de la operación logística no contratadas a colaboradores operativos y supervisar las que sí lo han sido.

Cálculo de Personas

45. Un elemento importante para la planificación es el posible número de refugiados que van a repatriarse, lo que raramente se conoce con precisión por distintas razones. Sin embargo, hace falta un cálculo aproximado y se debe trabajar en base a las estimaciones hechas. Los planes deben ser flexibles, teniendo en cuenta que un patrón típico es la lentitud del comienzo, mientras los refugiados esperan a ver cómo funcionan los primeros traslados y cómo son recibidos los primeros repatriados.

46. Hay que obtener información sobre:

i. El número de refugiados que pretenden repatriarse. Las cifras hay que obtenerlas mediante muestras al azar, charlas con los ancianos refugiados, dirigentes, mujeres, maestros y otras personas que están en contacto con la comunidad y que son conscientes de las posibles intenciones. También se pueden extraer conclusiones observando el regreso espontáneo real e identificando los obstáculos a los que deben hacer frente los retornados;

ii. El número de refugiados para quienes la repatriación es una opción poco probable en esta etapa;

iii. La localización y el número de refugiados actual en el país de asilo;

iv. La provincia y distrito de origen (destino previsto) en el país de origen. Las provincias y distritos prioritarios para el regreso se decidirán según el número de retornados potenciales;

v. Listas de las personas que tienen necesidades especiales.

47. La información recogida de una operación de repatriación, incluidos los puntos iii a v mencionados más arriba, debe informatizarse usando si es posible el FBARS (Sistema de Registro sobre el Terreno), estar compuesta por la información obtenida durante el registro inicial de los refugiados, y actualizarse periódicamente a partir de entonces (véase el Capítulo 11 sobre cálculo y registro demográfico).

Posibles Rutas de Regreso

48. Es necesario conocer las principales rutas de regreso, desde el campo de refugiados hasta el destino en el país de origen, teniendo en cuenta los posibles métodos de regreso (carretera, trenes, aeropuertos, etc.). Deben identificarse los puntos fronterizos de cruce (camino primarios, secundarios, terciarios y menores). Asimismo hay que tener en cuenta las rutas más seguras y en las que puede haber peligro de minas.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

49. Conviene disponer de distintos mapas con diversos grados de detalle. Los datos del FBARS pueden trasladarse a los mapas, planos y gráficos. Utilícense nombres y ortografías normalizados para todos los lugares, ya que en muchos casos pueden haber cambiado.

Campaña de Información Masiva

50. Además de comprobar que los refugiados disponen de información rigurosa sobre las condiciones en el país de origen, también deben tener información de primera mano sobre la propia operación de repatriación voluntaria. Conviene utilizar carteles, folletos, presentaciones verbales, programas de radio y TV, etc., en la lengua de los refugiados para explicar lo más exhaustivamente posible la operación de repatriación voluntaria prevista. Un simple folleto en el que se describan las formalidades que pueden esperar a la llegada y los preparativos previstos, pueden hacer mucho por ayudar a los repatriados y facilitar el proceso de acogida. Es importante que cada etapa de esta campaña de información sea lo más objetiva posible y que no se levanten falsas expectativas. No hay que dudar en decir a un refugiado que la respuesta a algunas cuestiones específicas sobre las condiciones en el país de origen no se conoce.

También hay que dejar claro a los refugiados que a su llegada ya no estarán bajo la protección del ACNUR y volverán a estar sujetos a las leyes de su país.

Salida

51. Registro: el Anexo 1 contiene una muestra de formulario de registro –el Formulario de Repatriación Voluntaria (FRV), en el que se incluye una declaración de intenciones de repatriación. Si se ha utilizado el Sistema de Registro sobre el Terreno (FBARS) para informatizar los datos del registro, se pueden imprimir los formularios de repatriación voluntaria precumplimentados. Estos formularios impresos contienen los datos necesarios sobre los individuos y familias que desean repatriarse y los interesados no tienen más que firmar las copias.

52. Borrarse del registro: Antes de partir para su país de origen, los repatriados deben borrarse de los archivos del campamento o de cualquier ayuda que recibieran, garantizando la reducción adecuada y el ajuste de la ayuda en el país de asilo.

53. Congregación previa a la partida: A menos que la repatriación pueda hacerse directamente desde el asentamiento, harán falta preparativos especiales en los centros de tránsito antes del traslado, incluyendo el transporte, alojamiento, alimentos y atención sanitaria básica, así como la debida cumplimentación de las formalidades administrativas. En algunos casos, puede ser conveniente que el registro se produzca en los centros de tránsito.

54. Si la repatriación se hace mediante el transporte organizado, se pueden preparar salvoconductos informatizados –que asignan una plaza a los pasajeros en el convoy– usando el módulo de repatriación del FBARS. Eso permitirá que el sistema borre del registro a los refugiados que se repatrian y que queden excluidos de la asistencia en los campamentos.

En Ruta

Repatriación Organizada

55. Deben identificarse las fuentes de ayuda de emergencia disponibles a lo largo de las rutas de regreso (instalaciones médicas y puntos de agua potable). Si no se dispone de suficiente ayuda, tendrán que abrirse “estaciones” provisionales para el descanso y el alojamiento nocturno, la distribución de alimentos (comida preparada o instalaciones de cocina), estaciones de primeros auxilios, puntos de agua, etc., a lo largo del trayecto. La forma y el grado de la asistencia dependerá en parte de los medios de transporte utilizados por los retornados. Entre otras cuestiones a considerar se incluye la cantidad de combustible disponible y las instalaciones para la reparación de vehículos.

56. Será necesario una importante presencia del ACNUR para supervisar y verificar el carácter voluntario del regreso, así como para evaluar las necesidades y coordinarse con las oficinas del país de origen y asilo. Éstas oficinas deberán disponer de información actualizada sobre el número de personas, necesidades y las posibles rutas a seguir.

Repatriación Masiva de Forma Espontánea

57. Si el ACNUR está prestando asistencia en una repatriación masiva espontánea, ha de tener en cuenta las cuestiones que acaban de mencionarse. Sin embargo, prestar ayuda a una gran población desorganizada que se desplaza presentará retos y aumentarán los problemas relacionados con la protección. Deberán tomarse las siguientes medidas:

Preparativos Generales

Establecer o reforzar las posiciones en las rutas (estaciones de ruta) para ofrecer protección y ayuda a la población en movimiento. Los factores que determinan la ubicación de las estaciones de ruta incluyen la disponibilidad de agua y el modo de transporte de los refugiados. Si los refugiados viajan principalmente a pie, las estaciones de ruta deben estar más cercanas entre sí que si los refugiados viajan sobre todo en vehículos;

Hacer que la presencia del ACNUR sea bien visible en las estaciones de ruta utilizando banderas, pegatinas del ACNUR y otros materiales de identificación. Debe comprobarse que el personal del ACNUR sea fácilmente identificable, especialmente los que viajan en equipos móviles;

Designar qué oficina del ACNUR tendrá la responsabilidad sobre qué secciones de la ruta;

Ofrecer apoyo al personal del ACNUR que vive provisionalmente en las estaciones de ruta proporcionándoles tiendas de campaña o alojamiento, agua potable, comidas preparadas, etc.;

Establecer ayuda móvil a lo largo de las rutas, entre estaciones de ruta;

Poner fax, PACTORA u otros medios de telecomunicación en las oficinas provisionales del ACNUR situadas a lo largo de la ruta;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

Instalar en todos los vehículos del ACNUR un equipo de telecomunicaciones;

Seleccionar un canal de radio común para comunicarse con todas las organizaciones implicadas;

Poner un experto operador y/o técnico de radio a cargo de la coordinación de las comunicaciones a lo largo de la ruta;

Organizar reuniones informativas a última hora del día para informar de los sucesos y asignar tareas para el día siguiente;

Utilizar un sólo sistema de numeración para todos los vehículos;

Comunicar los desplazamientos diarios previstos a través de las reuniones de personal, tabloneros de anuncios e informes de situación diarios;

Proporcionar información a los refugiados sobre la ubicación de las estaciones de ruta, etc., poniendo señales a lo largo del camino en la lengua de los refugiados, mediante anuncios en radios locales y utilizando megáfonos;

Se deben hacer los preparativos necesarios para la acogida en el país de origen –en los centros de tránsito fronterizos y en los posibles distritos de retorno, preparando por ejemplo tanto a la población local como al gobierno local– y negociar el recibimiento y el trato en la frontera;

Establecer o reforzar la presencia en el país de origen para facilitar la integración y supervisar el tratamiento debido a los refugiados.

Protección y asistencia material

Instalar provisionalmente cisternas de agua con grifo en las estaciones de ruta (por ejemplo, usando tanques hinchables);

Llenar las cisternas de agua bombeando desde los puntos locales de agua o desde los camiones cisterna y garantizando el tratamiento adecuado del agua;

Emplazar las cantidades suficientes de químicos para potabilizar el agua en las estaciones de ruta y/o puntos de recogida de agua;

Crear equipos móviles de mantenimiento del agua;

Organizar la distribución de agua de los camiones cisterna y rellenar las cisternas de agua de noche, si es preciso;

Instalar grifos en los camiones cisterna para la distribución móvil de agua;

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

Proporcionar bidones pequeños (2-5 litros) a los refugiados que puedan transportarlos fácilmente;

Señalar las zonas de defecación (y letrinas de zanja o de otra clase) en las estaciones de ruta, elegir personas que faciliten y controlen su utilización;

Seleccionar equipos para limpiar las zonas de defecación (o letrinas) mientras se utilizan y para restaurar la zona una vez que la población haya acabado de pasar;

Emplear cal para limpiar las zonas de defecación;

Reforzar los hospitales y centros sanitarios del camino con personal y suministros. Instalar centros de salud en las estaciones de ruta y equipos sanitarios móviles entre cada estación. Garantizar que los centros sanitarios y equipos móviles de salud disponen de un suministro adecuado de Sales de Rehidratación Oral;

Intentar que los refugiados no se concentren en una misma zona para evitar la transmisión de enfermedades epidémicas;

Preparar galletas energéticas y otros alimentos (preferiblemente los que requieren poco o ningún cocinado) para distribuirlos en las estaciones de ruta;

Poner personal responsable de los menores no acompañados en todas las estaciones de ruta;

Establecer equipos móviles para identificar y recoger a los menores no acompañados;

Garantizar que el personal responsable del cuidado de los menores no acompañados es fácilmente identificable;

Definir claramente qué tipo de personas deben ser consideradas “vulnerables” según el objetivo del movimiento de población y comprobar que todas las organizaciones implicadas utilizan los mismos criterios para identificarlas y cuidarlas;

Organizar transportes por separado para recoger a las personas vulnerables y a sus familias.

Formalidades del Viaje

58. Formalidades de inmigración: Habrá que hacer todo lo posible por evitar el despacho de aduanas individual o familiar en la repatriación al país de origen antes de que se produzca el traslado. Esto no sólo crearía enormes problemas prácticos y retrasos, sino que además sería contrario al espíritu de una amnistía general. Si se piden papeles de viaje a cualquier persona, debería bastar con los formularios de registro.

59. Formalidades de Aduana: Normalmente, las formalidades aduaneras en las operaciones de repatriación, se pasan por alto o se simplifican, pero esto deberá ser comprobado con la suficiente antelación. Puede que sea necesario adoptar medidas especiales si los refugiados deciden repatriarse con sus posesiones personales, como vehículos o ganado.

60. Formalidades sanitarias: Los requisitos sanitarios (certificados de vacunación, etc.) no deben exceder los exigidos a un viajero normal. A veces se exigen más vacunas, por ejemplo de cólera, tifus, etc., argumentando esta exigencia en que sin ellas los refugiados pueden suponer un peligro para la salud. Si la vacunación es necesaria, conviene consultar con la OMS, y si los refugiados no poseen cartillas individuales de vacunación habrá que anotarlo en los formularios de registro.

Llegada al País de Origen

61. El principio de un retorno seguro y digno no acaba con el regreso en sí, sino que sigue vigente y debe supervisarse hasta que la situación en el país de origen se haya estabilizado, se disponga de nuevo de protección estatal y los retornados estén reintegrados en su comunidad.

Registro a la Llegada

62. En algunos casos, especialmente en una repatriación de emergencia, puede ocurrir que no se haya efectuado un registro de repatriación en el país de asilo. En ese caso hay que establecer un sistema de registro de la población retornada para facilitar el acceso del ACNUR a todos los retornados en las distintas zonas de regreso. En algunos casos, lo más práctico es una tarjeta de retornado.

Seguimiento y Presencia del ACNUR

63. La presencia del ACNUR es fundamental para hacer el seguimiento de los retornados. La presencia de otras organizaciones y la relación con ellas también es importante. El propósito del seguimiento es valorar si se ha restituido eficazmente la protección estatal y si ésta se extiende a todos los retornados. El principio básico es el de la no discriminación –que los retornados sean tratados igual que la población residente y no sean considerados privilegiados o discriminados de ninguna forma. El seguimiento debe cubrir las condiciones generales (violaciones de derechos humanos y seguridad, seguridad alimentaria, acceso a instalaciones básicas y a la propiedad, libertad de movimiento, cumplimiento de las garantías), así como el seguimiento individual aleatorio.

Acogida por parte de la Población Local

64. Cuando el regreso es espontáneo puede que haya menos tiempo para organizar los preparativos en el país de origen. Hay que preparar cuanto antes a la población local residente para la llegada de los retornados, a fin de promover su aceptación y su integración si es preciso.

Asistencia Material

65. La ayuda material y la protección están relacionadas entre sí y normalmente sirven para consolidar el proceso. La provisión de ayuda material a los retornados aumenta las posibilidades de supervisarlos y es importante para hacer del regreso una solución duradera. Cuando la ayuda se otorga sin discriminación, sobre una base comunitaria, también favorece la aceptación de los retornados y su integración. La cuestión sobre el

tipo y el grado de los programas de ayuda en el país de origen, así como el tiempo que el ACNUR debe seguir interviniendo en ese país, se tratan con más detalle en las referencias citadas más adelante.

Acceso a la Tierra y a la Propiedad

66. La propiedad es un recurso clave para el regreso de los refugiados, tanto en términos de acceso al alojamiento y de regreso al hogar, como de medio de vida. Resolver esta cuestión puede resultar muy complejo, pero debe abordarse si se pretende que la repatriación sea plena y duradera. El ACNUR puede influir negociando con las autoridades la protección de los legítimos derechos de los retornados.

Minas Antipersonales

(Consúltese el Capítulo 23 sobre seguridad del personal para las cuestiones de seguridad sobre minas).

67. La presencia de minas antipersonales en las principales rutas de regreso y en las zonas de asentamiento de los retornados supone un enorme peligro para la repatriación de los refugiados y es, por ello, una de las grandes preocupaciones de protección del ACNUR.

La necesidad de un regreso “seguro y digno” implica que el ACNUR no puede promover la repatriación voluntaria de los refugiados en situaciones claramente peligrosas donde puede haber heridos o muertos.

68. En el sistema de las Naciones Unidas, las cuestiones relativas a la remoción de minas son responsabilidad sobre todo del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO). Si es preciso el ACNUR puede colaborar en la financiación de estudios y en la localización de los campos de minas, pero participar en la remoción de minas propiamente dicha es algo excepcional y exige la aprobación de la Sede. El objetivo, por tanto, es tomar medidas menos costosas que supongan una reducción inmediata del peligro que representa para los refugiados, como campañas de concienciación sobre minas. Los riesgos causados por las minas deben ser tenidos en cuenta desde las primeras fases de la planificación de una repatriación.

69. Deben llevarse a cabo las siguientes actividades:

Identificación de las rutas de regreso y de las zonas potencialmente peligrosas de regreso y análisis de minas antipersonales:

El ACNUR debe tener información fiable sobre las zonas afectadas seriamente por la presencia de minas antipersonales y disuadir a los refugiados de viajar por esas zonas. Si bien el análisis de minas es una responsabilidad estatal, el ACNUR puede contribuir con información obtenida gracias a su presencia en el país de origen y a través de entrevistas con los refugiados en el país de asilo. El DPKO tiene una base de datos sobre minas en la que se incluye información específica de cada país con el número y tipos estimados y los avances conseguidos en cuanto a la remoción.

Método de repatriación: La presencia de minas puede tener un fuerte impacto sobre el método de repatriación previsto –por ejemplo, puede que haga falta convencer a los

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

refugiados de que se repatrien en transportes organizados del ACNUR en vez de hacerlo de manera espontánea.

Campañas de concienciación sobre minas: Si la presencia de minas antipersonales es una realidad, entonces la campaña de concienciación sobre minas deberá incluirse en la campaña de información masiva que se celebrará antes de salir del país de asilo y continuará en el país de origen. Hay que garantizar que la campaña llega a todos los sectores de la población –en las actividades de planificación y preparación de la campaña de concienciación deben participar tanto los hombres como las mujeres–. La campaña debe ser sensible a los niveles de analfabetismo, roles sociales y cultura. Asimismo, debe abarcar: existencia, posibilidad y peligro de minas antipersonales, cómo evitar ser herido, procedimientos de rescate y reconocimiento de las señales de peligro.

Localización (señalización de zonas minadas) y remoción de minas. El ACNUR debe asegurarse de que las zonas y rutas de regreso de los retornados se consideren como una prioridad en los planes nacionales de remoción y localización de minas. Los retornados y la población local deben aprender a reconocer las señales de demarcación utilizadas.

Referencias

Registro – Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, ACNUR Ginebra, mayo 1994.

Repatriación Voluntaria: Protección Internacional, ACNUR 1996.

Repatriación Voluntaria. Módulo de Formación. 2ª Edición, ACNUR, Ginebra 1993.

Anexo 1 – Formulario de Repatriación Voluntaria

A continuación se muestra un ejemplo del tipo de formulario que puede utilizarse en una operación de repatriación a gran escala. Con el *FBARS*, se consigue un formulario precumplimentado en el que se incluye información recogida durante el registro, de modo que sólo falte la firma del interesado. El formulario puede ser modificado para adaptarlo a las exigencias de la operación.

Notas para quienes elaboran el formulario

1. Decídase la información necesaria con las autoridades. Puede que no sean necesarios todos los elementos del ejemplo que se ofrece más adelante.
2. Decídase quién debe cumplimentar un formulario distinto. El ejemplo está pensado para ser cumplimentado por personas de más de 18 años y menores no acompañados, pero podría ser suficiente con que el cabeza de familia cumplimente uno de los impresos para los familiares que lo acompañan.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

3. Decídase el número de copias y lengua(s): normalmente el original y tres copias distribuidas de la siguiente manera: original – autoridades; el ACNUR en el país de asilo; copia 1 – interesado; copias 2 y 3 – para las formalidades del viaje y de llegada.
4. Si es posible, imprímanse los formularios juntos sobre papel carbón.
5. Elabórense instrucciones simples para la cumplimentación.

ACNUR
Formulario de Repatriación Voluntaria

Casos Análogos:

Familia/Grupo N°:

Apellidos	Nombre de Pila	Sexo	Año de Nacimiento	Lugar de Nacimiento	Parentesco
					PRA

Fecha Prevista de Salida:

Centro de Recepción:

Destino Previsto:

Distrito

Puesto Administrativo

Localidad

Yo, el interesado abajo firmante, declaro que yo (y mis familiares) tras las debidas deliberaciones deseo ser repatriado a _____

Interesado:

Fecha

Testigo:

Anexo 2 – Medios de Transporte

Disposiciones Generales

A continuación se describen las ventajas y desventajas de los medios más comunes de transporte. Dependiendo del transporte usado, el plan debe tener en cuenta también:

1. La comida, el alojamiento y la mínima atención sanitaria de emergencia durante el viaje. Cuando las distancias son cortas, se recomienda distribuir, antes de partir, únicamente la ayuda material necesaria para la duración del viaje, además de, si fuese preciso, para los primeros días después de la llegada. Eso ayuda a reducir el incentivo de “repatriarse” muchas veces;

2. La capacidad de transportar todas las pertenencias privadas de los refugiados que sean razonables, a ser posible al mismo tiempo que sus dueños. Recuerde que los enseres que los refugiados transporten consigo servirán para conseguir una reinserción más plena y para lograr más rápidamente su autosuficiencia (es decir, material para techar, ganado, etc.);

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

3. Mantener las condiciones de seguridad y el orden público durante todas las etapas del viaje;
4. Preparativos para el traslado seguro de la documentación necesaria, listas de pasajeros, formularios de registro, etc., y para llevar un archivo estadístico del progreso de la operación;
5. Escolta y supervisión de la repatriación por o en nombre del ACNUR. Al menos durante los primeros traslados, un miembro del ACNUR debe acompañar a los retornados. Compruebe que la repatriación es voluntaria incluso durante la etapa de traslado.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
A PIE	
(i) Espontánea y auto-organizada	(i) Los retornados pueden llevar pocos efectos personales
	(ii) Exige estaciones médicas de primeros auxilios, abastecimiento de agua potable y comida en ruta
	(iii) Precisa asistencia especial para grupos vulnerables (niños, ancianos, discapacitados)
	(iv) Aumento del peligro. Riesgo de separación familiar
CAMIÓN	
(i) Puede usarse en casi todas las carreteras	(i) Abierto a los elementos
(ii) Disponible normalmente	(ii) Peligroso para los pasajeros
(iii) Mucho espacio para equipaje	(iii) Incómodo
AUTOBÚS	
(i) Mayor capacidad de pasajeros en seguridad	(i) Espacio limitado para equipaje excepto en el techo
(ii) Más rápido que el camión si la carretera es buena	(ii) Más lento de cargar y descargar (por ejemplo, en la frontera y controles de carretera)
(iii) Más cómodo	

Notas para camión y autobús

1. Suponiendo que se disponga de tantos autobuses como camiones, el factor decisivo será la distancia del viaje. Si las carreteras son buenas, es preferible usar un autobús para viajes largos. Consulte a los refugiados si el camión les resulta aceptable, tenga en cuenta cómo se manejarían los niños pequeños, a qué se agarrarían los pasajeros y cómo se fijaría el equipaje. Puede que haga falta un toldo u otra clase de protección.

2. Tanto para autobús como camión, harán falta las siguientes instalaciones:

- De combustible para el vehículo;
- De comida y agua para los repatriados durante el viaje;
- De asistencia sanitaria de emergencia;
- De servicio de averías y grúa;
- De seguro del vehículo para el país de destino.

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

3. En cualquier traslado por carretera, ha de tratarse de no cambiar vehículos en la frontera. Aunque normalmente es más fácil usar vehículos del país de asilo, conviene considerar las ventajas de traerlos desde el país de origen para recoger a los repatriados. Debe garantizarse que los conductores no trabajan demasiadas horas y de que poseen las acreditaciones de inmigración y demás papeles para llegar a su destino.

4. Puede que resulte difícil mantener a los camiones juntos en un convoy, y en cualquier caso es poco práctico en caminos polvorientos. No obstante, debe haber una persona claramente responsable de cada grupo de vehículos. Habrá que solicitar consejo local sobre cómo ordenar y controlar los vehículos. Una solución son los puntos de parada preorganizados, donde se reagrupan todos los vehículos, con la persona a cargo en el último vehículo. Es preciso comprobar que todos los conductores conocen los procedimientos en caso de avería o accidente.

TREN

Ventajas	Desventajas
(i) Facilidad de control en general incluso en los pasos fronterizos	(i) Mucho menos flexible: transporte secundario necesario hasta y desde el tren
(ii) Mucho espacio de equipaje	(ii) Normalmente más lento que por carretera
(iii) Puede hacerse de forma autosuficiente (combustible, comida, agua, etc.) en grandes distancias	

Notas

1. El traslado por tren en vez de por carretera puede que sea una buena solución cuando hay que repatriar a un gran número de personas al mismo primer destino.

2. Para evitar retrasos en la frontera, se intentará de organizar las formalidades de inmigración, aduanas y sanitarios justo en el destino final o embarcando funcionarios que las cumplimenten durante el viaje.

AIRE

Ventajas	Desventajas
(i) Rápido, conveniente y controles fáciles	(i) Alto coste
(ii) Posiblemente ya dispondrá de instalaciones para reunión y recepción	(ii) Transporte secundario necesario hasta y desde el aeropuerto
(iii) Medio óptimo para largas distancias y especialmente para enfermos, discapacitados y otras personas vulnerables	(iii) Capacidad limitada de equipaje

Notas

1. En una repatriación a gran escala, los vuelos comerciales no bastan (y son más caros que alquilar aviones). En general, el avión más económico para trayectos medios o largos es el avión a reacción de gran capacidad (es decir, de tipo jumbo o airbus).

2. El ACNUR tiene una considerable experiencia en el alquiler de aviones para operaciones de repatriación. Posiblemente el acuerdo se formalice desde Ginebra,

Manual para situaciones de Emergencia

Operaciones: Repatriación Voluntaria

siendo necesario consultar a la Sede (la Oficina Regional y la Sección de Suministro y Transporte) acerca de los procedimientos y criterios de seguridad.

3. Además de cuestiones prácticas como la longitud de la pista de aterrizaje, no hay que olvidar solicitar del gobierno implicado:

- la concesión de utilizar combustible libre de impuestos (compruébese la disponibilidad de combustible);
- la renuncia a las cargas de ruta en vuelos domésticos, tasas de aterrizaje y aparcamiento;
- el pago del coste real de las cargas de manipulado en vez de las tarifas comerciales preestablecidas.

BARCO

Ventajas	Desventajas
(i) Mayor capacidad de pasajeros y equipaje	(i) Transporte secundario necesario desde y hasta el puerto
(ii) Posiblemente ya dispondrá de instalaciones para reunión y recepción	(ii) Lento y caro
(iii) Cómodo	(iii) Mareos

20

Administración, Personal y Finanzas



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-3
Personal de Emergencia	4-36
Introducción	
Reclutamiento	
Administración	
Gestión de Personal	
Visibilidad del Personal	
Alojamiento del Personal	
Presupuesto y Finanzas	37-51
Autoridad para Incurrir en Gastos	
Transferencia de Fondos	
Cuentas Bancarias	
Tipos de Cambio	
Procedimientos de Contabilidad	
Bienes No Fungibles y Material de Oficina	52-61
Bienes No Fungibles	
Sistema de Gestión de Activos	
Material de Oficina	
Locales para Oficinas	62-67
Transporte Oficial	68-75
Vehículos	
Aviones Ligeros	
Organización de Oficinas	76-80
Archivos y Documentación	
Comunicaciones	
Referencias	
Anexos	
Anexo 1: Prefacio y extracto de la “Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia”	
Anexo 2: Sistema de Archivo Aconsejado sobre el Terreno	

Introducción

1. La finalidad de este capítulo es que sirva de guía general para los procedimientos y acciones administrativas básicas en una situación de emergencia del ACNUR. Nada en este capítulo debe entenderse como una alteración de las normas, reglamentación e instrucciones existentes, especialmente del Manual del ACNUR. La última edición de la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia (denominada a partir de ahora Lista de Verificación) es una consulta fundamental para la administración de una emergencia. La Lista de Verificación consta de tres partes:

- i. La Lista de Verificación propiamente dicha (unas pocas páginas). Viene reproducida como Anexo 1;
- ii. Los Anexos a la Lista de Verificación (en una gran carpeta), sobre todo muestras de los impresos administrativos más frecuentes y extractos del Manual del ACNUR;
- iii. Un disquete informático con gran número de formularios.

A lo largo de este capítulo se hace referencia a los distintos elementos de la Lista de Verificación.

2. En este capítulo se trata especialmente el tema de la apertura de una nueva oficina en una situación de emergencia, pero también puede servir cuando se amplía una oficina o se instalan subdelegaciones u oficinas sobre el terreno.

3. El estatuto de una oficina del ACNUR está determinado por el acuerdo entre el gobierno de acogida y el ACNUR, denominado Acuerdo de Cooperación, también conocido como "Acuerdo de la Oficina Local" o "Acuerdo de Sede" (*Accord de Siège*) (véase la sección sobre locales de la Lista de Verificación). Hasta que se consigue el acuerdo, el ACNUR está cubierto por el acuerdo del PNUD con el gobierno de acogida. Además, la Convención sobre Privilegios e Inmidades de las Naciones Unidas, 1946¹, es aplicable al ACNUR y abarca cuestiones como la inviolabilidad de los locales de las Naciones Unidas, el derecho a operar con cuentas en dinero extranjero, la exención de impuestos directos y aduaneros sobre los artículos de uso oficial y facilidades e inmunidad en las comunicaciones. Las cláusulas específicas relativas a la operación de emergencia, por ejemplo las referentes al manejo de los suministros de asistencia, deben manifestarse en el intercambio de comunicados con el gobierno relativos a la petición de ayuda material y al acuerdo de proyecto (véase el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución).

Personal de Emergencia

(Véase la sección de Personal, Condiciones y Seguridad de los Trabajadores de la Lista de Verificación). Véanse también las Normas para el Personal y el Manual de Dotación y Gestión del Personal, así como la base de datos interna disponible en CD-Rom.

¹Contenida en CD-ROM "Refworld" del ACNUR. ²N. de T. En inglés, Daily Subsistence Allowance ³El

Introducción

4. El Jefe de la Oficina deberá comunicar cuanto antes a la Sede las necesidades de personal previstas, tanto a nivel de servicios generales como de profesionales, con los detalles suficientes como para que la Sede pueda revisarlos de acuerdo con los procedimientos de personal establecidos y aprobar la lista del personal propuesto para la emergencia. Los recursos de personal para la emergencia deberán ser utilizados sólo durante el período inicial de la emergencia. En la fase inicial, antes de crear los puestos de trabajo, se puede contratar personal del país y pagarle en concepto de Ayuda Temporal.

5. No debe haber retrasos en la asignación del personal necesario. Sin embargo, el simple hecho de añadir personal no cubrirán las necesidades organizativas de una emergencia: el plan de operaciones y la definición de las responsabilidades deben determinar las necesidades personales y no al contrario. La experiencia demuestra que, durante una operación, los equipos pequeños con responsabilidades claras tienen más éxito que los equipos grandes cuyos miembros tienen papeles menos definidos.

El nuevo personal que no sabe exactamente cuál es su papel supone una carga para la gestión de una emergencia.

La contratación de personal debe ser flexible. El número puede variar con el tiempo.

Reclutamiento

6. Es importante comprender las distintas ventajas del personal nacional (denominado también local) e internacional y que ambas fuerzas se incorporen adecuadamente en el plan de reclutamiento de personal. Los miembros de la plantilla nacional comprenderán la situación local y serán sensibles a cuestiones que a menudo escapan a la atención del personal internacional. Normalmente cuentan con un buen número de contactos que les permiten “sacar el trabajo adelante”.

7. Muy importante: el personal nacional puede hablar la lengua de los refugiados. Del mismo modo, los miembros de la plantilla internacional aportan una imparcialidad y una personificación del carácter internacional del ACNUR esenciales. Además contarán con anteriores experiencias que pueden contribuir a la gestión de la emergencia.

8. La Sede es responsable de la localización, reclutamiento y despliegue del personal internacional. Las necesidades de personal internacional dependerá de la magnitud de la emergencia y de los acuerdos de ejecución.

El ACNUR cuenta con una serie de acuerdos de reserva mediante los cuales puede destacar rápidamente personal internacional adecuado a una operación de emergencia.

9. El siguiente cuadro muestra las posibles funciones de la plantilla en una gran emergencia.

Tipo de función
Gestión y dirección global
Gestión administrativa en grandes emergencias
Funciones principales del ACNUR en un Equipo de Emergencia: Sobre el Terreno, Protección, Programa
Funciones administrativas y financieras de un Equipo de Emergencia, abrir nuevas oficinas y formar al personal
Funciones en servicios comunitarios
Funciones de suministro y transporte
Funciones técnicas - coordinadores técnicos (por ejemplo, salud, agua, nutrición) y - otros equipos técnicos, por ejemplo, evaluación sanitaria, preparación y respuesta en caso de epidemias, sistemas de seguimiento sanitario, ingeniería (planificación física, agua, saneamientos, carreteras)
Funciones de apoyo, por ejemplo gestión del campamento base, telecomunicaciones y seguridad del personal

10. Por consiguiente, habrá que tener en cuenta, en una emergencia de gran magnitud, al menos las siguientes necesidades de personal internacional (incluido un equipo de emergencia).

Jefe del Equipo de Emergencia (sirviendo posiblemente uno de los funcionarios principales como Adjunto del Jefe del Equipo);

Secretario/a o Adjunto Internacional del Jefe del Equipo;

Funcionario Principal encargado de la Protección;

Funcionario(s) encargado(s) de la Protección;

Funcionario Principal encargado de los Programas;

Funcionario(s) encargado(s) del Programa;

Coordinadores de Sector, por ejemplo de los Servicios Comunitarios, Agua, Salud, Nutrición;

Funcionarios destacados al emplazamiento en que se encuentran los refugiados;

Funcionario Principal Administrativo;

Funcionario encargado de Finanzas/Funcionario de Personal;

Funcionario encargado de la Seguridad del Personal;

Funcionario encargado de la Información Pública;

Funcionario encargado de la Logística;

Funcionario encargado de las Telecomunicaciones.

11. El equipo de emergencia puede estar formado únicamente por personal procedente de acuerdos de reserva de emergencia o por una mezcla de estos últimos y de personal del ACNUR destinado ya en esa zona. Los acuerdos de reserva y de dotación de personal de emergencia incluyen la rotación interna del personal del ACNUR y acuerdos de reserva de emergencia con otras organizaciones. Los detalles de estos acuerdos pueden encontrarse en el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1.

12. En cuestiones de personal, la experiencia en operaciones de emergencia es, desde luego, una gran ventaja.

La prioridad absoluta de la gestión de personal es cubrir los puestos directivos clave con personal experimentado del ACNUR con la adecuada categoría.

13. En un país en el que funciona un programa anterior a pequeña escala se añade una emergencia de gran envergadura, puede que sea preciso reemplazar al actual Jefe de Oficina por otro más experimentado, al menos mientras dura la emergencia.

14. Otra de las prioridades es el 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, otro personal tendrá que dedicar una cantidad desproporcionada de tiempo a la administración interna del ACNUR. Habrá que buscar y formar personal administrativo local, pero esto requerirá también la supervisión de un funcionario con experiencia.

15. Cada emergencia de refugiados exigirá un cierto número de especialistas incluso en las fases de evaluación y etapas iniciales de la emergencia. Si este personal no se puede conseguir en el país, habrá que solicitar sin demora ayuda a la Sede a fin de reclutar especialistas a través de los acuerdos de reserva. Para mayor información acerca de estos acuerdos de reserva, véase el Apéndice 1 del Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia.

16. Es posible que algunos voluntarios informales, tanto locales como miembros de las comunidades diplomática y expatriada, ofrezcan su ayuda. El valor de estos voluntarios externos variará considerablemente dependiendo de la situación. Es importante evaluar las capacidades de los voluntarios, el tiempo que pueden dedicar y la disponibilidad del personal de gestión necesaria para coordinarlos y apoyarlos.

Si no se dispone de un equipo adecuado para supervisar a los voluntarios su gestión para un personal de por sí sobrecargado, puede suponer una carga tan grande o mayor que la ayuda que puedan aportar dichos voluntarios.

Normas para la presentación de informes

17. Cuando se envía un equipo de emergencia a una zona del país donde no existe una oficina del ACNUR, el Jefe del Equipo de Emergencia es el encargado de informar al

Representante del ACNUR en ese país, al Representante Regional o Enviado Especial según el caso.

18. Cuando se envía un equipo de emergencia a una zona donde la Oficina del ACNUR está al mando de la operación, dicho equipo deberá integrarse en la estructura de la plantilla de la Oficina. La decisión de quién dirige la operación, el Jefe de la Oficina o el Jefe del Equipo de Emergencia, dependerá de las circunstancias y de la experiencia y antigüedad del personal. La decisión de quién toma el mando de la operación deberá comunicarse claramente a todo el personal desde el comienzo para evitar cualquier ambigüedad en la política de responsabilidades y en la presentación de informes.

Administración

19. La buena administración, supervisión y dirección del personal son muy importantes para el éxito de la operación de emergencia, aunque puede fácilmente pasarse por alto. La motivación inicial de los implicados es una gran ventaja, pero para las personas que no tienen una visión global de la operación, esto puede verse sustituido por el desencanto y la frustración, si los supervisores están demasiado ocupados planificando, organizando, dirigiendo, controlando y siguen motivando a su propio personal.

20.

Las distintas responsabilidades, funciones y tareas deben haber sido perfectamente definidas y entendidas.

La descripción de funciones es el mecanismo de gestión más habitual para definir las responsabilidades de cada persona, incluso si los imperativos de una emergencia suponen su constante revisión. Es muy importante para el personal del ACNUR y más aún para el personal que colabora con él (como Voluntarios de las Naciones Unidas – VNU–, consultores y el personal procedente de acuerdos de reserva de emergencia) y los voluntarios informales. La responsabilidad deberá ser delegada hasta el nivel más bajo posible y que ésta conlleve la debida autoridad. La responsabilidad sin autoridad resulta inútil.

21. Es importante convocar reuniones de personal periódicamente desde el principio. El bienestar del equipo tiene un peso importante en el éxito de la operación de emergencia.

Cada persona debe tener el sentimiento de que forma parte del equipo del ACNUR. incluidos los consultores, personal colaborador y voluntarios.

22. A menudo será necesario trabajar muchas horas, pero los supervisores deben asegurarse de que el personal goza de tiempo libre, lejos del emplazamiento de los refugiados, y de que no está tan agotado como para comprometer la eficacia y profesionalidad de su trabajo.

23. Todo el personal sobre el terreno tiene la responsabilidad especial de salvaguardar su propia salud, pero también desempeña un papel importante en cuanto a la buena salud mental y física de sus colegas (véase el Capítulo 22 sobre cómo superar el estrés). Una acción paliativa a tiempo puede evitar la necesidad de tener que hospitalizar o evacuar al personal clave.

24. En muchas ocasiones, durante una emergencia, el personal puede creer que dedicando tiempo a ayudar a un refugiado o a una familia en peligro aliviará el sufrimiento directamente. Es muy comprensible que lo intente, pero eso puede llevar a una implicación emocional a costa de las responsabilidades más generales que el personal tiene hacia la totalidad de los refugiados, así como al resentimiento por parte de otros refugiados. La responsabilidad directa de los cuidados individuales suele estar mejor garantizada por la comunidad de refugiados. Por lo que respecta al personal, la compasión debe equilibrarse con un enfoque profesional. En este caso particular, la ayuda de los supervisores suele ser necesaria.

25. Debe prestarse especial atención a supervisar y estimular adecuadamente al personal nacional recién incorporado. A menudo el Jefe de la Oficina y el personal internacional están tan ocupados en reuniones o en el lugar sobre el terreno, que el resto del personal, que a lo mejor sabe poco del ACNUR y menos aún de la operación, se queda sin orientación y se siente desmotivado. Parte de la información general del equipo de emergencia de la oficina puede resultar útil para formar al personal nacional recién incorporado. En todos los casos, el nuevo personal deberá recibir instrucciones de su supervisor directo en las que se incluya, como mínimo, información general sobre la operación y la función del nuevo miembro del equipo.

Gestión de Personal

26. El PNUD puede colaborar en el establecimiento de las condiciones del servicio e incluso en la búsqueda de personal nacional sobre el terreno.

27. Se debe tener cuidado a la hora de seleccionar personal sobre el terreno para puestos de avanzada. Una buena manera de gestionar a los Funcionarios sobre el Terreno, al menos inicialmente, es asegurarse de que la Autorización de Viaje (PT8) expedida, que autoriza la misión al país de la operación, abarca también los viajes internos y las dietas (*DSA*²). Si esto último no está cubierto, se expide un apéndice del PT8 original. Normalmente en situaciones de emergencia, y para evitar que el personal lleve encima demasiado dinero en efectivo, se le da un adelanto de las dietas mensuales. Este adelanto se pone en el código de partidas en suspenso como se indica en la lista de códigos de contabilidad del ACNUR (VF 324) y se registra en el reverso del PT8 original. Una vez completada la misión, la oficina encargada de satisfacer la demanda del viaje deberá garantizar que los adelantos de viaje se deduzcan de los derechos.

28. También hay que prestar especial atención en la gestión de los puestos de avanzada con el adecuado personal nacional, por ejemplo los conductores de los funcionarios sobre el terreno. Aquí habría que señalar que, si bien los Jefes de la Oficina pueden autorizar al personal de los puestos de avanzada a conducir los vehículos para los viajes oficiales, cosa que en una emergencia puede ser necesario, conviene hacer todo lo posible por conseguir conductores para los funcionarios sobre el terreno desde el principio. Estos pueden ser útiles para los funcionarios sobre el terreno de muchas maneras.

29. Todo el personal nacional situado en puestos de avanzada debe tener contrato, comprender los términos del puesto y sus ventajas, incluidos el coste y los beneficios del seguro de salud de las Naciones Unidas, recibir su salario regularmente, trabajar un número razonable de horas y disfrutar los permisos previstos.

Toda el personal deberá poseer una descripción de sus funciones y comprenderlo.

Tan evidentes como parecen estas exigencias, en una emergencia, sin embargo, pueden ser difíciles de cumplir. Los conductores del ACNUR pueden tener mucho trabajo extra, más allá de la simple conducción y como resultado de su trabajo con funcionarios sobre el terreno itinerantes, por lo que deben pasar mucho tiempo fuera de casa. Todos estos factores deben tenerse en cuenta.

Visibilidad del Personal

30. Puede que se necesiten medios para identificar visualmente al personal del ACNUR, sobre todo fuera de la capital. Entre el material de identificación visual, disponible en la Sede, están las banderas, pegatinas (incluidos adhesivos magnéticos), chalecos, brazaletes, camisetas y gorras (véase el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1).

31. También deberá tenerse en cuenta la adopción de un tarjeta de identidad del ACNUR con una fotografía visible que puede llevarse como distintivo de bolsillo. Deberán hacerse los preparativos para que el personal del ACNUR reciba los carnets diplomáticos expedidos por el gobierno cuanto antes. Si aún no se dispone de ellos, posiblemente el homólogo del ACNUR en el gobierno pueda obtener rápidamente un atestado oficial en lengua local para los funcionario sobre el terreno en puestos de avanzada, que resultará muy útil.

Alojamiento del Personal

32. Al comienzo de una emergencia, el personal internacional gozará del estatuto de misión y normalmente se alojará en hoteles. Si las dietas diarias no cubren el coste básico de un buen alojamiento de hotel, la Sede debe ser informada en seguida y deben conservarse todos los recibos del hotel. Por el contrario, las dietas disminuyen si se proporciona alojamiento oficial y/o comidas. Si se sabe que se necesitarán preparativos especiales a fin de conseguir alojamiento para los miembros del personal asignados a ese puesto de servicio, debe informarse a la Sede, dando detalles de la práctica local de las Naciones Unidas.

33. En zonas muy depauperadas, desprovistas de alojamientos adecuados para el personal ni oficinas, existe un paquete normalizado de alojamiento para el personal y oficinas. Está compuesto de unidades prefabricadas que se guardan en las reservas y que pueden transportarse por vía aérea a la operación. En el Apéndice 1 del Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, se ofrece más información al respecto.

34. Los neceseres de viaje normalizados y para el terreno también pueden obtenerse en la reserva de emergencia y en el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1, se amplían los detalles sobre su contenido. Los neceseres están diseñados para que el personal disponga de los artículos personales básicos necesarios durante los primeros días, a la espera de otra organización más adecuada. Normalmente, éstos equipos sólo se enviarán al personal destinado en localidades aisladas desde o vía Ginebra, y cuando se sabe que no hay tiempo para conseguir lo necesario a la llegada en el país de operaciones. Si el ACNUR ya está representado en el país, la Oficina

sobre el Terreno debe conocer muy bien las condiciones que esperan al personal y por tanto el equipo específico que éste necesitará, y lo mejor quizá sea comprarlo localmente.

35. La responsabilidad de proporcionar los artículos personales necesarios pertenece a los miembros del personal. Incluso disponiendo de equipos, el personal debe comprobar cuidadosamente qué otros artículos pueden ser necesarios; no es probable que un neceser normalizado cubra todas las necesidades. El personal que recibe los neceseres debe responder personalmente de ellos al final de la misión y se espera que al menos los artículos no fungibles sean devueltos.

36. En condiciones difíciles, puede que sea preciso contratar a un gerente del campamento base que será responsable de organizar los detalles cotidianos para el personal del ACNUR. La Lista de Verificación proporciona una descripción de las tareas del gerente del campamento base.

Presupuesto y Finanzas

(Véase en la Lista de Verificación, la sección sobre Finanzas, Equipamientos y Suministros).

Autoridad para Incurrir en Gastos

37. Actualmente el ACNUR clasifica los gastos en dos grupos:

- i. Gastos de proyecto;
- ii. Gastos de apoyo administrativo.

La clasificación de los gastos puede cambiar en el futuro.

38. La autoridad a incurrir en gastos de proyecto viene otorgada por una Carta de Instrucciones (*LOI*). Se puede hallar más información en el Capítulo 8 sobre medidas de ejecución.

39. La autoridad a incurrir en gastos de apoyo administrativo viene otorgada por un Documento de Presupuesto y Obligaciones Administrativas (*ABOD*). Éste es expedido por la Sede y va dirigido a los Jefes de la Oficina. Cubre todos los gastos no relacionados con el personal, incluida la asistencia temporal y las horas extraordinarias.

40. La autoridad de incurrir en gastos adicionales de apoyo administrativo en una emergencia se otorga a una Oficina sobre el Terreno enmendando el *ABOD* existente. Cuando se produce una emergencia en un país donde el ACNUR aún no está representado, se expedirá inmediatamente un primer *ABOD*. Éste puede enmendarse cuando se conozcan más detalles sobre las necesidades administrativas. El cotejo de los gastos con los fondos asignados se hace mediante una Hoja de Control del Presupuesto Administrativo (*ABCS*) del sistema de contabilidad informatizado.

Transferencia de Fondos

41. Es fundamental disponer de los fondos necesarios inmediatamente. Los fondos llegarán normalmente mediante una transferencia bancaria. Sin embargo, las transferencias, especialmente cuando son a cuentas bancarias de Oficinas sobre el Terreno en puestos de avanzada, sufren a veces retrasos excesivos debidos a los complicados trámites bancarios. Es importante elegir un banco local con un corresponsal internacional directo, a ser posible el Citibank N.A. de Nueva York o la UBS en Suiza. La Sección de Tesorería puede proporcionar más información al respecto.

42. Al principio de una emergencia es posible usar cheques bancarios de Ginebra que pueden hacerse efectivos directamente en la cuenta bancaria de la Oficina sobre el Terreno. Para ello, hay que tomar, por supuesto, las debidas precauciones para garantizar la seguridad de los cheques.

43. En casos muy extremos, cuando no hay servicios bancarios, se puede conseguir dinero local en efectivo (por ejemplo a través de empresas y comerciantes locales), siempre y cuando se obtenga la autorización correspondiente de Tesorería. Los fondos se transferirán a la cuenta que indique el comerciante después de que el ACNUR haya recibido el efectivo. Las Oficinas sobre el Terreno también pueden recibir efectivo mediante servicios profesionales de mensajería. La información sobre las transferencias de dinero, pasadas, presentes y futuras, deberán tratarse con absoluta discreción.

44. La transferencia de posteriores fondos por parte de Tesorería se hacen sobre la base de solicitar una reposición de efectivo en el formulario normalizado que aparece a continuación. Hay que tener cuidado de que los fondos enviados se ajusten al máximo a su fecha de utilización, evitando así balances bancarios innecesariamente elevados sobre períodos prolongados.

A: Tesorería del ACNUR (HQTY00)

De: Funcionario Peticionario/Localidad de la Oficina sobre el Terreno

Tema: Solicitud de Reposición de Efectivo

Por favor efectúese inmediatamente una transferencia de fondos basada en la siguiente información:

Balances actuales (todas las cuentas bancarias y dinero de bolsillo) en (dd/mm/aa): *(proporcione detalles sobre las cantidades y tipos de moneda)*

Necesidades globales de desembolso para las próximas x (máximo 4) semanas: *(proporcione detalles sobre las necesidades administrativas y de programa, cantidades y tipo de moneda)*

Reposición solicitada: *(indique cantidad y tipo de moneda)*

Nombre y dirección completa del banco, incluido el nº de cuenta bancaria del ACNUR y el sistema de contabilidad de recepción del código bancario de la Oficina sobre el Terreno.

45. Los desembolsos tanto para gastos administrativos como de proyecto los realiza la Oficina sobre el Terreno desde una cuenta bancaria local del ACNUR o, en espera de abrir dicha cuenta, a través del PNUD. En este último caso, la Sede del ACNUR se pone de acuerdo con la Sede del PNUD para que la Oficina Local del PNUD reciba la autorización necesaria para incurrir en gastos a favor del ACNUR. La liquidación con el

PNUD se hará normalmente mediante el sistema común del Comprobante Interinstitucional (IOV) para cantidades de menos de 10.000 dólares EE.UU. o a través de una transferencia especial de fondos al PNUD en Nueva York para sumas más grandes. Como norma general, los desembolsos que excedan el equivalente a 100 dólares EE.UU. deberán hacerse por cheque; cuando las circunstancias locales exijan pagos regulares en efectivo que excedan este límite, deberá obtenerse la aprobación de la Sede.

Cuentas Bancarias

46. Todas las cuentas bancarias locales del ACNUR las abre la Tesorería basándose en la recomendación de la Oficina sobre el Terreno. La elección del banco viene determinada por su reputación, facilidad de acceso, los servicios ofrecidos y las comisiones. Consúltese con otras agencias de las Naciones Unidas, misiones diplomáticas y ONG. Es necesaria la siguiente información:

- i. Nombre completo del banco;
- ii. Dirección y números de teléfono, telex y fax;
- iii. Tipo y moneda de la cuenta;
- iv. Banco corresponsal en Nueva York o Suiza;
- v. Cantidad máxima de cualquier cheque;
- vi. Panel propuesto de los signatarios del banco;
- vii. Cantidad de la transferencia inicial.

47. Tesorería designará a los signatarios bancarios autorizados. Normalmente se necesitan dos firmas conjuntas para operar con las cuentas bancarias del ACNUR . En circunstancias excepcionales, puede autorizarse la firma de un sólo funcionario.

Hay que poner mucho cuidado para garantizar la seguridad del libro de cheques.

En los cheques debe constar la palabra ACNUR, estar numerados consecutivamente, ser verificados con los recibos y guardados, en una caja de seguridad, por un miembro del personal que designe el Jefe de la Oficina. Los cheques deberán llevar siempre el nombre del portador e ir siempre cruzados a menos que haya una poderosa razón para no hacerlo. Bajo ninguna circunstancia un signatario bancario prefirmará un cheque en blanco o lo cumplimentará sólo parcialmente.

48. Las Oficinas sobre el Terreno tendrán normalmente una cuenta bancaria en moneda local para no residentes; sin embargo, cuando las circunstancias lo requieran, quizá se deba abrir una cuenta en dólares EE.UU., para no residentes y otra cuenta en moneda local para residentes. Si hay problemas con las reglamentaciones de control de cambio de moneda, deberá informarse inmediatamente a la Tesorería en la Sede. Las Oficinas sobre el Terreno deben tratar de obtener las condiciones más favorables para la transferencia y conversión de los fondos del ACNUR .

Tipos de Cambio

49. Si la discrepancia es significativa, es decir, de más de un 3%, entre los tipos del mercado real y los tipos de cambio predominantes en las Naciones Unidas, deberá solicitarse una revisión de este último. Esta solicitud deberá coordinarse con el PNUD y otras organizaciones locales de las Naciones Unidas y dirigirse al PNUD en Nueva York. El comunicado debe incluir un resumen de las fluctuaciones de los últimos 60 días. Si fuera necesario, deberá solicitarse la intervención de la Sede del ACNUR junto con el PNUD en Nueva York.

Procedimientos Contables

50. Los procedimientos contables del ACNUR pueden variar. Sin embargo, actualmente, siempre que una Oficina sobre el Terreno efectúe operaciones en su propia cuenta bancaria, deberá informar a la Sede mensualmente sobre todas las transacciones de cada cuenta. El procedimiento es el mismo para los gastos administrativos y de proyecto. Lo más importante es cumplimentar un comprobante de pago con los justificantes correspondientes e introducirlo inmediatamente en el sistema de contabilidad informatizado. Si aún no se dispone de este tipo de sistema, el comprobante de pago deberá cumplimentarse manualmente (F.10) e introducirlo inmediatamente en el diario del banco (*HCR/ADM/800*). Es fundamental que en el comprobante se mencione la autorización del pago (*LOI, ABOD, PT8* –autorización de viaje–). El libro de “Mini Comprobantes de Pago” (F.11), diseñado especialmente para casos de emergencia, pueden utilizarlo los funcionarios sobre el terreno en puestos de avanzada. Un comprobante oficial de recibos del ACNUR deberá ser expedido e incluido en el diario del banco con todos los recibos que no sean los de reposición de fondos de la Sede. De igual modo, los pagos efectuados de la caja para gastos menores deberán contabilizarse en el diario de gastos menores (*HCR/ADM/800*). Es imperativo que todos los comprobantes y entradas del diario lleven el código de cuenta correcto, tal como se señala en el listado de códigos contables del ACNUR, y en el *PT8*, o el símbolo del proyecto estampado sobre el *LOI* contra el cual se carga/abona la transacción.

51.

Independientemente de las presiones de la emergencia, las cuentas deberán mantenerse al día y hacerse a tiempo el cierre mensual.

La experiencia ha demostrado que de no hacerlo así no sólo se retrasará la reposición monetaria de la cuenta bancaria sino que el volumen de trabajo acabará siendo mucho mayor que el requerido inicialmente.

Bienes No Fungibles y Material de Oficina

(Véase la Sección de Finanzas, Equipamiento y Suministros de la Lista de Verificación).

Bienes No Fungibles

52. La autorización para comprar muebles y material de oficina viene otorgada por un *ABOD*. Las Oficinas sobre el Terreno pueden hacer compras a nivel local o internacional si el coste del artículo es un 15% menor del que se consigue a través de la Sección de Suministros y Transporte de la Sede³.

53. La compra de equipos informáticos, de telecomunicaciones y seguridad deberá coordinarse con la Sede para comprobar la conformidad con los requisitos de la organización. Conviene estudiarse la posibilidad de hacer compras a nivel local, y si el coste está dentro del límite del 15% mencionado anteriormente, la Oficina sobre el Terreno deberá enviar tres facturas pro forma, junto con las especificaciones del artículo, a la Sección de Suministros y Transporte de la Sede para su aprobación.

Sistema de Gestión de Activos

54. El sistema de gestión de activos es un sistema informatizado para localizar y gestionar todos los activos no fungibles que posee el ACNUR (con una vida de más de un año), sin importar la fuente de financiación o el usuario (incluyendo por ejemplo todos los vehículos, equipos de telecomunicaciones e informática, muebles y equipo de oficina, edificios tales como clínicas, oficinas, hospitales y sistemas de purificación de agua y construcción). Este sistema deberá ser instalado al menos en uno de los ordenadores de la Oficina Local. Asimismo, es preciso decidir al principio si la duración de la operación requiere la instalación del sistema en otras oficinas del país. La oficina deberá poseer también el manual para los usuarios del sistema, las etiquetas de códigos de barras y los formularios para introducir los datos (que se obtienen en la Unidad de Gestión de Activos de la Sede).

55. Siempre que se adquiere un activo, tanto a nivel local como regional, a través de la Sede o de los colaboradores ejecutivos con fondos del ACNUR, deberá llevar un código de barras y anotarlo en el sistema de gestión de activos.

56. Cuando los artículos se adquieren en la reserva de la Sede, como material informático y de telecomunicaciones, los datos importantes sobre el artículo deben enviarse a la Oficina sobre el Terreno en disquete para que ésta pueda incluir los detalles en el sistema de gestión de activos.

57. Cuando se destina un activo a otra localidad, los datos deben enviarse en disquete a la oficina receptora para que los incluya en el sistema de gestión de activos.

58. Es importante que todos los activos posean código de barras y sean anotados en el sistema de gestión de activos desde el principio de una operación. De lo contrario se perderán los activos y se requerirá mucho más trabajo del inicialmente previsto.

59. Las oficinas que poseen su propia base de datos de gestión de activos deberán enviar periódicamente los datos a la Oficina Local para su comprobación.

La base de datos cotejada deberá enviarse a la Sede trimestralmente.

Material de Oficina

60. El equipo de oficinas de emergencia (véase el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia, Apéndice 1) sirve para abastecer a una nueva oficina de material de

escritorio y un pequeño equipo de oficina. Los equipos almacenados en la reserva pesan aproximadamente 120 kg en dos cajas de cartón. Cada equipo está pensado para una oficina con cinco trabajadores internacionales y diez nacionales⁴.

⁴ Para más información consúltese también el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia

1. El material de oficina, así como los artículos de escritorio y los formularios impresos, pueden adquirirse localmente, regionalmente o, si es muy caro, el material de oficina y los impresos relacionados en el Catálogo de las Naciones Unidas, se pueden encargar directamente a la Sede rellenando un formulario para solicitar artículos de papelería (GEN-236/1). Los equipos de emergencia no están pensados para más de un suministro, incluso en emergencias.

61. Los pedidos de los artículos no mencionados en el catálogo de las Naciones Unidas⁵ y que no puedan adquirirse a nivel local, deberán solicitarse a la Sede, dando todos los detalles y especificaciones necesarias.

Locales para Oficinas

(Sección de locales de la Lista de Verificación)

62. El orden de prioridades para conseguir locales para oficinas es:

- i. Sin gastos de alquiler ni del gobierno;
- ii. Locales comunes con las Naciones Unidas;
- iii. Oficinas proporcionadas por el gobierno contra reembolso del ACNUR y
- iv. De alquiler comercial.

63. Puede que haya que tomar medidas provisionales, pero la instalación del ACNUR en un lugar adecuado, lo antes posible, será de evidente importancia para el éxito de la operación.

64. La superficie por persona en las oficinas no debe exceder los 14 m², pero hay que añadir aproximadamente un 30% para una zona de recepción, sala de entrevistas y zona de servicios (archivos, fotocopiadoras, etc.) según la magnitud de la operación.

65. Las consideraciones a la hora de elegir locales de oficinas incluyen:

Situación (distancia de los ministerios, colaboradores ejecutivos, bancos, oficina de correos, aeropuerto, etc.);

Seguridad (para el acceso autorizado de cada refugiado y personal del ACNUR, para impedir el acceso desautorizado y por cuestiones de seguridad física de las oficinas, archivos, etc.);

Instalaciones de parking;

(Apéndice 1).⁵Material de Oficina, Formularios y Materiales, ONU, Ginebra 1990.⁶N. de T. Sede⁷ N.

Servicios (electricidad, agua, calefacción, aire acondicionado, cables telefónicos, aseos, instalaciones sencillas para cocinar, almacén, etc.);

Distribución del espacio y orientación del edificio. Compruébese que el edificio y el terreno son adecuados para las antenas de radio y comunicación por satélite y de que no hay interferencias causadas por instalaciones vecinas, por ejemplo de torretas eléctricas;

Ha de calcularse el espacio suficiente para reuniones, facilitando así que el ACNUR pueda cumplir sus responsabilidades de coordinación a través de las reuniones de coordinación;

Espacio para ampliaciones; en las emergencias la cantidad de personal puede fluctuar considerablemente;

Las condiciones de la oficina.

66. La utilización de lugares residenciales (por ejemplo, un chalet) como oficina puede ser una solución.

67. Una vez elegidos los locales para oficinas, el gobierno, la comunidad diplomática, otras agencias de las Naciones Unidas y las ONG deberán ser debidamente informados, y transmitir la información a las demás oficinas cercanas del ACNUR y a la Sede.

Transporte Oficial

(Véase la Sección de Comunicaciones y Transporte de la Lista de Verificación. Además, en el Capítulo 18 sobre suministros y transporte se tratan todos los temas relacionados con el transporte, centrándose en el transporte para necesidades operativas).

Vehículos

68. Es fundamental que el personal del ACNUR pueda desplazarse. Las medidas para garantizar el número de vehículos oficiales adecuados son de máxima prioridad. Póngase en contacto con la Sección de Suministros y Transporte en la Sede para la compra de vehículos (para más información sobre la compra o adquisición de vehículos, véase el Capítulo 18 sobre suministros y transporte). Una vez que el vehículo se ha vendido o queda fuera del control del ACNUR (por ejemplo, al final de un leasing), compruébese que no queda ningún logo o adhesivo oficial de las Naciones Unidas o del ACNUR. Los adhesivos magnéticos (disponibles en la Sede) se ponen y quitan fácilmente de los vehículos y pueden reutilizarse.

69. Las solicitudes de compra de vehículos deben ir acompañadas de todo tipo de detalles (marca, tipo de carrocería, número de puertas, distancia larga o corta entre ejes, volante a la izquierda o derecha, gasolina/diesel, prestaciones especiales: ruedas de arena, depósitos de reserva para combustible, aire acondicionado, calefacción, protección antiminas, sistema antirrobo, etc.). Deben conocerse el precio libre de impuestos llave en mano, y el plazo de entrega, cuando la compra es local.

70. En la mayoría de los países los vehículos oficiales de las Naciones Unidas consiguen combustible libre de impuestos. Los detalles sobre los procedimientos pueden obtenerse del gobierno y de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Sígales desde el principio; el reembolso retroactivo es a menudo imposible.

71. Las hojas de registro diario de los vehículos deben usarse desde el día en que el vehículo oficial empieza a funcionar, debiendo mostrar el kilometraje diario de cada vehículo y la finalidad de cada viaje. En el registro diario también deben incluirse los nombres del conductor y de los pasajeros. Hay que cotejar periódicamente el kilometraje con la compra de combustible para ese vehículo.

72. Es importante que los vehículos estén asegurados y registrados a su llegada. En cuanto a los vehículos oficiales asignados a una Oficina sobre el Terreno, deberán tener el correspondiente seguro a terceros con una buena compañía de seguros local.

Aviones Ligeros

73. En ciertas ocasiones, sólo se dispone de un avión ligero para garantizar una comunicación satisfactoria entre los distintos lugares de emplazamiento del ACNUR. Puede tratarse de una necesidad provisional, por ejemplo para acelerar la evaluación de las necesidades y la respuesta inicial, o a largo plazo, cuando las infraestructuras de las comunicaciones existentes aún no cubren debidamente la localidad donde se encuentran los refugiados y el viaje por carretera es largo y peligroso. A veces, la seguridad es otra de las cuestiones a considerar.

74. Es fundamental una acción inmediata para cubrir las necesidades de transporte aéreo. Al principio, o cuando la necesidad es a corto plazo, lo más posible es que se haga mediante charters comerciales, a menos que el sistema de las Naciones Unidas disponga ya de un avión ligero con capacidad libre. Si hay compañías locales que fletan aviones, búsquese un consejo imparcial sobre su fiabilidad, consíganse todas las ofertas y envíense a la Sede con una recomendación. Inclúyanse los detalles de la cobertura del seguro para pasajeros. Esta información deberá complementarse con una indicación del plan de vuelos semanales (por ejemplo, cada semana: 3 vuelos de ida y vuelta capital/localidad X; 1 vuelo de ida y vuelta capital/localidad Y; 1 vuelo completo capital/X/Y/capital) y el coste estimado de los vuelos necesarios (total o por mes).

75. Cuando no se pueda fletar aviones locales o se prevean necesidades a largo plazo, deberá informarse a la Sede con el mayor número de detalles sobre las necesidades y la forma en que pueden cubrirse (por ejemplo, sobre compañías de aviones charter en países vecinos que trabajen en el país donde se llevan a cabo las operaciones). Algunos organismos del gobierno que actúan en caso de catástrofes y un número de ONG disponen de aviones ligeros. Algunas están especializadas en este campo, como Aviación Sin Fronteras (ASF) o la Hermandad Misionera de Aviación (HMA). Si estas organizaciones ya operan en el país debe solicitarse su ayuda.

Organización de Oficinas

(Sección sobre Archivos y Documentación y Comunicaciones y Transporte de la Lista de Verificación).

Archivos y Documentación

76. Habrá que poner inmediatamente en marcha un sencillo sistema de comunicación de oficinas. Eso puede llevarse a cabo, por ejemplo, mediante casilleros (en el mejor de los casos uno por cada miembro del personal y otro por cada organización colaboradora), pizarras blancas y tabloneros de anuncios. Esto ayudará a resolver los problemas de comunicación en los confusos días del principio de la emergencia.

77. Nada más abrir una nueva oficina, es conveniente instalar un buen sistema de archivo y control de registro. En el Anexo 2 se ofrecen algunas indicaciones sobre qué puede necesitarse y cómo organizar el archivo.

78. Será muy útil un sello de goma con la fecha de entrada, archivo, funcionario responsable y comentarios. Se recomienda encarecidamente numerar por orden cronológico **cada** comunicado saliente, lo que será especialmente importante en los confusos días del principio. Debe haber copias de todo, con el archivo cronológico además del tema del archivo.

79. Como medida de precaución, las oficinas deben estar provistas de una trituradora para destruir cualquier documento o correspondencia no deseada. En algunos países el papel usado se vende y se utiliza en los mercados para envolver, por lo que hay que tener cuidado de que los documentos del ACNUR desechados no acaben usándose con este fin.

Comunicaciones

80. Las necesidades de comunicación se abordan en el capítulo sobre comunicaciones. A continuación se ofrece una lista de verificación sencilla para una nueva oficina; en esta lista no se sigue necesariamente un orden prioritario.

- Identificar la red de telecomunicaciones requerida, lo antes posible (radio, e-mail, satélite, etc.);
- Obtener el permiso necesario ante las autoridades para poner en funcionamiento el equipo con la ayuda de un Operador Técnico de Radio (OTR) o de Telecomunicaciones de la Sede si es necesario;
- Conseguir acceso inmediato a un teléfono y un fax y comunicar a la Sede (y a las oficinas cercanas del ACNUR, según el caso) los números y dónde están situados;
- Establecer controles y registros para las comunicaciones entrantes y salientes desde el comienzo;
- Poner en marcha un sistema de sacas de correos entre las oficinas del país de operaciones y con la Sede;
- Tener en cuenta las necesidades de comunicación cuando se elija el local para las oficinas;
- Conseguir un apartado de correos y comuníquese el número a la Sede (y autoridades locales, etc.).

- Una vez instalada la red de telecomunicaciones del ACNUR, deberá informarse al gobierno, a la Sede del ACNUR, oficinas más cercanas del ACNUR, cuerpos diplomáticos y otros y comprobar que aparece correctamente en la guía telefónica local, en las listas locales de las Naciones Unidas y diplomáticas y en el directorio del ACNUR.

Referencias

Lista de Verificación del Administrador de Emergencia, ACNUR, Ginebra 1998 (y nuevas ediciones).

Artículos Más Comprados, ACNUR, Ginebra 1998 (actualizado anualmente).

Guía de las ONG, ACNUR, Ginebra 1996 (y posteriores ediciones).

Equipos de Oficina, IAPSO, Copenhague 1998.

Manual del ACNUR, Capítulo 9, (Capítulos sobre regulaciones y normas financieras, especialmente aquéllas sobre fondos voluntarios administrados por el Alto Comisionado). ACNUR, Ginebra 1995 (y nuevas ediciones).

Anexo 1 – LISTA DE VERIFICACIÓN PARA EL ADMINISTRADOR DE EMERGENCIA

(Nota: Esta Lista se actualiza periódicamente, por lo que se recomienda consultar la última edición)

Esta lista está pensada como instrumento práctico para el personal del ACNUR cuando responde a una situación de emergencia y se envía a los puestos de servicio cuando el ACNUR no cuenta con presencia oficial o cuando la oficina existente necesita ser reforzada debido a nuevos acontecimientos. La Lista de Verificación completa está dividida en tres partes que se mencionan más adelante. Aquí sólo se reproduce la primera parte. La lista completa puede obtenerse en la Sección de Preparación y Respuesta a Emergencias de la Sede.

Las tres partes son:

1. La propia **Lista de Verificación**, en la que se enumeran las actividades precisas cuando se abre una nueva Oficina, Subdelegación u Oficina sobre el Terreno. No todos los apartados son imprescindibles. El funcionario administrativo, junto con el Jefe de la Oficina, debe decidir el curso de acción a seguir. Dado que en la lista no se sigue un orden de prioridades, es importante que se decidan sus propias prioridades dependiendo de las circunstancias locales. La Lista de Verificación no abarca los trámites administrativos ni las necesidades habituales de una oficina, sino que se concentra en las específicamente necesarias para abrir una oficina. Cada apartado va precedido de una casilla en la que se puede hacer una marca, una vez hecha la acción.
2. **Anexos**, que son sobre todo extractos de la documentación existente. Han sido incluidos para facilitar las consultas y no sustituyen a los manuales e instrucciones existentes, de los que el más importante es el Manual del ACNUR, que debe consultarse en todo momento. No se incluyen todos los impresos que necesita el ACNUR, dado que están disponibles en el Equipo de Emergencias de la Oficina, o solicitándolos directamente de la Sede.
3. Un **disquete informático** conteniendo el formato para todos los impresos y documentos que se indiquen con el signo (*) en la Lista de Verificación. Estos impresos o documentos pueden fotocopiarlos o modificarse para ajustarse a las necesidades locales (se recomienda no modificar directamente el formato original).

Nunca se insistirá lo suficiente sobre la importancia de establecer trámites administrativos efectivos desde el principio. Esto tendrá importantes repercusiones sobre una administración eficaz a lo largo de la operación.

CREACIÓN DE LA LISTA DE VERIFICACIÓN DE LA OFICINA PARA EL ADMINISTRADOR DE EMERGENCIA

	ACCIÓN	ANEXOS
LOCALES		
	1. Establecer un Acuerdo de Cooperación del ACNUR si aún no está hecho o pensar en modificarlo si ya existe uno y las circunstancias han cambiado	a. Acuerdo Modelo (*) b. Ejemplo de Acuerdo c. Convención de las Naciones Unidas sobre Privilegios e Inmunidades
	2. Identificar la necesidad de Subdelegaciones u Oficinas sobre el Terreno	a. Extracto del Manual del ACNUR
	3. Localizar los Locales para Oficinas , negociar el alquiler y pedir la aprobación de Ginebra	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Alquiler normalizado (*) c. Notas sobre la elección
	4. Considerar el uso de pegatinas del ACNUR y banderas de las Naciones Unidas, carteles y material de identificación . Pedir más a la Sede si lo necesita	a. Código de Banderas b. Lista de material de identificación en reserva
	5. Considerar las exigencias del "Campamento Base" y la necesidad de un gerente del campamento base, en situaciones donde esto sea posible	a. Gerente del campamento base
COMUNICACIONES Y TRANSPORTE		
	6. Determinar las necesidades inmediatas y establecer las comunicaciones : Teléfono, E-Mail, fax, telex y/o radio y sacas de correos. Cumplimentar el cuestionario de comunicación y enviarlo a la Sede a la Atn. de la Unidad de Telecomunicaciones	a. Equipo Informativo de Comunicaciones, incluido el Cuestionario de Comunicaciones b. Formularios de inventario de telecomunicaciones (*) c. Instrucciones para el servicio de sacas de correos
	7. Establecer los procedimientos de telecomunicación . Formar al personal y asesorarlo sobre los procedimientos	a. Manual Sitor/Pactor b. Método de voz c. Instrucciones para Codan (*) d. Carta de entrega para equipos manuales (*) e. Instrucciones para equipos manuales f. Normas de la sala de la radio g. Métodos de comunicación
	8. Crear el archivo para anotar las llamadas de larga distancia con especial atención a las llamadas telefónicas privadas	a. Extracto del Manual del ACNUR b. FOM 01/93 incluido el impreso de archivo telefónico (*)
	9. Preparar los formularios para los mensajes de telex/fax	a. Formato tipo (*)
	10. Crear el archivo de comunicaciones y documentos cronológicos	a. Formularios de mensajes de radio cronológicos (*)

	11. Establecer un sistema regular (trenes) para el transporte de correo y personal entre una subdelegación y una oficina (si es preciso)	a. Lista de Pasajeros de Tren (*)
	12. Decidir las necesidades de Vehículos Administrativos : Todo terreno, Pick ups, turismos y/o minibus	a. Extractos del Manual de SFAS b. Extractos del Catálogo de IAPSU
	13. Establecer las normas de utilización de vehículos ligeros : - Autorización para la conducción de vehículos oficiales por parte del personal del ACNUR - Libro de registro de viajes del conductor - Sistema de localización de vehículos - Archivos de mantenimiento - Construir un armario para las llaves y garantizar su seguridad - Elegir los mejores medios de servicio de vehículos - Organizar la compra de gasolina libre de impuestos - Organizar sesiones educativas para conductores	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Formato de Libro de Registro del Conductor (*) c. Formato para Localización de Vehículos (*) d. Extracto del Manual del CICR e. Autorización para conducir vehículos oficiales (*) f. Formulario de registro de inventario g. Lista de verificación para la revisión de vehículos h. Normas para conductores i. Vehículos para las operaciones del ACNUR j. Comprobantes de adquisición de combustible (*) k. Porcentajes de kilometraje
PERSONAL, CONDICIONES LABORALES Y SEGURIDAD		
	14. Establecer los turnos del personal con el Organigrama y la descripción de funciones. Enviarlo al Mostrador de la Sede	a. Estructuras típicas de oficinas sobre el terreno b. Ejemplo adicional de organigrama c. Creación de los puestos y procedimientos de revisión d. Parámetros para la descripción de funciones
	15. Identificar las fuentes para el reclutamiento de personal local . Preparar los formularios para la Solicitud de Empleo simplificadas para el Personal local (utilícese el P11 sólo con candidatos serios)	a. Formulario de Solicitud de Empleo simplificada (*)
	16. Reclutar al personal local básico necesitado con urgencia. Crear un comité de selección. Tras la selección, expedir contratos de poca duración y organizar el consiguiente reconocimiento médico	a. Extracto del Manual del ACNUR y las correspondientes solicitudes de empleo b. Notas de la entrevista y Modelo de Informe (*) c. Test para reclutar personal local (*) d. Reglamentación para las ONP – extracto de la

		reglamentación de APPB
	17. Localizar al Médico de Pruebas de las Naciones Unidas si no hay oficina del PNUD e informar a SASS para la aprobación de JMS	
	18. Crear los archivos de personal de toda la plantilla	
	19. Establecer un sistema de archivo de permisos	a. Instrucciones de secretaría sobre horas, asistencia y permisos b. Ejemplos de formulario para archivo de permisos
	20. Fijar los horarios laborales, horas extra (HE) y dietas (DSA) para el personal local en misión en el país según las prácticas del PNUD	a. Extracto del Manual del ACNUR b. IOM 61/88 y IOM/120/88 sobre adelantos de salario c. Copia de formulario de registro de HE (*) d. IOM 76/89 sobre HE para el personal local
	21. Crear el sistema local de localización de misiones	a. Formato de registro de la misión (*)
	22. Enviar las variaciones de información del “ Apéndice B ” sobre su puesto de servicio a Ginebra	a. Formato de Apéndice B
	23. Comprobar que el DSA es adecuado para el puesto de servicio y en caso contrario cumplimentar una hoja de DSA si no hay oficina del PNUD y transmitirla al SASS	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Hoja de DSA y directrices
	24. Para un nuevo puesto de servicio rellenar el cuestionario de Clasificación del Puesto de Servicio y enviarlo a la Sede	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Cuestionario de Clasificación de Puesto de Servicio
	25. Revisar la validez de la adaptación al puesto y si no es el adecuado consultar con DHRM	a. Extracto del Manual del ACNUR
	26. Juzgar la idoneidad del nivel salarial del personal local y si no es adecuado consultar con DHRM	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Extracto del Manual de Estudios GS de CCAQ
	27. Organizar el pago de salarios y subsidios del personal internacional	a. Impreso de Solicitud de distribución de salarios y FOM/20/95 y Add. 1
	28. Negociar descuentos en hoteles locales y consultar a la Sede. Reservar habitaciones para el personal de misión	
	29. Estudiar las medidas de seguridad y un buen plan de evacuación	a. Extractos del Manual de las Naciones Unidas sobre Seguridad sobre el Terreno b. IOM 47/92 sobre informes de seguridad sobre el terreno
	30. Reunir los datos personales del personal internacional y solicitar de la plantilla la cumplimentación de inventarios si es justificado por motivos de seguridad	a. Formulario de Datos Personales b. Inventario de Efectos

		Personales
	31. Identificar la mejor manera y procedimiento para la evacuación médica del personal	a. Directrices de Plan Evac. Méd. b. IOM/104/94 y IOM/26/95 – Directrices de Evac. Méd.
	32. Fijar frecuencia y procedimiento de las misiones de bienestar del personal con MARS/VARI/STAR	a. Extractos de FOM/105/94 + addenda
	33. Revisar las condiciones de vida y laborales , informar a la Sede y solicitar equipos sobre el terreno, de viaje y de alojamiento del personal según las necesidades	a. Estructura de informe sobre condiciones de vida y laborales b. Ejemplo de documento de Condiciones de Vida en una Operación de Emergencia c. Extractos del Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia (equipos de terreno, de viaje, alojamiento de personal) d. FOM/70/95 sobre Alojamiento ofrecido por el ACNUR
	34. Trazar y poner en marcha programas de formación y preparación sobre los procedimientos de oficina para el personal administrativo local	a. Extractos del Módulo de Formación del ACNUR b. Notas sobre Capacidades Preparatorias c. Utilización de intérpretes (*) d. FOM 102/88 sobre Formación de Idiomas
FINANZAS, EQUIPAMIENTOS Y SUMINISTROS		
	35. Analizar los bancos locales. Proponer signatarios bancarios y tasas de interés y solicitar a la Sede la apertura de una cuenta bancaria . Proponer el límite y solicitar la aprobación para cuenta de gastos menores	a. Extracto del Manual del ACNUR b. Cuestionario para Abrir Cuenta Bancaria
	36. Fijar los procedimientos contables : Comprobantes, diarios, archivos, organización de signatarios, etc.	a. Códigos de Asignación de Cuentas. Para directrices básicas sobre procedimientos contables consúltese la Parte 5, Capítulo IX del Manual del ACNUR y Manual de FOAS
	37. Solicitar Aviso de Asignación de Emergencia si aún no se ha recibido y terminar la solicitud de presupuesto administrativo para la Sede en ABPS	a. Copia de Aviso de Asignación de Emergencia b. Extracto de instrucciones para la Utilización de APBS c. FOM 120/94 Procedimientos del Presupuesto Administrativo para Oficinas sobre el Terreno
	38. Comprar e inventariar los bienes no fungibles , especialmente muebles, vehículos y equipo, y decidir cuál se carga a asignación admin. y cuál a gastos de proyecto (si los hay)	a. Extracto del Manual del ACNUR

	39. Comprobar las reservas de materias de escritorio , clasificar impresos en carpetas de papel manila y pedir artículos de escritorio e impresos necesarios a Ginebra	a. Extracto del Manual del ACNUR
	40. Investigar la posibilidad de una impresora local para los artículos de papelería. Si se puede y el coste es razonable, solicitar permiso de la Sede para hacerlo. Continuar una vez que se conozca dirección, número de teléfono, etc. y que se sepa que no va a cambiar	a. Ejemplos de artículos de escritorio
	41. Inspeccionar instalaciones de EDP y sus necesidades y recomendar mejoras/solicitar más equipo. Si es preciso solicitar servicios al consultor de ICSS para evaluar las necesidades admin, (y de programación) óptimas	
ARCHIVO Y DOCUMENTACIÓN		
	42. Consultar con el BO o la Sede qué periódicos y publicaciones deben enviarse regularmente (aunque esto forma parte del presupuesto de la Oficina sobre el Terreno (APBS), merece la pena organizarlo por separado)	a. Derechos
	43. Crear lista de archivos , documentos cronológicos y sistema de registro de documentación	a. Principios para archivo (*) b. Lista de documentos estandarizados (*) c. Formato de Registro Cronológico (*)
	44. Establecer sistema de distribución con un lugar central para bandejas. Estudiar la fabricación local de casilleros. Establecer sistema de circulación de documentos	a. Ejemplo de Hoja de Acción (*) b. Ejemplo de Hoja de Circulación (*)

* Disponible en el disco informático que acompaña a la "Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia".

Anexo 2 – Sistema de Archivo Aconsejado sobre el Terreno

1. Es preciso crear una lista de archivos inmediatamente después de que se haya abierto una nueva oficina. Ésta deberá hacerse de manera que pueda ampliarse y reducirse dependiendo de las nuevas situaciones. Se deberá lograr un buen equilibrio entre ser demasiado específico y demasiado general.

2. Hay tres tipos de documentos que deben llevar siempre una referencia o símbolo normalizado, tanto en la Sede como en el terreno: los archivos de personal (PER/IND), los archivos de casos individuales (IC) y los archivos de proyecto. Este último símbolo lo asigna siempre la Sede.

Un *archivo de personal* siempre llevará la referencia PER/IND APELLIDOS, Nombre, por ejemplo PER/IND SMITH, Sra. Jane Marie

Un archivo de *caso individual* siempre llevará IC APELLIDOS, Nombre RUR (país de residencia)/RUR (país de origen)

Por ejemplo, IC SMITH, Sra. Jane Marie RUR/RUR

Un *archivo de proyecto* llevará Año/Fuente de financiación/País de operación/tipo de ayuda/número de proyecto, por ejemplo 98/EF/RUR/EM/140.

3. A continuación se ofrece una sugerencia para los temas de archivos que pueden necesitarse. El número designa un tema, no un archivo. Según esto, en los documentos pueden contar dos o más números de archivos.

Los documentos deben “narrar una historia”.

No complique el examen posterior archivando artículos fuera de secuencia.

4. La seguridad deberá tenerse en cuenta cuando se archivan documentos, tanto en formato papel como electrónico. Los archivos que han de ser destruidos en caso de evacuación de la oficina deben ser señalizados de antemano. Entre éstos deben incluirse los archivos de casos individuales y del personal.

Lista de Archivos Aconsejada

1. Asuntos Generales y Externos

100 Info. Gen. y Estructura/mandato del ACNUR

101 Comité Ejecutivo

102 IOM/FOMS

110 Relaciones con el Gobierno (de acogida)

111 Relaciones con los Consulados locales

112 Reuniones Interinstitucionales

113 ONG (general y alfabético por agencia)

114 Agencias de las Naciones Unidas (general y alfabético por agencias)

115 Organizaciones Intergubernamentales (general y alfabético por agencias)

120 Informes sobre el terreno

121 Informes de Situación (SITREPS)

122 Perfiles del Campamento

130 Misiones a la oficina (el ACNUR y alfabético)

131 Misiones por el personal de la oficina (alfabético)

132 Visitantes de la oficina (otros que el ACNUR y cronológico)

133 Actividades de Información Pública y Relaciones con los Medios de Comunicación

134 Notas de prensa y recortes de periódico

135 Conferencias y Principales Acontecimientos

140 Formación/Seminarios/Talleres

150 Recaudación de Fondos/Contribuciones

2. Protección

- 200 General de Protección – el ACNUR
- 201 Derechos humanos/Info. País de Origen (RUR – Alfabético)

- 210 Protección (país de acogida)
- 211 Detención
- 212 Fijación
- 213 Búsqueda
- 214 Reunificación Familiar
- 215 Seguridad Física de los Refugiados
- 216 Registro

3. Operaciones y Asistencia

- 300 General de Operaciones sobre el Terreno
- 301 Operaciones sobre el Terreno (por emplazamiento/campamento)

- 310 General de Programación (ACNUR) incluidos FOBS
- 311 General de Programa de Asistencia (país anfitrión)
- 312 Gestión de Emergencia
- 313 Apoyo Técnico
- 314 Compras

- 320 Alimentos/Nutrición
- 321 Salud
- 322 Agua y Saneamientos
- 323 Planificación del Espacio y Alojamientos
- 324 Artículos No Alimentarios y Suministros Domésticos
- 325 Logística (compra, transporte, almacenamiento)
- 326 Servicios Comunales, Asesoramiento, Desarrollo de la Comunidad
- 327 Educación
- 328 Actividades Productivas y Generación de Ingresos
- 329 Gestión del Campamento

- 330 Repatriación
- 331 Asentamiento Local
- 332 Reasentamientos

4. Administración y Finanzas

- 400 Política Administrativa
- 401 Instrucciones Administrativas

- 410 Locales para Oficinas
- 411 Seguridad de Oficinas y Personal
- 412 Gestión de Activos
- 413 Bienes fungibles y Suministros
- 414 Servicios
- 415 Gestión de Archivos/Registro
- 416 Comunicaciones

417 Transporte/Vehículos

420 Normas y Reglamentación del Personal

421 Personal de Oficinas

422 Solicitudes de Empleo/Reclutamiento

423 Salarios/Beneficios/Prestaciones/Condiciones de Vida

424 Impuestos/Exenciones/Privilegios e Inmunidades

425 Permisos y Vacaciones

426 Viaje/Misión y Turnos de Permiso

430 Procedimientos Contables y Financieros

431 Tipo de Cambio Monetario

432 Niveles de DSA

433 Presupuesto Administrativo y Documento de Compromiso

21

Comunicaciones



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1
Gestión de las Comunicaciones	2-8
Telecomunicaciones	9-12
Infraestructura de Telecomunicaciones	
Tipos de Telecomunicaciones	
Red de Telecomunicaciones del ACNUR	13-27
Preparativos sobre el Terreno	
Espacio para Oficinas	
Equipo de Radio	
Señales de Llamada por Radio	
Telecomunicaciones sobre el Terreno y en la Sede	
Servicio de Telecomunicaciones – Horas Operativas	

Referencias

Anexos

Anexo 1: Equipo y Terminología Común de las Comunicaciones

Anexo 2: Identificación de Mensajes

Introducción

1. Disponer de unas buenas comunicaciones es fundamental en una situación de emergencia. Una comunicación efectiva exige disponer de equipo adecuado, infraestructura y una buena gestión.

Gestión de las Comunicaciones

2. Con la mejora de los medios de comunicación incluso desde las localidades más remotas, la buena gestión de las comunicaciones ha adquirido una mayor importancia. La estructura y el flujo de las comunicaciones debe ser un reflejo de la gestión de la operación, por lo que las comunicaciones deben canalizarse a través de la estructura adecuada.

Cada nivel debe analizar y contrastar los informes y la información recibidos antes de pasar al siguiente nivel.

La información en bruto no debe transmitirse a los distintos niveles de la estructura directiva de forma rutinaria y simultánea, copiando simplemente a grandes rasgos los informes y dirigiéndolos a la persona responsable de la acción. La distribución de la información debe limitarse a quienes la necesiten para el ejercicio de sus funciones y, en general, el tráfico de comunicación deberá ser el estrictamente necesario.

3. Las personas que redactan los comunicados deberán preguntarse siempre qué finalidad tiene el mensaje, a quién va destinado y si la información contenida es suficiente y conveniente para dicha finalidad.

4. Bajo las presiones de una emergencia, a veces se tiende a intercambiar información incompleta. Si la información es insuficiente para la finalidad del mensaje, y si la cuestión no puede esperar, admitir las lagunas puede ahorrar tiempo y problemas. Por ejemplo, “estamos obteniendo más información pero mientras tanto aténgase a los puntos mencionados...”.

5. Los medios más apropiados para transmitir un mensaje deben elegirse según el coste, la urgencia y el tamaño. Por ejemplo, habrá que evitar el uso del teléfono y el fax si el mensaje puede ser transmitido por correo electrónico (e-mail). Del mismo modo, las cantidades grandes de datos, a menos que sean muy urgentes, deben enviarse por saca de correo o correo normal en vez de e-mail.

6. La utilización o aprovechamiento de métodos normalizados puede ser útil en la gestión de las comunicaciones, ya que pueden servir como lista de verificación para la información que se transmite normalmente por ese medio de comunicación (los sitreps, son un ejemplo evidente – véase el anexo del capítulo 8 sobre medidas de ejecución).

7. Es preciso utilizar un sistema de referencia efectivo – éste es un factor básico para unas buenas comunicaciones.

Deben utilizarse distintos mensajes para separar claramente los temas tratados

Una numeración y/o referencia correcta ayudará enormemente a identificar los anteriores comunicados. También proporcionará un medio para tomar las medidas requeridas de manera sistemática y ayudará a mantener una comunicación ordenada y disciplinada. Para mayor información sobre un sistema de archivos, véase el Capítulo 20 sobre administración. En el anexo 1 se explica el sistema de identificación de un mensaje oficial del ACNUR utilizado por la Unidad de Telecomunicaciones.

8. Las necesidades más inmediatas de comunicación se pueden satisfacer con un teléfono, e-mail y fax. No obstante, hay que poner en marcha cuanto antes un servicio regular de sacas de correo, mensajería o servicio de correo. En el Capítulo 20 sobre administración se incluye una lista de las necesidades de comunicación que hay que tener en cuenta cuando se abre una oficina. Además, la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia contiene consejos, formularios e información para establecer los distintos medios de comunicación.

Telecomunicaciones

9. Para que las telecomunicaciones sean eficaces se requiere personal y equipo dedicados a esa labor. Cuando se planifican las necesidades relativas a las telecomunicaciones, el Funcionario Regional de Telecomunicaciones y la Unidad de Telecomunicaciones de la Sede deben intervenir lo antes posible. Esto ayudará a buscar al personal de telecomunicaciones del ACNUR experimentado que se puede enviar a la operación. Entre el personal de emergencia se puede incluir a los funcionarios de telecomunicaciones de los acuerdos de reserva del ACNUR. Si es preciso podrá utilizarse a estos funcionarios para completar el personal de telecomunicaciones del ACNUR.

Infraestructura de Telecomunicaciones

10. La infraestructura de telecomunicaciones existente en el país puede que no sea suficiente para cubrir las necesidades del ACNUR, bien porque no sea adecuada o bien porque esté estropeada. Por medidas de seguridad, en algunas situaciones las instalaciones de telecomunicaciones puede que deban cerrarse o reducir drásticamente sus servicios (en cuyo caso las líneas de teléfonos móviles también estarían inservibles).

11. El ACNUR posee una reserva de equipos de telecomunicaciones para ponerlos a disposición en una situación de emergencia rápidamente (véase el Apéndice 1 del Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia). Dicho equipo proporcionará al personal de respuesta de emergencia una conexión inmediata incluso desde los lugares más remotos.

Tipos de Telecomunicaciones

12. A continuación se describen los principales medios de telecomunicación utilizados actualmente por el ACNUR:

i. **Teléfono.** Los teléfonos se pueden conectar a líneas terrestres normalizadas o a redes celulares para la comunicación dentro del país, y a través de conexiones

internacionales o por satélite (VSAT, INMARSAT – véase el Anexo 1 –) para la comunicación con otros países;

ii. **Fax.** El facsímil (fax) funciona con líneas normalizadas de teléfono o vía satélite (VSAT, INMARSAT). Se pueden enviar y recibir faxes a casi cualquier país, pero es un medio más caro y menos seguro que el correo electrónico;

iii. **E-mail.** El correo electrónico también funciona con líneas telefónicas normalizadas o por vía satélite. En la fase inicial de una operación, se pueden recibir e-mails a través de las terminales portátiles vía satélite o utilizando líneas telefónicas locales, si existen, y más tarde se puede usar la red SITA o el sistema de satélite DAMA (véase el Anexo 1) si se dispone de un punto de conexión adecuado;

iv. **Radio.** Se puede utilizar la radio para la comunicación oral o escrita (incluidos e-mail y datos electrónicos). La instalación debe llevarse a cabo por técnicos calificados. En una emergencia, casi siempre hace falta establecer una red de radio para la comunicación entre las oficinas del ACNUR y entre el ACNUR y otras agencias. La red radiofónica proporcionará igualmente una plataforma de emergencia para comunicarse con la Sede en el caso de que las líneas de comunicación terrestre queden interrumpidas. Los radios móviles (de mano o instaladas en vehículos) permiten al personal comunicarse entre sí y con la Oficina desde regiones cercanas;

v. **VSAT** (o terminal de apertura muy pequeña – nombre algo incorrecto ya que el tamaño más pequeño de antena parabólica es de 1,8-2,4 metros de diámetro –). El VSAT sirva para la comunicación por teléfono, fax, datos electrónicos y correo electrónico. La instalación del VSAT es un trabajo de precisión y debe llevarla a cabo un técnico calificado;

vi. **Télex.** Aunque el télex se utiliza cada vez menos, sigue siendo una opción válida en los lugares que disponen de él.

Red de Telecomunicaciones del ACNUR

Preparativos sobre el Terreno

13. La necesidad de una red de telecomunicaciones para el ACNUR deberá negociarse al más alto nivel en el ministerio correspondiente cuando se traten las cuestiones del ACNUR (por ejemplo, el Ministerio del Interior). Conviene pedir asesoramiento a las autoridades técnicas competentes (por ejemplo, el Ministerio de Comunicaciones o el servicio de correos y telecomunicaciones). No hay que olvidar que en la Sección IX de la Convención sobre Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas se estipula que “las Naciones Unidas deben disfrutar para sus comunicaciones oficiales de un trato no menos favorable que el concedido a las misiones diplomáticas del país”.

14. Es preciso ponerse en contacto con la Unidad de Telecomunicaciones de la Sede o el Funcionario Regional de Telecomunicaciones en cuanto se conozca la necesidad de una red de telecomunicaciones. Habrá que mencionar el número y situación de las oficinas propuestas y la distancia entre ellas, para obtener asesoramiento acerca del equipo que se necesita.

15. Deberá obtenerse el permiso para poner en funcionamiento una estación de radio y la licencia de frecuencia – en casi todos los países existe un impreso de solicitud estandarizado oficial–. En el caso de HF y VHF, conviene comprobar si el PNUD y otras organizaciones de las Naciones Unidas han obtenido licencia para alguna frecuencia. Para cumplimentar la solicitud del gobierno, la Unidad de Telecomunicaciones de la Sede o el Funcionario Regional de Telecomunicaciones pueden proporcionar asesoramiento.

16. Asimismo, es necesario obtener un permiso para utilizar las instalaciones de comunicaciones por satélite. La autoridad competente necesitará información específica sobre las frecuencias utilizadas y las características del equipo. Esta información podrá obtenerse también a través del Funcionario Regional de Telecomunicaciones o de la Unidad de Telecomunicaciones de la Sede.

Espacio para Oficinas

17. Ha de tenerse presente las necesidades físicas del equipo de telecomunicaciones a la hora de elegir el espacio para oficinas (véase el Capítulo 20 sobre administración). Por ejemplo, la antena de la radio necesita espacio en el tejado del edificio o en una zona abierta a nivel del suelo, así como un local situado muy cerca de la antena para manejar el equipo. Téngase en cuenta que para obtener resultados óptimos, cuanto más corto sea el cable que conecta el equipo de radio con la antena, mejor, a ser posible no más de 50 metros.

18. Concretamente, la instalación de un *VSAT* exige una vista despejada del horizonte en dirección al ecuador (es decir, hacia el sur en el hemisferio norte y hacia el norte en el hemisferio sur). El ángulo de elevación de la antena parabólica del *VSAT* por encima del horizonte dependerá de la latitud de la oficina, situando el ángulo más alto en el ecuador. Si se instala el *VSAT* en un edificio (en un tejado plano por ejemplo), la construcción deberá ser lo suficientemente fuerte como para soportar el peso. Si se instala a nivel del suelo, deberá haber el margen suficiente de seguridad a su alrededor (4 m de radio) para impedir que alguien se acerque demasiado a la antena de transmisión.

Equipo de Radio

19. Normalmente el ACNUR utiliza dos tipos de equipo de radio para la transmisión de voz y datos en las operaciones sobre el terreno: Radio *HF* y *VHF*.

20. Generalmente, las comunicaciones *HF* se usan para distancias más largas que las de *VHF*. La distancia para que el *VHF* resulte efectivo puede ampliarse enormemente mediante la instalación de repetidores. Por tanto, la radio *VHF* y *HF* deberán instalarse en oficinas y vehículos según las necesidades, dependiendo de la distancia que el vehículo tenga previsto recorrer desde la base.

Señales de Llamada por Radio

21. Cada instalación de radio deberá tener una única señal de llamada. La oficina donde está instalada se conoce como estación “Base”, las instalaciones en vehículos son “Móviles”. Es útil servirse de una convención formal para denominar las señales de llamada, de modo que exista una referencia lógica. Por ejemplo, para el país de

operación puede usarse una letra y otra para la localidad seguida de una letra para la agencia respectiva. Las demás letras y números pueden usarse, para mayor claridad, si el número de usuarios de la red es especialmente elevado. (Normalmente se omite la letra del país, a menos que se produzcan operaciones al otro lado de la frontera).

22. Por ejemplo, una instalación en una Oficina del **ACNUR** en **Ruritania, Townville**, sería **(R) T A Base**, abreviado a T A Base. Una instalación en un vehículo de la misma oficina sería **(R) T A Móvil 1** (T A Móvil 2, etc.)

23. El alfabeto fonético (véase en Caja de Instrumentos, Apéndice 2) se usa para que las señales de llamada puedan entenderse rápidamente a través de la radio, por lo que el ejemplo anterior se convierte en **Romeo Tango Alfa Base** (abreviado a Tango Alfa Base) o **Romeo Tango Alfa Móvil Uno**.

24. Las señales de llamada para personas con radios de mano sigue normalmente el mismo esquema, por ejemplo (para el ACNUR de Townville, Ruritania):

T A 1	(“Tango Alfa Uno”) Representante
T A 1 1	Representante Suplente
T A 1 2	Otros miembros de la plantilla en la Oficina del Representante
T A 2	Funcionario Principal Administrativo
T A 2 1	Ayudante Administrativo
T A 2 2	Otros miembros del personal administrativo
T A 3	Funcionario Principal de Logística
T A 3 1	Ayudante de Logística
T A 3 2	Otros miembros del Personal de Logística

25. El alfabeto fonético se expone en el Apéndice 2, Caja de instrumentos. Puede encontrarse más información y otros procedimientos en “Procedimientos del ACNUR para Comunicaciones por Radio” (folleto de consulta de bolsillo).

Telecomunicaciones sobre el Terreno y en la Sede

26. El correo electrónico permite al personal sobre el terreno comunicarse directamente la Sede y con Oficinas sobre el Terreno que dispongan de una Oficina de Correos con correo electrónico de Red de Área Local (*LAN*). Sin embargo, es posible que los mensajes enviados directamente por correo electrónico a la dirección particular de un miembro del personal no sean leídos ni respondidos de inmediato si el miembro del personal se ha ausentado repentinamente. Es mejor, por tanto, dirigir los mensajes que exigen atención inmediata a una dirección de correo electrónico genérica, que son direcciones con la forma *HQxxnn*⁶, donde xx son las letras que indican la unidad organizativa y nn los dígitos relacionados con una subunidad; por ejemplo *HQAF04* es

la dirección genérica del correo electrónico del Mostrador 4 de la Oficina Africana. Si el mensaje es urgente puede enviarse copia a la Secretaría de la Unidad de Telecomunicaciones, que avisará al Funcionario de Mostrador correspondiente, o Funcionario de Guardia, según convenga.

Unidad de Telecomunicaciones – Horas Operativas

27. Los horarios de la Unidad de Telecomunicaciones de la Sede son los siguientes, en hora local de Ginebra:

07h 00 a 21h 00	De lunes a viernes
08h 00 a 17h 00	Los fines de semana y días festivos
Teléfono	41 22 739 8777
E-Mail	HQTU50

La diferencia de hora en Suiza con respecto al meridiano de Greenwich es de una hora más en invierno y dos en verano. Cuando por causa de emergencia sea necesario, este horario laboral puede ser prolongado.

Referencias

Lista de Verificación del Administrador de Emergencia, ACNUR, Ginebra 1998.

Procedimientos del ACNUR para la Comunicación por Radio, ACNUR, Ginebra.

Anexo 1 – Equipo y Terminología Común de las Comunicaciones

Nombre común o siglas	Nombre completo	Descripción y Utilización
Codan	Nombre del fabricante	Sistema de alta frecuencia de radio para comunicación por voz, utilizado comúnmente en vehículos
DAMA	Demanda Asignada de Acceso Múltiple	Sistema de satélite (VSAT) que permite la transmisión vía satélite de múltiples líneas de teléfono, fax y datos
DTS	Sistema de Transmisión Digital (nombre del propietario)	Nuevo modelo de PACTOR que permite la transmisión de mensajes de e-mail por radio
HF	Alta Frecuencia	Alcance de la frecuencia de ondas de radio usadas para la comunicación larga distancia
INMARSAT	Organización Internacional de Móvil por Satélite (originalmente Organización Internacional de Satélites Marítimos)	Sistema telefónico que proporciona teléfono, fax y transmisión de datos vía satélite a nivel global
Pactor	Paquete de Télex por Radio	Sistema mediante el cual pueden enviarse mensajes escritos por radio
SATCOM	Comunicación por Satélite	Término genérico para cualquier sistema de comunicaciones por satélite
SATCOM A, B, C, M, Mini-M	Referido específicamente a las terminales de INMARSAT utilizadas por el ACNUR	Sistema telefónico usado para la comunicación por voz, fax y datos. Este equipo existe en varios tamaños, desde tamaño maleta a pequeña consola y con distintas posibilidades, desde texto simple a videoconferencia
SITA	Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas	Organización que ofrece una red de comunicación a nivel mundial para reservas y billetes de avión. También puede servir de red de comunicaciones para clientes que no son de líneas aéreas (p.e., el ACNUR)
UHF	Frecuencias Ultra Altas (Más Alta que VHF)	Alcance de la frecuencia de ondas de radio usadas para la comunicación por radio a corta distancia
VSAT	Terminal de Apertura Muy Pequeña	Sistema de satélite que permite la transmisión de múltiples líneas de teléfono, fax y datos vía satélite geoestacionado
VHF	Frecuencia Muy Alta	Ondas de radio usadas para comunicaciones radiofónicas de corta distancia (p.e., teléfonos manuales o <i>walkie-talkies</i>)
Repetidor VHF	Repetidor de Frecuencia Muy Alta	Equipo usado para ampliar el alcance de las comunicaciones de radio a corta distancia hasta entre 20 y 80 km, dependiendo de la topografía

Anexo 2 – Identificación de Mensajes

Las siguientes instrucciones van destinadas a los operadores de telecomunicaciones que necesitan llevar un diario de todos los mensajes recibidos y transmitidos (incluidos e-mail, fax y PACTOR). El principio básico es que “HCR”⁷ debe figurar siempre en el prefijo y que, independientemente del tipo o medio de comunicación utilizado, cada mensaje debe llevar un único número relativo a esa transmisión al destinatario.

Algunos elementos de la identidad del mensaje son:

- Mensaje de la Sede al terreno: HCR/aaaaa/9999
- Mensaje del terreno a la Sede: **aaaaa**/HCR/9999
donde **aaaaa** es el código de la localidad oficial del ACNUR (Estación de Servicio) de la oficina sobre el Terreno respectiva, y 9999 es el número en serie de cuatro dígitos que comienza en 0001 el 1 de enero de cada año.
- Entre oficinas sobre el terreno: aaaaa/bbbbbb/HCR/9999
donde **aaaaa** es el código de cinco letras de la localidad de la oficina sobre el terreno emisora y **bbbbbb** es el código de cinco letras de la localidad del destinatario, y **9999** = número en serie de cuatro dígitos que comienza en 0001 el 1 de enero de cada año.
- A direcciones que no son del ACNUR: aaaa/MSA/HCR/9999

Pueden usarse dos categorías de números en serie de cuatro dígitos:

La **Categoría A** se usa para las comunicaciones entre la Sede y las oficinas sobre el terreno y entre las oficinas sobre el terreno con gran volumen de transmisiones de mensajes. El número utilizado en la serie de comunicaciones de ese año entre el remitente y el destinatario sería el siguiente.

La **Categoría B** es para direcciones del ACNUR que no están dentro de la Categoría A y para direcciones que no son del ACNUR. Si hay muchos mensajes de ese tipo, pueden utilizarse dos series: el ACNUR y no el ACNUR. Todas las series o secuencias vuelven a empezar en 0001 el 1 de enero.

Ejemplos

Mensajes de la Categoría A:

HCR/ANGLU/0123 significa el mensaje nº 123 desde la Sede a Luanda (Angola) este año.

ANGLU/HCR/0210 significa el mensaje nº 210 desde Luanda (Angola) a la Sede este año.

ANGLU/RSAPR/HCR/0097 significa el mensaje nº 97 de Luanda a Pretoria (Sudáfrica) este año (donde Luanda y Pretoria van numerados en serie)

Mensajes de la Categoría B:

ANGLU/SENDA/HCR**0024** significa un mensaje enviado de Luanda a Dakar, Senegal, siendo el mensaje nº 24 de la Categoría B este año desde ANGLU (donde Luanda y Dakar no llevan numeración en serie).

Si hay más de un destinatario, debe usarse una identidad distinta para cada uno. Si el mensaje se envía a algunos destinatarios para pedir información simplemente, deberá indicarse entre paréntesis detrás de la identidad del mensaje respectivo. Por ejemplo, los mensajes de Luanda a la Sede para pedir instrucciones, con copia a Dakar para su información, sería como sigue:

ANGLU/HCR/0124
ANGLU/SENDA/HCR/0024
(SENDA para información)

A fin de que el sistema funcione correctamente, cuando se salta un número en la serie de la **Categoría A** debe informarse cuanto antes al otro destinatario de la categoría A, y el último número del año (o de una serie) debe notificarse a cada destinatario de la categoría A. Si por error se ha duplicado un número de la categoría A, corríjase asignándole el próximo número disponible y dando parte del número al destinatario mediante un mensaje de servicio (SVC). Téngase en cuenta que el mensaje SVC también debe ir numerado. Indíquese la fecha o tema para evitar cualquier confusión.

22

Superar el Estrés



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-3
Identificación de los Síntomas de Estrés	4-15
Estrés Acumulativo	
Estrés Traumático	
Técnicas para combatir el Estrés	16-24
Prevenir y Reducir el Estrés Nocivo	
Tratamiento de Incidentes Críticos (Estrés Traumático)	
Referencias	

Introducción

1. El estrés es un rasgo distintivo de la vida que puede ser tan protector como dañino. Desgraciadamente, el “estrés” se contempla demasiado a menudo en un contexto negativo cuando, de hecho, nos permite adaptarnos al cambio. El estrés protector es parte de un proceso natural –cuando el cuerpo se siente amenazado, reacciona siempre con los mismos mecanismos generales de adaptación–. Los síntomas físicos que se producen cuando sufrimos de estrés nos permiten “huir” o “luchar contra” la amenaza. Esta respuesta es un mecanismo de protección básico en la vida que aumenta las defensas y la preparación física y mental –centra la atención y moviliza la energía y los recursos necesarios para poder adoptar la acción adecuada–. El estrés nos permite, por tanto, seguir siendo productivos incluso en situaciones de cambio y desafío. Las reacciones ante una situación de estrés dependen de nuestra personalidad, de nuestra experiencia profesional y de nuestro bienestar físico y emocional.

Las reacciones de estrés son normales en una situación de emergencia.

2. Sin embargo, cuando las circunstancias que provocan el estrés son excesivas, muy intensas o constantes durante un período de tiempo, el estrés puede afectar negativamente a la personalidad, la salud y la capacidad de funcionamiento de un individuo.

3. El estrés consume una enorme cantidad de energía. Estar en una situación estresante resulta física y mentalmente agotador. No obstante, una vez fuera del entorno de la crisis y con el debido tiempo para descansar, las personas suelen recuperar su equilibrio normal.

4.

Comprender las reacciones normales en situaciones estresantes, saber cómo manejarlas y tratar los síntomas cuanto antes, puede acelerar la recuperación y evitar problemas a largo plazo.

Identificación de los síntomas de estrés

5. Dado que el personal de emergencia se expone a muchos tipos de estrés es preciso que este estrés corresponda al nivel “ideal”. Los niveles excesivamente bajos provocan aburrimiento, falta de estímulo y cansancio, mientras que si son demasiado altos nos dejan física y mentalmente agotados. El nombre que reciben los tipos de estrés nocivos para la salud son estrés acumulativo y estrés traumático.

Estrés Acumulativo

6. El estrés acumulativo (o crónico) se va formando lentamente como resultado de la magnitud y la cuantía de las exigencias, un largo horario laboral y las frustraciones y dificultades diarias de vida y de trabajo en una emergencia. Sabiendo que las reacciones de estrés evolucionan lenta e imperceptiblemente, resulta bastante difícil descubrirlas en uno mismo, siendo normalmente evidentes, no obstante, para los colegas más cercanos.

Una vez alejada de la situación estresante y con la posibilidad de descansar y relajarse, una persona suele recuperarse rápidamente y puede ser consciente de la diferencia que existe cuando se reacciona sin padecer estrés.

Las personas que trabajan en emergencias y que experimentan un alto grado de estrés no son los mejores jueces para evaluar su propia capacidad de aguante.

Los jefes de equipo deben observar especialmente las reacciones individuales durante una emergencia.

7. Los síntomas del estrés pueden ser físicos o psicológicos. Quizá se produzcan cambios en los modelos normales de conducta, por ejemplo en los hábitos alimentarios, una menor higiene personal, un alejamiento del resto de la gente y silencios prolongados. Los síntomas del estrés acumulativo son observables en cada faceta de nuestras vidas. La siguiente lista, sin ser exhaustiva, da una idea de algunos de los síntomas más típicos:

Síntomas físicos:

i. Gastrointestinales

Sequedad de boca, sensación de tener el corazón en la boca, náuseas, vómitos, sensación de abotargamiento, ardores de estómago, dolores abdominales, cambios de apetito, diarrea, estreñimiento;

ii. Cardiovasculares

Alta presión sanguínea, latido acelerado del corazón, enrojecimiento, manos y pies fríos, sudores;

iii. Problemas respiratorios

Falta de aliento, jadeo, sensación de no poder respirar;

iv. Musculoesqueléticos

Calambres, dolores de espalda, temblores, tic nerviosos, muecas;

v. Neurológicos

Dolores de cabeza.

Síntomas psicológicos:

i. Emocionales

Ansiedad, angustia;

ii. Conductuales

Trastornos de sueño, abuso del tabaco, alcohol o drogas, modificación de la libido;

iii. Intelectuales

Dificultades de concentración, pérdida de memoria, problemas de razonamiento y expresión verbal.

8. La aparición de varios de estos síntomas puede indicar que la capacidad de aguante de una persona está disminuyendo y que el rendimiento en su trabajo se está viendo afectado. No obstante, los síntomas y el grado de estrés que presenta una persona en una determinada situación variarán dependiendo del nivel de estrés que haya experimentado, de las experiencias emocionales previas y de la personalidad del individuo.

9.

Si las causas cíclicas y los síntomas resultantes del estrés acumulativo no se atajan rápidamente, el agotamiento puede instalarse y la persona acaba “quemada”. Si esto llega a ocurrir, hará falta descanso y asesoramiento.

Estrés Traumático

10. El estrés traumático viene provocado por sucesos inesperados y de gran fuerza emocional (“incidentes críticos”) que superan la capacidad de aguante habitual de las personas. Los incidentes críticos pueden surgir en el contexto de una gran catástrofe o emergencia, pudiendo ser, por ejemplo, que un colega caiga herido o muera, que se produzca una toma de rehenes, la muerte de niños, la exposición a grandes riesgos personales, ser testigo impotente de la violencia o contemplar o estar asociado a un suceso trágico acompañado de una fuerte cobertura por parte de los medios de comunicación (especialmente si la información no es fidedigna).

11.

El personal puede experimentar reacciones agudas durante un incidente crítico o una reacción de estrés retardada de minutos, horas o días después del acontecimiento. En ciertos casos más raros, las reacciones pueden producirse a los pocos meses o incluso años después.

12. Las reacciones posteriores a un incidente crítico pueden ser semejantes a las del estrés acumulativo, aunque mucho más pronunciadas. Por ejemplo, vómitos en vez de náuseas. A continuación se describen algunos de los mecanismos mentales de supervivencia que nos permiten soportar el acontecimiento:

Insensibilidad emocional, cambios en la percepción del tiempo, acompañado de la sensación de estar reviviendo escenas de tu vida, atención muy focalizada o visión de túnel, hiperexcitación acompañada de la agudización de los sentidos.

Estas reacciones iniciales pueden verse sustituidas inmediatamente después del incidente por:

Hiperactividad, humor exagerado, tendencia a discutir, distanciamiento social, temor, ansiedad, tristeza, pena, problemas de memoria, poca concentración, lentitud de pensamiento y pérdida de percepción, además de los síntomas físicos descritos anteriormente.

13.

Hay que subrayar que estos síntomas son reacciones normales ante acontecimientos anormales y que en la mayoría de los casos terminan desapareciendo.

14. Sin embargo, a veces los incidentes críticos pueden producir un estado grave denominado Trastorno de Estrés Postraumático (*PTSD*). El riesgo de un Trastorno de Estrés Postraumático puede reducirse considerablemente mediante la preparación, los cuidados inmediatos y la desactivación y obtención de información después del incidente.

15. El diagnóstico de este tipo de Estrés lo hace un psiquiatra o un psicólogo basándose en la presencia de varios elementos, entre otros:

- i. Memorias retrospectivas (*flashback*);
- ii. Pesadillas y trastornos de sueño;
- iii. Revivir repetidamente el acontecimiento;
- iv. Desapego;
- v. Evitación del contacto con personas o situaciones desencadenantes;
- vi. Hiperexcitación sexual;
- vii. Ansiedad, depresión, pena, ira;
- viii. Pensamientos suicidas;
- ix. Reacciones intensificadas durante largo tiempo;
- x. Clara alteración de la personalidad;
- xi. Distanciamiento de las demás personas;
- xii. Dar vueltas constantes al acontecimiento;
- xiii. Expectativas constantes de un desastre similar;
- xiv. Problemas persistentes de sueño;
- xv. Ausencia total de reacciones;
- xvi. Desarrollo de fobias;
- xvii. Reacciones hasta 3 ó 4 semanas después.

Técnicas para Combatir el Estrés

Prevenir y Reducir el Estrés Nocivo

16.

Es importante admitir que es imposible hacerse cargo de otros cuando uno no puede hacerse cargo de sí mismo.

17. Es importante estar bien preparado, tanto física como psicológicamente, para reducir las posibilidades del estrés nocivo. Esta preparación no sólo incluye comprender el estrés y saber cómo enfrentarse a él, sino también informarse con antelación sobre las condiciones de vida, el trabajo, los posibles problemas, la lengua y cultura local. Es importante estar física y psicológicamente sano para trabajar en determinadas situaciones.

18. Para evitar la sobrecarga de estrés durante una emergencia, en primer lugar hay que ser consciente de sus propias limitaciones. También se pueden tomar algunas medidas prácticas:

i. Dormir lo suficiente;

ii. Comer regularmente;

iii. Controlar el consumo de alcohol, tabaco y medicinas;

iv. Tomarse tiempo para descansar y relajarse;

v. Hacer ejercicio físico. El ejercicio físico libera tensiones y ayuda a mantener la resistencia y la buena salud (cualquier clase de ejercicio durante al menos 20 minutos al día). Otros métodos que ayudan a reducir el estrés son la respiración profunda y los ejercicios de relajación muscular;

vi. Expresar su estrés: Poner palabras a las emociones que se sienten –encontrar un colega de confianza para poder hablar;

vii. Llevar un diario, puede que no sea tan eficaz como hablar pero también ayuda.

Expresar las emociones ha demostrado ser una técnica eficaz para reducir el estrés.

19. Otras formas de reducir el estrés son:

i. *Introspección adaptada*: Cuando una persona ejecuta un trabajo difícil en condiciones física y emocionalmente peligrosas, el diálogo interno puede favorecer el estrés si es altamente negativo y autocrítico. Para mantenerse centrado en la tarea, evítense las reflexiones inútiles del tipo de “No sirvo para esto. Todo lo que hago empeora la situación”. En vez de ello, háganse afirmaciones positivas útiles para hablarse a sí mismo durante los momentos difíciles. Por ejemplo: “No me siento preparado para tratar

con esta persona colérica ahora mismo, pero lo he hecho antes, así que puedo volver a hacerlo”;

ii. *Apoyo de los semejantes*: Utilizar el “sistema del compañero”: los miembros del personal pueden ponerse de acuerdo previamente para hacer un seguimiento de las reacciones de los demás a fin de identificar los síntomas de un estrés excesivo y de los niveles de fatiga;

iii. *Dar ejemplo*: Los supervisores juegan un papel especialmente importante ya que pueden dar ejemplo de cómo afrontan su propio estrés, por ejemplo comiendo adecuadamente, descansando y tomando el tiempo libre necesario. El jefe de equipo que le dice a un colega “Recuérdame que coma y sácame de aquí en cuanto notes cualquier síntoma de fatiga. No funciona bien cuando estoy cansado”, está dando un ejemplo positivo a la plantilla;

iv. *Permiso para tomarse tiempo libre*: En una crisis, muchos miembros del personal necesitarán que se les conceda permiso para cuidar de sí mismos. La gente responde mejor en situaciones difíciles cuando ve que las demás personas cuidan de sí mismas. Los líderes de equipo son responsables de tomarse estos permisos y de dárselos a la plantilla, por ejemplo, dando la tarde libre, etc. El correcto uso de Mars y Vari por parte de los miembros del personal puede ayudar a aliviar el estrés.

Tratamiento de Incidentes Críticos (Estrés Traumático)

20. El desactivado y la obtención de información del estrés son métodos para proteger la salud del personal tras una crisis. La persona o la gente que experimenta el incidente crítico habla de él, centrándose en los hechos y en sus reacciones. Esto deberá tener lugar en un entorno neutral y nunca en la escena del incidente. Estos métodos deben estar dirigidos por un profesional. La información que se ofrece a continuación está pensada para ilustrar dichos tratamientos, aunque no con el suficiente detalle como para que una persona no calificada ejecute la obtención de información o el desactivado.

Desactivado

21. El desactivado es un proceso que permite a quienes se han visto involucrados en un incidente crítico describir lo que ocurrió y hablar de las reacciones sufridas justo después del acontecimiento. El desactivado deberá tener lugar a las pocas horas del acontecimiento, siendo su formato más corto que el de la obtención de información. Consiste en tres pasos:

i. Introducción

Presentar a los asistentes, describir el propósito del desactivado y estimular la motivación y la participación;

ii. Exploración

Discusión de lo que ocurrió durante el incidente;

iii. Información

Advertir a los participantes sobre las posibles reacciones al incidente, consejos sobre la gestión del estrés, información práctica, preguntas y respuestas.

La confidencialidad es importante. Deberá propiciarse la expresión de emociones fuertes, con la seguridad de que esa información no saldrá fuera del grupo.

22. Los sentimientos de ira pueden ser una reacción normal ante un acontecimiento desconcertante y el personal deberá tener la oportunidad de “liberar la tensión”. No es el momento de críticas sobre la actuación profesional –eso deberá tratarse en otra reunión.

Obtención de Información de Estrés en Incidentes Críticos

23. En aquellos casos donde el personal tiene que hacer frente a un intenso dolor, el desactivado puede ser insuficiente y deberá complementarse con una obtención de información llevada a cabo por un profesional de la salud mental. La obtención de información es un proceso ideado para disminuir los efectos de un incidente crítico. Tiene lugar en una reunión de grupo y está pensada para que los afectados por un incidente crítico discutan de sus pensamientos y reacciones en un entorno seguro y sin peligro. El jefe de equipo o un miembro responsable del equipo de emergencias debe solicitar a la División de Gestión de Recursos de la Sede que proporcione o ayude a buscar al profesional de salud mental para coordinar la reunión sobre la obtención de información. Las reuniones suelen estar organizadas por grupos del personal que ha sufrido un estrés intenso. Su objetivo es integrar la experiencia, ofrecer información sobre las reacciones de estrés traumático y prevenir las consecuencias a largo plazo, entre ellas el Trastorno de Estrés Postraumático, y ayudar al personal a gestionar sus propias reacciones respecto al incidente.

24. Si no se recibe espontáneamente la oferta de una reunión para la obtención de información o desactivado tras haber sufrido un trauma, habrá que solicitarla. La información para consultas individuales de los miembros del personal del ACNUR y para talleres relacionados con el estrés puede obtenerse en la Unidad de Bienestar del Personal de la Sede, en Ginebra.

Teléfono: 00 41 22 739 78 58

Fax confidencial: 00 41 22 739 73 70

Referencias

Manual de Operaciones para la Prevención del Estrés Traumático en los Servicios de Emergencia y los Trabajadores de Catástrofes, Jeffrey T. Mitchell y George Everly, Elliot City Maryland, 1995.

Superar el Estrés en Situaciones de Crisis, ACNUR, Ginebra 1992.

Acción Humanitaria en Zonas Conflictivas – Superar el Estrés, CICR, Ginebra 1994.

Manual Internacional sobre Síntomas de Estrés Traumático. Publicado por John P. Wilson & Beverley Raphael, 1993.

Gestión del Estrés, Terry Looker, Olga Gregson, Londres, 1997.

23

Seguridad del Personal



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	
El Sistema de Seguridad de las Naciones Unidas	1-9
Planes Básicos	10-22
El Plan de Seguridad	
Plan de Evacuación Médica	
Plan de Control de Desplazamientos	
Controles Rutinarios por Radio	
Seguridad	23-42
Seguridad Personal	
Seguridad Domiciliaria	
Seguridad en la Base	
Seguridad sobre el Terreno	
Seguridad del Dinero en Efectivo	
Control y Seguridad de Muchedumbres	
Concienciación sobre Minas	
Equipo de Protección	
Gestión de la Seguridad	43
Referencias	

Introducción

La responsabilidad principal en cuanto a la seguridad de los miembros del personal, las personas a su cargo y propiedades, así como la de la organización, reside en primer lugar en el gobierno de acogida;

Deberá hacerse todo lo posible por facilitar las tareas del gobierno en el desempeño de sus responsabilidades, tomando las medidas de apoyo necesarias y estableciendo contactos e intercambios de información regulares con los funcionarios encargados de la seguridad del país de acogida;

Todas las recomendaciones que se exponen a continuación deberán ser tenidas en cuenta, por añadidura o como complemento a las acciones tomadas por los funcionarios de seguridad del país de acogida;

Cada oficina deberá contar con un plan de seguridad y con un plan de evacuación médica;

La norma básica en cuestión de minas antipersonal es, si existen dudas, mantenerse alejado. Infórmese a los militares del país receptor. Cualquier objeto sospechoso debe ser considerado como una mina antipersonal o trampa explosiva.

El Sistema de Seguridad de las Naciones Unidas

1. Las disposiciones del sistema de las Naciones Unidas se describen en detalle en el Manual de las Naciones Unidas de Seguridad sobre el Terreno (véanse las referencias) y se explican aquí en términos generales.

Las distintas organizaciones de las Naciones Unidas han aprobado unas disposiciones para todo el sistema, referentes a la seguridad del personal y a las propiedades sobre el terreno de las Naciones Unidas.

El Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas (*UNSECOORD*), con sede en Nueva York, actúa en nombre del Secretario General garantizando una respuesta coherente por parte de las Naciones Unidas en cualquier situación con problemas de seguridad. El Coordinador de Seguridad edita publicaciones mensuales sobre las condiciones de seguridad de cada país. Además, el Servicio de Seguridad sobre el Terreno de la Sede facilita información y consejos concretos sobre cada país.

2.

La responsabilidad en materia de seguridad y protección de los miembros del personal recae en primera instancia sobre el gobierno de acogida.

Dicha responsabilidad surge del deber inherente que tiene cada gobierno de mantener la ley y el orden dentro de su jurisdicción.

3. El ACNUR y otras organizaciones de las Naciones Unidas pueden prestar ayuda, siempre que sea posible y hasta un punto determinado, para proteger a otras personas,

como por ejemplo al personal de las ONG que cooperan con ellas. El ACNUR no tiene ninguna obligación legal hacia las demás personas que trabajan con los refugiados.

4. En cada país, un funcionario principal de las Naciones Unidas al que se denomina Oficial Designado (OD) se encarga de tomar las medidas de gestión en materia de seguridad del sistema de las Naciones Unidas. El Oficial Designado es responsable ante el Secretario General, a través del Coordinador de Seguridad, de la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

5. Entre las principales responsabilidades del Oficial Designado figuran:

Mantener relaciones con los funcionarios del gobierno de acogida para cuestiones de seguridad;

Aprobar un plan de seguridad para la zona e incluir una cláusula de reubicación del personal nacional y la evacuación del personal internacional;

Informar al Secretario General (a través del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas) de todas las circunstancias que puedan repercutir en la seguridad de los miembros del personal;

Llevar a cabo la reubicación o evacuación cuando, por un corte en las comunicaciones, sea imposible contar con la aprobación previa del Secretario General;

Formar un Equipo de Gestión de Seguridad (*SMT*);

Informar al funcionario principal de cada organización de las Naciones Unidas de todas las medidas de seguridad adoptadas.

6. El Oficial Designado deberá formar un Equipo de Gestión de Seguridad, cuya función será la de aconsejarlo en cuestiones de seguridad. Este Equipo está compuesto normalmente por: el Oficial Designado; los funcionarios de seguridad sobre el terreno; un funcionario médico; un miembro del personal internacional familiarizado con las condiciones y lenguas locales; un miembro del personal con conocimientos legales y cualquier trabajador de una agencia que, por formación, conocimientos o experiencia, pueda colaborar con el equipo.

7. En países grandes, con regiones muy separadas físicamente de la capital del país y expuestas a gran peligro de emergencias, se puede nombrar Coordinador de Seguridad de Zona (*ASC*) a un miembro del personal de las Naciones Unidas. Este Coordinador actúa en nombre del Oficial Designado y normalmente tiene responsabilidades sobre la seguridad del personal parecidas a las del Oficial, pero sólo en esa región del país. El Oficial puede solicitar al ACNUR que se ponga al frente de ese cargo.

8. El Coordinador de Seguridad de Zona (o el Oficial Designado cuando no haya Coordinador en la región) nombrará a los encargados de la seguridad que tendrán la responsabilidad de la misma en ciertas zonas predeterminadas. Puede que sea preciso un sistema de encargados para el personal nacional y otro para el internacional. En el sistema de encargados deberán estar incluidas todas las agencias humanitarias.

9. El primer paso para la preparación de la seguridad es elaborar el plan de seguridad, que es el elemento clave del sistema de seguridad de las Naciones Unidas.

Planes Básicos

10. Además de un plan de seguridad básico, las oficinas del ACNUR deberán contar con un plan de evacuación médica, pudiendo tener asimismo un plan de control de desplazamientos y controles de rutina por radio.

El Plan de Seguridad

11. El plan de seguridad será específico para cada país y constará de cinco fases. En las fases Uno y Dos, el Oficial Designado puede ejecutar medidas, ateniéndose a su propio criterio y notificar las decisiones tomadas al Secretario General. Las Fases Tres a Cinco por lo general las declarará el Oficial Designado únicamente con la autorización previa del Secretario General. No obstante, si se produce un corte en las comunicaciones, los Oficiales están capacitados para, según su propio parecer, declarar las fases Tres a Cinco, dando parte al Secretario General en cuanto las comunicaciones lo permitan.

12. Las fases de seguridad de las Naciones Unidas son:

Fase I: Preventiva

En esta fase es necesario el permiso del Oficial Designado para viajar.

Fase II: Desplazamiento Limitado

En esta fase se impone un alto grado de precaución sobre los movimientos de los miembros del personal de las Naciones Unidas y de sus familias. Durante esta fase, todos los miembros del personal y sus familias permanecerán en casa a menos que se indique otra cosa.

Fase III: Reinstalación

Esta fase la declara el Secretario General, siguiendo el consejo del Oficial Designado. En ella se incluye la concentración de todo el personal internacional y sus familias y la reinstalación del personal menos necesario en otro lugar dentro o fuera del país. El envío de nuevo personal deberá ser autorizado por el Secretario General.

Fase IV: Suspensión del Programa

Esta fase la declara el Secretario General, por consejo del Oficial Designado. Permite la reubicación fuera del país de todo el personal internacional que no esté directamente implicado en la emergencia, en operaciones de ayuda humanitaria o en cuestiones de seguridad.

Fase V: Evacuación

Esta fase la declara el Secretario General, por consejo del Oficial Designado. La evacuación de todo el personal internacional deberá llevarse a cabo de acuerdo con los planes establecidos de antemano.

13. La persona responsable de la seguridad de cada localidad (Coordinador de Seguridad de Zona, Oficial Designado) deberá elaborar un plan de seguridad dentro del

marco del plan de seguridad del país. Dicho plan debe actualizarse periódicamente. Dado que cada situación es diferente, se requerirán niveles distintos y estructuración diferente del plan. Las directrices para trazar el plan se encuentran en el Manual de Seguridad sobre el Terreno, así como en la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia.

14. A continuación se mencionan algunos de los encabezamientos típicos en un plan de seguridad:

A. Resumen de la situación de seguridad en el puesto de servicio.

B. Funcionarios responsables de la seguridad: los del área local, Ginebra y Nueva York, con sus indicativos y números de teléfono y fax.

C. Lista de los miembros del personal internacional y personas a su cargo. Dicha lista tiene que ser actualizada constantemente, debiendo incluir detalles básicos como el nombre completo, nacionalidad, fecha de nacimiento, números de pasaporte y de salvoconducto, con la fecha y el lugar de expedición. Hay que instituir un medio para localizar a las misiones en visita. El Manual de Seguridad sobre el Terreno de las Naciones Unidas contiene anexos para registrar esta información en un formulario estandarizado; asimismo, copias de estos anexos figuran en la Lista de Verificación del Administrador de Emergencia del ACNUR.

D. Lista y detalles del personal local y personas a su cargo. Dicha lista deberá ser actualizada constantemente.

E. División del área por zonas. Las zonas deberán marcarse en un mapa, con los números y residencias de los miembros del personal claramente señalados. En el mapa deberá mencionarse el encargado responsable de cada zona.

F. Comunicaciones. En éstas se deberán incluir los números de teléfono, indicativos y frecuencias de radio de todo el personal, incluidos los de las oficinas de los países vecinos.

G. Selección del centro de coordinación y puntos de concentración. En el plan se deberá indicar un número de centros de coordinación y los puntos de concentración, debiendo señalar las reservas e instalaciones que deben estar disponibles en esos puntos. Puede que no todos los miembros del personal consigan llegar hasta los mismos puntos de concentración, debiendo preverse para ello otras alternativas.

H. Alojamiento seguro y medios para la reinstalación y evacuación. En el plan deberá incluirse información sobre cualquier posible medio de transporte –por aire, carretera, tren o barco según corresponda–. Normalmente sólo se evacuará fuera del país al personal internacional. De conformidad con el sistema de seguridad de las Naciones Unidas, las disposiciones para la evacuación fuera del país pueden aplicarse a los miembros del personal local sólo en los casos más excepcionales, en los que su seguridad está en peligro o hayan perdido sus propiedades o éstas hayan sufrido daños como consecuencia directa de su trabajo para las Naciones Unidas. Asimismo, según el sistema de seguridad de las Naciones Unidas, sólo el Secretario General puede tomar la decisión de evacuar al personal local (basándose en las recomendaciones del Oficial Designado y del Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas). No obstante,

durante las fases 3, 4 o 5, el Oficial Designado puede excepcionalmente: a) permitir al personal local ausentarse del puesto de servicio con un permiso especial pagado, o b) reubicarlos en un lugar seguro dentro del país y autorizar el pago de un DSA de hasta 30 días. Se podrá pagar hasta tres meses de salario por adelantado y un subsidio que cubra los gastos de transporte para los miembros del personal y demás miembros de su familia que cumplan los requisitos. Las condiciones para pagar al personal local estas cantidades deberán figurar en el plan.

I. *Suministros básicos*: En el plan deberán incluirse las estimaciones de las necesidades básicas en cuestión de alimentos, agua, combustible, etc. de la comunidad durante un período razonable de tiempo. Los artículos individuales que deben estar preparados también deberán figurar en la lista. Entre ellos se incluyen: pasaportes, salvoconductos, certificados de vacunación, cheques de viaje y dinero en efectivo.

J. Planifíquese el traspaso de la dirección de la oficina al Funcionario Nacional responsable.

Planificación de la Evacuación

15.

En el plan de seguridad se deberá mencionar quién será el responsable de cada acción en la oficina del ACNUR en el caso de una evacuación.

Dichas acciones incluyen lo que hay que hacer con los documentos confidenciales y archivos de casos individuales (incluidos los archivos informáticos), datos financieros, dinero en efectivo, radios, ordenadores y vehículos.

16. Cualquier documento en papel que deba ser destruido en el caso de una evacuación repentina de la oficina tendrá que haber sido marcado previamente y de un modo comprensible para todo el personal. Dichos documentos incluyen: archivos de casos individuales, archivos del personal local, etc. Si el tiempo lo permite, la destrucción y/o quema de estos documentos deberá ser una de las máximas prioridades. Arrojar los archivos delicados al suelo y mezclarlos con otros proporciona algo de protección si no hay tiempo para quemarlos. El personal debe estar sensibilizado con las medidas de seguridad y tener en cuenta al crear documentos en papel o electrónicos que es posible que tengan que partir sin ellos.

17. Es preciso decidir con antelación qué ficheros informáticos (incluido los archivos del correo electrónico) hay que borrar en primer lugar. Para destruir realmente los ficheros informáticos confidenciales del disco del ordenador (independientemente de si es un disco duro o blando), será necesario utilizar un programa especial diseñado para ese fin. Borrando únicamente los ficheros, no se elimina la información del disco, tan sólo se señala que el espacio que ocupaba el fichero en el disco está disponible para su reutilización.

Plan de Evacuación Médica

18. Cada oficina debe contar con un plan de evacuación médica que garantice la evacuación de esa oficina. El plan debe incluir información sobre las instalaciones médicas más cercanas dentro y (si es necesario) fuera del país, los tipos de servicio y la calidad que ofrecen, los medios de transporte a estas instalaciones en caso de

evacuación y los tipos de escenario de evacuación (en la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia se incluye un formulario para un Plan de Evacuación Médica, así como esquemas funcionales⁸ para tomar decisiones en la evacuación).

19. Todos los jefes de las oficinas nacionales del ACNUR (es decir, representantes, jefes de misión o, en su ausencia, el funcionario responsable) pueden autorizar, sin consultar a la Sede, la evacuación médica del personal en las circunstancias que se describen en detalle en IOM/104/94FOM/107/94, Nuevo Proyecto de Evacuación Médica, y en IOM/FOM 26/95, Evacuación Médica en Emergencias Extremas – *SOS Assistance*. Estos IOM/FOM se incluyen en la Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia. Brevemente, la evacuación médica puede ser autorizada:

i. Para todo el personal y consultores internacionales y miembros de la familia que cumplan los requisitos, a fin de garantizar los primeros cuidados médicos que no pueden ser garantizados localmente debido a las deficientes instalaciones médicas (y que debe ser tratado antes del próximo permiso fuera del puesto de servicio);

ii. Para el personal local y los miembros de la familia que cumplan los requisitos, en casos de emergencia de gran importancia cuando se produce una situación de peligro de muerte o en casos de enfermedad o accidentes producidos durante el trabajo.

Por otro lado, la evacuación en situaciones de emergencia extrema puede ser organizada a través de *SOS Assistance* (compañía privada que ofrece evacuaciones de emergencia en todo el mundo durante las 24 horas del día). Sin embargo, ya que sus servicios son muy caros y que no están cubiertos por el seguro de las Naciones Unidas, puede utilizarse esta compañía en situaciones de peligro de muerte y cuando no se puede organizar una evacuación por los medios normales dada la gravedad de la enfermedad o las heridas. Se necesitará una contraseña antes de que *SOS Assistance* pueda intervenir para el ACNUR –los jefes de oficina garantizarán la obtención de dicha contraseña ante la División de Gestión de Recursos Humanos–. El Jefe de la Oficina y el Jefe Suplente de la Oficina, deberán conocer dicha contraseña.

20. El plan de evacuación médica tiene que estar diseñado siguiendo los correspondientes IOM/FOM, debiendo solicitarse el asesoramiento del coordinador del programa de salud del ACNUR, así como el de cualquier ONG médica. Cuando la evacuación es inevitable, un Médico encargado del Reconocimiento médico de las Naciones Unidas debe ayudar a tomar las decisiones sobre el grado de urgencia y las instalaciones necesarias.

Plan de Control de Desplazamientos

21. Este plan de control deberá estar listo para cuando haya que conocer el desplazamiento de los vehículos, debiendo proporcionar los medios para establecer la situación actual de los vehículos y pasajeros y si el viaje tiene retraso. El plan suele estar compuesto de un horario fijo de llamadas de radio al vehículo desde la estación base (por ejemplo, cada 30 ó 60 minutos), a fin de dar parte de la situación actual del vehículo a la estación base. Dicha información debe actualizarse en una pizarra plastificada después de cada llamada de radio. El conductor de cada vehículo deberá confirmar que ha llegado sano y salvo al final del viaje.

⁸Incluido en IOM/104/94 FOM107/94.

Controles Rutinarios por Radio

22. Deberán instituirse controles por radio de rutina cuando sea necesario conocerse la situación actual y el bienestar de los miembros del personal. Las llamadas de radio desde la estación base pueden hacerse según un calendario fijo o de manera aleatoria.

Seguridad

23. Las claves para lograr una seguridad efectiva son:

- i. Primero y principalmente, la concienciación personal a nivel individual;
- ii. Conducta apropiada para disminuir el riesgo de incidentes de seguridad;
- iii. Respuesta apropiada de cada individuo a los incidentes de seguridad.

Seguridad Personal

24. Para cuestiones de seguridad personal, téngase en cuenta lo siguiente:

Estar atento a cualquier señal de peligro en los alrededores;

Observar la conducta de las demás personas que viven en la zona. Posiblemente la población local sepa más sobre los peligros para la seguridad en general que usted;

No viajar solo;

No llevar grandes cantidades de dinero;

No viajar después del anochecer si se puede evitar. La mayoría de los incidentes de seguridad ocurren de noche;

Al abandonar la base, asegúrese de que alguien sabe dónde va y cuándo va a volver;

Echar los pestillos de las puertas de los vehículos y mantener las ventanas cerradas cuando se viaje;

Aparcar los vehículos de manera que se pueda hacer una salida rápida;

No tomar fotografías cerca del personal o instalaciones militares;

Tener en todo momento dinero, documentos y una bolsa de emergencia empaquetados y listos para salir en cualquier momento;

Ser siempre educado: tener en cuenta que la conducta de una persona hacia los funcionarios, policías o militares locales puede repercutir negativamente sobre el resto de la plantilla.

Seguridad Domiciliaria

25. Para mejorar la seguridad domiciliaria se pueden tomar distintas medidas:

Asegurarse de que las puertas son sólidas. Nunca instalar puertas exteriores de cristal.

Instalar un ojo de pez, una cadena de seguridad y una barra de seguridad;

Mantener siempre la puerta de entrada cerrada con llave cuando se esté en casa;

Instalar barras y rejas, al menos en el piso bajo;

Todas las ventanas deberán tener cerradura;

Echar las cortinas de noche;

Instalar iluminación exterior;

Tener fuentes de luz de emergencia, velas y antorchas;

Tener un perro de vigilancia u otros animales como cabras, gansos o pavos reales;

Instalar un teléfono o un *walkie-talkie*.

Dependiendo de las circunstancias y si lo autoriza el Coordinador de Seguridad del sistema de las Naciones Unidas, el ACNUR puede correr con los gastos de algunas de las mejoras citadas.

Seguridad en la Base

26. La seguridad en la base deberá mejorarse:

Contratando vigilantes:

El país de acogida proporciona en ocasiones estos vigilantes. Los vigilantes contratados por el ACNUR no pueden llevar armas letales mientras están de servicio. Los vigilantes deberán recibir formación e información, debiendo llevar uniforme o algún tipo de prenda identificativa;

Asegurándose de que haya luces:

Las luces deberán ser potentes e iluminar la zona por fuera del perímetro de la valla, proporcionando una barrera de iluminación en la que pueda detectarse a los intrusos.

Instalando vallas y controlando el acceso:

Las vallas dobles con alambre de púa forman una buena barrera. Deberá haber más de una entrada/salida. Es posible que los lugares delicados (por ejemplo, la zona residencial, la sala de comunicaciones, los generadores y el almacén de combustible) haya que rodearlos con una barrera de sacos de arena. Es necesario establecer los procedimientos para controlar el acceso al complejo. El complejo vallado debe ser

autosuficiente y el equipo (por ejemplo, ruedas de repuesto, gatos, extintor de incendios, botiquín de urgencia, generadores, bombas de agua) deberán ser revisados y mantenidos periódicamente.

Seguridad sobre el Terreno

27. Para mejorar la seguridad sobre el terreno, el personal y los jefes de oficina competentes deberán tomar varias medidas:

Poner en marcha un plan de control de desplazamientos (véase más arriba);

Antes de viajar, comprobar el último parte de seguridad con el Oficial Designado, con otros que hayan estado en ese lugar, con funcionarios del país de acogida, con otras agencias de las Naciones Unidas, las ONG, comerciantes;

Conseguir todas las autorizaciones necesarias del Oficial Designado y de los funcionarios del país de acogida;

Garantizar que todo el personal sabe lo que debe hacer en caso de accidente o avería –hay que establecer procedimientos sencillos.

Garantizar que los vehículos están convenientemente equipados con más alimentos y agua de lo necesario, sacos de dormir, mosquiteros, tiendas de campaña, filtros de agua, combustible, cuerdas para remolcar, cables de punteo, rueda de repuesto, gato para cambiar ruedas, linterna, baterías, botiquín de urgencia, documentos de viaje, papeles del seguro del vehículo, pala y mapas;

Garantizar que los vehículos están en buenas condiciones mecánicas y que se revisan periódicamente. Algunos elementos, como frenos, ruedas, niveles de líquidos, luces, radios instaladas, deben revisarse siempre antes de cualquier viaje sobre el terreno;

Garantizar que todo el personal sabe lo que debe hacer en los controles de carretera – establecer los procedimientos que debe seguir el personal–. Va en contra de la política de las Naciones Unidas permitir la entrada en los vehículos a cualquier persona que esté armada.

Seguridad del Dinero en Efectivo

28. Lo ideal es que los miembros del personal no lleven consigo grandes sumas de dinero en efectivo. Si hay un sistema bancario funcionando en la zona, deberá usarse en la medida de lo posible.

29. Si es necesario transportar dinero en efectivo, deberán tomarse las medidas adecuadas con las autoridades del país de acogida para la protección de los fondos. Las grandes sumas de efectivo deben tenerse en la mano el menor tiempo posible, debiendo depositarse en un banco o desembolsarse rápidamente para pagar salarios o para cubrir otros gastos justificados. Conviene efectuar pagos por adelantado a fin de disminuir la cantidad de dinero almacenado (siempre y cuando se cumplan las normas financieras).

30. Entre las medidas que pueden contribuir a mejorar la seguridad del transporte de dinero en efectivo están el uso de:

i. Mensajeros profesionales;

ii. Vehículos blindados;

iii. Vigilantes armados;

iv. Engaños. No debe haber ninguna regularidad en los trámites: La hora, recorrido y otros detalles deben cambiar constantemente;

v. Discreción.

El número de personas que conoce el desplazamiento del efectivo, la identidad de las personas que lo transportan, sus rutas y horarios, deberá ser el estrictamente indispensable.

Control y Seguridad de Muchedumbres

31. Si es imposible evitar una muchedumbre:

Asegúrese de que la muchedumbre recibe una información clara, para que sepan lo que ocurre y a qué atenerse;

Trabaje con los representantes del pueblo para organizar a la muchedumbre en pequeños grupos y haga que se sienten;

No se enzarce en discusiones de grupo sin salida;

Al discutir sobre injusticias, reúname con un pequeño número de representantes de entre la muchedumbre, nunca en una reunión de masas;

Ofrezca instalaciones sanitarias, agua, sombra y cobijo;

Para el control de muchedumbres, utilice monitores de entre la propia gente;

Si se encuentra frente a una muchedumbre y va en un vehículo, no salga de él. Compruebe que las puertas están cerradas y aléjese conduciendo con cuidado;

Mantenga el aplomo y la dignidad si se enfrenta a una muchedumbre hostil, no muestre indignación;

Concienciación sobre Minas

32. En países con un alto riesgo de minas, todas las oficinas deberán comprobar que cuentan con la formación y el material de consulta adecuado (véase referencias) –la información que aparece aquí no es suficiente, sólo ofrece consejos generales.

33. Es extremadamente difícil detectar una zona minada, por lo que la primera prioridad es asegurarse de que cuenta con información actualizada de los residentes locales y de las organizaciones de desminado sobre posibles zonas minadas. Viaje con un mapa en

el que esté señalizada esta información y actualícela contrastando con los residentes locales.

34. Ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

Señales: aprender a reconocer las señales que indican zonas minadas conocidas (tanto si son señales locales, de las Naciones Unidas u otras);

Zonas prohibidas: evitar las zonas no frecuentadas por la población local;

Minas visibles o indicadores: algunas minas son visibles a simple vista. También puede haber evidencias de lotes de minas;

Cambios en el entorno local: por ejemplo, suelo removido si se ha puesto recientemente y depresiones en el suelo en un viejo campo de minas;

Cables minados;

Daños causados por minas (por ejemplo, animales muertos) que pueden indicar la presencia de otras minas;

35. Cuando se conduce, deberán tomarse las siguientes precauciones:

Siempre que sea posible permanecer en carreteras de superficie dura.

Seguir siempre las marcas frescas de otro vehículo, al menos 50 m por detrás del vehículo delantero.

Los chalecos antibalas pueden usarse como cojín para sentarse y para proteger los pies.

Ponerse el cinturón de seguridad y mantener las ventanas bajadas y las puertas con los pestillos sin echar.

36. Si se encuentra una mina:

Mantenerse alejado, no tocarla;

No intentar detonarla lanzando piedras contra ella;

Detener el vehículo inmediatamente;

Permanecer en el vehículo, incluso si éste ha sufrido daños, y solicitar ayuda.

37. Si se debe abandonar el vehículo:

Notificar su situación por radio;

No mover el volante;

Ponerse cualquier vestimenta protectora que se encuentre;

Trepar por los asientos y abandonar el vehículo por la parte trasera, caminar de vuelta siguiendo las marcas del vehículo. No andar nunca alrededor del vehículo;

Dejar al menos 20 m de distancia entre cada persona;

Cerrar la carretera al resto del tráfico.

38. Cuando se viaje a pie:

Nunca caminar por zonas con mucha vegetación: permanecer en los caminos frecuentados.

39. Si se produce un accidente con minas:

No correr inmediatamente hacia el herido. Detenerse y evaluar primero la situación. Puede haber otras minas antipersonales en los alrededores e intentar socorrer a la víctima podría ocasionar una nueva víctima;

Sólo una persona debe acercarse al herido, siguiendo sus pisadas exactas, para suministrar los primeros auxilios;

No intentar mover al herido si no es absolutamente necesario, solicitar ayuda a los servicios de desminado y asistencia médica.

40. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la remoción de minas y las cuestiones asociadas a este tema son responsabilidad en primera instancia del Departamento de Operaciones de Pacificación. En el Capítulo 19 sobre repatriación voluntaria se facilita alguna información sobre algunos aspectos del programa de minas.

Equipo de Protección

41. El típico equipo usado por el ACNUR incluye:

- i. Chalecos antibalas que protegen de casi todo tipo de balas;
- ii. Chalecos antimetralla para protegerse de la metralla;
- iii. Cascos para protegerse de la metralla;
- iv. Revestimientos balísticos instalados en vehículos, para protegerse contra granadas de mano y minas antipersonales;
- v. Coches blindados;
- vi. Ventanas irrompibles;
- vii. Raciones militares de combate para los puntos de concentración;
- viii. Detectores de metal para cacheos corporales.

42. Estos artículos pueden encargarse a través de la Sección de Suministros y Transportes, en colaboración con la correspondiente Oficina y el Servicio de Seguridad sobre el Terreno.

Gestión de la Seguridad

43. Los jefes de oficinas, tanto a nivel de terreno como de subdelegación, deberán tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la inmunidad de los miembros del personal. Además de las responsabilidades implícitas en las secciones anteriores, las medidas adecuadas para gestionar la seguridad incluyen:

Garantizar que tanto usted como su personal tienen acceso a una información pertinente, fiable y actualizada;

Celebrar reuniones de información sistemáticas con todo el personal sobre las condiciones de seguridad y sobre el propio plan de seguridad. Recuerde que algunos trabajadores, especialmente los nacionales, pueden contribuir con aportaciones valiosas a dichas reuniones informativas dados sus conocimientos locales;

Fomentar la concienciación del personal: una de las claves para una seguridad efectiva es la concienciación personal y una buena respuesta individual a las situaciones de seguridad;

Impartir formación a todo el personal sobre los peligros específicos del puesto de servicio;

Garantizar la disponibilidad de material sobre gestión del estrés para el personal y sobre seguridad en el puesto de servicio (véase referencias);

Dar parte de los incidentes de seguridad a la Sede (Servicio de Seguridad sobre el Terreno);

Garantizar que existe buena comunicación con otras organizaciones y con las ONG sobre las condiciones de seguridad;

Comprobar que la oficina posee un plan de evacuación médica. Por otro lado, el representante del país deberá asegurarse de que él o ella (y sus suplentes) tienen la contraseña de *SOS Assistance* en caso de que surja una emergencia médica extrema.

Referencias

Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia, ACNUR, Ginebra 1998.

IOM/26/95-FOM/26/95, Evacuaciones Médicas en Emergencias Extremas – SOS Assistance, ACNUR, Ginebra 1995.

IOM/104/94-FOM/107/94, Nuevo Proyecto de Evacuación Médica, ACNUR, Ginebra 1994.

Manual de Seguridad sobre Minas Antipersonales, CARE, Atlanta 1997.

Manual sobre Concienciación en Temas de Seguridad, ACNUR Ginebra 1995.

Directrices sobre la Seguridad de las Mujeres, Naciones Unidas, Nueva York, 1995.

Manual de las Naciones Unidas sobre Seguridad en el Terreno, Naciones Unidas, Nueva York, 1995.

Colaboración con las Fuerzas Armadas



• ÍNDICE	Párrafo
Introducción	1-5
Marco Legal de las Acciones de las Fuerzas Armadas a Nivel Internacional	
Tipos de Fuerzas Armadas	6-13
Fuerzas Armadas de las Naciones Unidas	
Fuerzas Armadas Regionales	
Fuerzas Armadas Nacionales	
Fuerzas Armadas No Estatales	
Posible Función de las Fuerzas Armadas en Operaciones Humanitarias	14-22
Distribución de Ayuda Humanitaria	
Apoyo Informativo	
Seguridad en las Operaciones Humanitarias	
Evacuación	
Coordinación entre las Fuerzas Armadas y las Agencias Civiles	23-27
Coordinación de las Naciones Unidas con las Fuerzas Armadas	
Definición de Principios y Conciliación de Mandatos	
Canales de Enlace	
Referencias	

Introducción

En las situaciones de emergencia humanitaria el personal del ACNUR colabora en ocasiones con las fuerzas armadas: éstas pueden ser fuerzas de las Naciones Unidas (“cascos azules”), fuerzas nacionales o regionales que actúan bajo el mandato de las Naciones Unidas u otras fuerzas nacionales o regionales;

Las agencias humanitarias deben ser y dar la imagen de neutralidad e imparcialidad, actuando únicamente en base a la necesidad. Es importante que estas agencias mantengan la independencia incluso con respecto a las actividades de las fuerzas armadas autorizadas por las Naciones Unidas;

Cada operación debe contar con una estructura de coordinación adecuada a la situación, al tipo de fuerzas y a la relación civil militar que sea precisa;

El Departamento de Operaciones de Pacificación de las Naciones Unidas (*DPKO*) es responsable de todas las operaciones de pacificación de las Naciones Unidas y tiene la responsabilidad a nivel mundial sobre las relaciones de las Naciones Unidas con las fuerzas armadas.

1. La labor con las fuerzas armadas puede suponer tanto una oportunidad como un reto para las agencias humanitarias.
2. Las fuerzas armadas sólo pueden apoyar a las agencias humanitarias dentro de los límites de sus propios recursos y prioridades, y dentro de los límites de su autoridad para proporcionar ayuda humanitaria, incluyendo cómo y a quién se proporciona la ayuda.

Marco Legal de las Acciones de las Fuerzas Armadas a Nivel Internacional

3. Uno de los objetivos de las Naciones Unidas, tal y como se define en su Carta, es mantener la paz y la seguridad internacionales. La Carta enviste al Consejo de Seguridad con esta responsabilidad específica y describe las medidas que pueden tomarse para alcanzarla en los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas.

4. El Capítulo VI, que trata sobre la resolución pacífica de las controversias, asigna al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General el mandato de hacer las recomendaciones sobre las cuales las partes en controversia puedan basarse. Las operaciones de pacificación, según el Capítulo VI, tienen lugar, al menos en teoría, con el consentimiento de las partes en controversia.

5. El Capítulo VII, que trata sobre medidas obligatorias, tiene en cuenta las soluciones forzosas a un conflicto cuando el Consejo de Seguridad ha identificado “una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. En el artículo 42 se estipula que podrá ejercer por medio de las fuerzas armadas “la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Tipos de Fuerzas Armadas

6. Las fuerzas armadas con las que el ACNUR puede verse implicado o encontrarse incluyen:

- i. Fuerzas Armadas de las Naciones Unidas (de pacificación);
- ii. Fuerzas Armadas Regionales o de otro tipo bajo la autoridad de las Naciones Unidas;
- iii. Alianzas militares regionales (por ejemplo, OTAN y ECOMOG), coaliciones circunstanciales;
- iv. Fuerzas Armadas Nacionales;
- v. Fuerzas no Estatales.

Fuerzas Armadas de las Naciones Unidas

Fuerzas de Pacificación de las Naciones Unidas

7. Las fuerzas armadas de las Naciones Unidas (“casco azul”) suelen estar dentro de la categoría de misiones de observación o fuerzas de pacificación. Estas fuerzas de las Naciones Unidas están formadas por países que desean contribuir y que resultan aceptables para todas las partes en conflicto.

8. Las Misiones de Observación están compuestas principalmente por oficiales con armas ligeras cuya principal función es interpretar la situación militar para ayudar en la mediación política y diplomática.

9. Las fuerzas de pacificación suelen estar compuestas por unidades de combate con apoyo logístico. En el pasado, las actividades pacificadoras fueron:

- i. Posicionar tropas entre los bandos hostiles, creando así zonas de contención o desmilitarizadas y una oportunidad para actuar como enlace entre las partes en conflicto;
- ii. Promover la ejecución de un alto el fuego y acuerdos de paz observando y dando parte de la actividad militar, y ayudar en la retirada, desarme y desmovilización de fuerzas e intercambio de prisioneros;
- iii. Ayudar a las administraciones locales a mantener la ley y el orden y facilitar elecciones libres y legales garantizando la seguridad;
- iv. Proteger las operaciones de ayuda humanitaria asegurando los almacenes y lugares y rutas de envío, escoltando a los convoyes de ayuda humanitaria, garantizando la seguridad de los trabajadores de ayuda humanitaria y proporcionando apoyo logístico;
- v. Apoyar las operaciones humanitarias emprendiendo labores de ingeniería para el mantenimiento de los servicios básicos y rutas para la ayuda humanitaria en momentos de crisis, eliminando minas y otras armas, entregando los suministros de ayuda humanitaria o proporcionando asistencia logística a las agencias humanitarias.

Fuerzas Armadas bajo el Mandato o Autorizadas por las Naciones Unidas

10. Según el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede autorizar o asignar como mandato el envío de fuerzas nacionales o regionales con capacidad de combate. Estas fuerzas tienen normalmente normas de seguridad más severas que las Fuerzas de Pacificación de las Naciones Unidas o las Misiones de Observación, lo que puede hacer que el personal del ACNUR encuentre el acceso a las instalaciones o a la información más difícil. Dado que estas fuerzas armadas bajo mandato no suelen dar cuenta de sus acciones al jefe civil del área de operaciones, pueden pensar que actúan independientemente de la autoridad internacional que dirige los programas civiles y humanitarios.

Fuerzas Armadas Regionales

11. El ACNUR puede trabajar también con fuerzas regionales, por ejemplo de pacificación o intervención, organizadas bajo la dirección de instituciones regionales (por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana –OUA– o la OTAN).

Fuerzas Armadas Nacionales

12. Las agencias humanitarias pueden tener que coordinar o negociar con las fuerzas armadas, policía, gendarmería, milicias u otros grupos armados del país de acogida. El personal del ACNUR deberá sopesar las ventajas y desventajas de aceptar la ayuda o la seguridad de tales fuerzas, especialmente en los casos donde no existe una clara estructura de mando.

Fuerzas Armadas No Estatales

13. Éstas suelen estar compuestas por grupos rebeldes, milicias y otros grupos armados que tienen poco o ningún sentido de la disciplina, una cadena de mando pobremente definida y a menudo un programa político inapreciable.

Posible Función de las Fuerzas Armadas en las Operaciones Humanitarias

Distribución de Ayuda Humanitaria

14. En emergencias excepcionalmente grandes y como último recurso, los activos de las fuerzas armadas pueden emplearse para repartir la ayuda humanitaria, siendo un ejemplo los transportes aéreos.

15. El ACNUR tiene acuerdos con un número de gobiernos para que dichos gobiernos proporcionen módulos preempaquetados e independientes de ayuda humanitaria, denominados Paquetes de Servicios Gubernamentales (*GSP*). Existen veinte clases distintas de paquetes de ayuda para ciertas áreas técnicas o logísticas, como transporte aéreo de larga distancia, transporte por carretera, suministro y tratamiento de aguas, saneamientos y construcción de carreteras. Estos Paquetes de Servicios Gubernamentales no sustituyen a los tradicionales acuerdos de ejecución en dichas áreas, sólo se usan como última solución en emergencias excepcionalmente grandes en las que ya se ha agotado anteriormente cualquier otra vía.

16. Dada su enorme escala y coste, se da por supuesto que el hecho de solicitar los Paquetes de Servicios Gubernamentales implica la existencia de fondos adicionales, y que no serán enviados a costa de otros fondos que el ACNUR tenga disponibles. La Unidad de Defensa Civil y Militar (*MCDU*) también tiene acuerdos con los gobiernos para usar estos recursos de emergencia preempaquetados y otros paquetes en otras áreas. En el ACNUR, la responsabilidad de crear y enviar Paquetes de Servicios Gubernamentales depende del Director de la División de Apoyo Operativo. Puede encontrarse más información sobre el particular en el Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia (véase el Apéndice 1).

17. Cuando se envían estos activos la operación debe mantener su carácter e imagen civil. Los principios rectores de imparcialidad, neutralidad e independencia sobre las consideraciones políticas deben cumplirse escrupulosamente.

Apoyo Informativo

18. Las fuerzas armadas suelen tener mayor capacidad de recopilar información que las agencias humanitarias. En ésta se incluye la información de reconocimientos aéreos que puede servir para localizar el desplazamiento de los refugiados y la selección del lugar. Debe tenerse cuidado, no obstante, a la hora de interpretar dicho material: la información proporcionada debe ser contrastada cuidadosamente con otras fuentes informativas, especialmente con la información de primera mano del personal del ACNUR sobre el terreno.

Seguridad en las Operaciones Humanitarias

19. En los Convenios de Ginebra de 1949 (véase el Anexo 1 del Capítulo 2 sobre protección) se obliga a las partes en conflicto a garantizar la distribución de ayuda humanitaria, pero no se estipula imponerla forzosamente en caso de no permitirse su acceso. Es posible que las partes en conflicto no puedan o no quieran controlar las amenazas contra la seguridad del personal y las operaciones humanitarias. Los mandatos de pacificación pueden, por tanto, introducir deberes específicos relativos a la seguridad del personal humanitario, incluida la creación de las condiciones en las que las operaciones humanitarias pueden ser llevadas a cabo de modo seguro.

20. Sin embargo, el recurso a la fuerza para proteger la ayuda humanitaria puede comprometer la base de dichas actividades, ya que de hecho el uso de la fuerza, por su propia naturaleza, no es de carácter neutral. Antes de emplear las fuerzas pacificadoras o de otro tipo para proteger las actividades humanitarias, lo primero que se debería hacer siempre es negociar con todas las partes en conflicto para intentar garantizar el libre acceso de ayuda humanitaria. El uso de las fuerzas armadas para asegurar la entrega de ayuda humanitaria nunca deberá sustituir a la búsqueda de soluciones políticas para atajar las causas profundas del conflicto.

21. Cuando no haya más remedio que emplear fuerzas de pacificación en aras de la seguridad de las operaciones humanitarias, será particularmente importante mantener una postura neutral y asegurarse de que esa imparcialidad y neutralidad es evidente para todas las partes.

Evacuación

22. Los planes de evacuación de los trabajadores humanitarios deben ser coordinados con cualquiera de las fuerzas armadas presentes (véase el Capítulo 23 sobre seguridad del personal).

Coordinación Entre las Fuerzas Armadas y las Agencias Civiles

Coordinación de las Naciones Unidas

23. El Departamento de Operaciones de Pacificación es responsable de las cuestiones de pacificación de las Naciones Unidas. Esto incluye el envío de su personal militar y civil a una zona en conflicto (con el consentimiento de las partes en conflicto) a fin de detener o contener las hostilidades y supervisar el desarrollo de los acuerdos de paz. Así pues, el Departamento de Operaciones de Pacificación tiene la responsabilidad global sobre las relaciones de las Naciones Unidas con las Fuerzas Armadas.

24. Cuando se envían fuerzas de las Naciones Unidas, normalmente hay un Representante Especial del Secretario General con responsabilidad global sobre todas las operaciones relacionadas con las Naciones Unidas, incluidas las humanitarias.

25. Existe una Unidad de Defensa Militar y Civil (*MCDU*) dentro de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). La tarea de esta Unidad (con sede en Ginebra) es ayudar a garantizar el uso efectivo de los activos de defensa militar y civil en apoyo de cualquier tipo de operación humanitaria, incluidas las emergencias con refugiados, cuando corresponda hacer uso de ellos. De las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas, la Unidad de Defensa Militar y Civil es el punto de referencia para los gobiernos, organizaciones regionales y organizaciones de defensa militar y civil relacionadas con el uso de dichos activos.

Definición de Principios y Conciliación de Mandatos

26. Los malentendidos entre las fuerzas armadas y las agencias civiles pueden evitarse si, en una fase temprana, se dedica tiempo para aclarar:

Los objetivos y estrategias de la operación en su conjunto y de cada uno de sus componentes civiles y militares;

Los principios básicos, los obstáculos legales y mandatos (locales y globales) bajo los que funciona cada organización o fuerza;

Las actividades, servicios y apoyo que las organizaciones o fuerzas pueden esperar de los demás, así como cualquier limitación en su capacidad de funcionamiento;

Qué aspectos de la operación estarán dirigidos por las agencias civiles y cuáles por las fuerzas armadas, y cuándo es necesario consultar antes de tomar decisiones;

Los foros en los que las agencias humanitarias toman las decisiones sobre sus operaciones (por ejemplo, el organismo de coordinación descrito en el Capítulo 7 sobre coordinación).

Canales de Enlace

27. Conviene desarrollar los cauces adecuados de comunicación entre las organizaciones civiles y las fuerzas armadas a fin de solventar las diferencias de prioridad, estructura y tamaño de las organizaciones. El peligro de que el personal de las agencias civiles se vea desbordado por las múltiples demandas de las fuerzas armadas podrá evitarse fijando un único punto de contacto para las fuerzas armadas, designando de, entre el personal del ACNUR, a un funcionario como enlace, cuando el tamaño de la operación lo justifique. Las fuerzas armadas pueden tener unidades especializadas en asuntos civiles. Dichas unidades suelen estar compuestas por reservistas con especiales habilidades civiles o especialistas de las fuerzas armadas, y actúan como principal punto de contacto entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas armadas. Dentro de las Fuerzas Armadas, la jerarquía es la siguiente: General, Coronel, Teniente Coronel, Comandante, Capitán, Teniente, Suboficial, Sargento, Cabo y Soldado Raso.

Referencias

Manual del ACNUR sobre Operaciones Humanitarias para las Fuerzas Armadas, ACNUR, Ginebra 1995.

Ayuda Humanitaria y Neutralidad, N. Morris, Simposio de ACNUR 16-17 junio 1995, Fondation pour les Etudes de Défense, ISBN 2-911-101-02-2.

La Relación entre las ONG y las Fuerzas Armadas de EE.UU. en Intervenciones Humanitarias, C. Seiple, Instituto de Pacificación, Universidad de la Guerra del Ejército de EE.UU., 1996.

ACNUR IOM/91/9 ACNUR/FOM/96/97, ACNUR y las Fuerzas Armadas, ACNUR, Ginebra, diciembre 1997.

Colaboración con las Fuerzas Armadas, ACNUR, Ginebra 1995.

Apéndice 1

Catálogo de Recursos de Respuesta de Emergencia

Recursos humanos

Apoyo al personal

Material de apoyo operativo

Servicios de apoyo operativo

Recursos financieros

Formación de emergencia



**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Marzo 1998 – Rev. 6**

Nota: Este catálogo se actualiza periódicamente, por favor consúltese la última edición

Introducción

La finalidad de este catálogo es proporcionar información acerca de la amplia gama de recursos de respuesta disponibles en caso de emergencia y de los medios a través de los que pueden ser solicitados. La necesidad de dichos recursos emana de la estrategia, instituida a finales de 1991, para aumentar la capacidad del ACNUR de respuesta ante las situaciones de emergencia. Muchas Secciones del ACNUR tienen un papel clave en el mantenimiento y desarrollo de estos recursos, que ya han sido utilizados extensamente en situaciones de emergencia. Constantemente se revisa la necesidad de incluir otros recursos de respuesta de emergencia o de adaptar los ya existentes. Por tanto, el Catálogo se actualiza periódicamente para incorporar las mejoras y los recursos adicionales.

Hay que subrayar que los recursos descritos en este catálogo están únicamente pensados para respuestas de emergencia. Dada la necesidad de garantizar una capacidad mínima y de mantener un alto nivel de estado de alerta, normalmente no es posible utilizarlos en operaciones que ya están en marcha, para las que se debe haber planificado la respuesta a las necesidades.

La Sección de Preparación y Respuesta de Emergencia del ACNUR agradece los comentarios sobre la validez de los recursos y las sugerencias para añadir otros nuevos.

EPRS

Marzo de 1998

Si bien este catálogo, por su contenido informativo puede ser de interés para personas y agencias externas al ACNUR, está dirigido al personal del ACNUR para respuesta de emergencias.

Este catálogo puede obtenerse solicitándolo directamente a:

Emergency Preparedness and Response Section, Sede del ACNUR (EM00), P.O. Box 2500, CH-1211 Ginebra Depósito 2, Suiza, Fax: (++41-22) 739 7301, E-mail: hqem00@unhcr.ch

Recursos humanos

Funcionarios de Preparación y Respuesta de Emergencia (*EPRO*)
Administrador Principal de Emergencia (*SEA*)
Ayudantes Financieros y Administrativos de Emergencia (*EFAA*)
Lista del Equipo de Respuesta de Emergencia
Servicio de Seguridad del Personal sobre el Terreno (*FSS*)
Personal de Emergencia del Consejo Noruego y Danés de los Refugiados
Voluntarios de las Naciones Unidas
Acuerdos con Agencias Especializadas – Red R (Australia)
Acuerdos con Agencias Especializadas – Radda Barnen (Suecia)
Acuerdos con Agencias Especializadas – SRSA (Suecia)
Acuerdos con Agencias Especializadas – CDC (EE.UU.)
Consultores Técnicos

Apoyo al personal

Alojamiento del Personal y Espacio para Oficinas
Equipos Personales de Viaje
Equipos sobre el Terreno
Equipos de Oficina
Equipos de Emergencia para Menores No Acompañados
Equipo Informático
Vehículos
Equipo de Telecomunicaciones
Material de Identificación
Sala de Operaciones de Emergencia

Material de apoyo operativo

Tiendas de Campaña
Botiquín Sanitario de Emergencia
Mantas
Utensilios de Cocina
Bidones
Laminas de Plástico
Almacenes Prefabricados

Servicios de apoyo operativo

Paquetes de Servicios Gubernamentales
Capacidad de Emergencia de las Organizaciones No Gubernamentales (base de datos)
Acuerdos de reserva para Camiones y Aviones (EMERCOM de Rusia)

Instrumentos de gestión de operaciones

Planificación de Contingencia: guía práctica para el personal sobre el terreno
Paquete de Registro de Refugiados
Manual de Emergencias
Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia
Distribución de Productos Básicos

Recursos financieros

Fondo de Emergencia del ACNUR
Fondo Rotatorio Central para Emergencias de la OCAH de las Naciones Unidas (*CERF*)
Módulos de Educación a Distancia
Programa de Formación en Gestión de Emergencias (*EMTP*)
Taller de Gestión de Emergencias (*WEM/ERT*)
Formación Enfocada

Funcionarios de Preparación y Respuesta de Emergencia (*EPRO*)

La Sección de Preparación y Respuesta de Emergencia (*EPRS*) está compuesto por cinco Funcionarios de Preparación y Respuesta de Emergencia en reserva preparados para responder a una situación de emergencia. En el caso de que la Subdelegación del ACNUR carezca de los recursos necesarios para responder a una situación de emergencia o allí donde el ACNUR no tiene todavía representación, puede desplegarse un *EPRO* con gran rapidez para dirigir un equipo de emergencia o el personal de la oficina y/o para reforzar la presencia del ACNUR. Un *EPRO* también puede ser enviado para dirigir una misión de evaluación de necesidades, que hará recomendaciones relativas al despliegue de otros recursos de emergencia.

El *EPRO* da parte directamente al Representante del ACNUR o, si no existe oficina, a la Oficina Regional de la Sede. Antes de cada envío, la Oficina decidirá los términos del mandato del *EPRO*. La duración del despliegue dependerá de la naturaleza de la operación, pero debe limitarse a la fase crítica de la emergencia, durante la cual se ponen en marcha las estructuras básicas y la dirección de la operación. En general, este período no suele exceder los dos meses. No puede desplegarse un *EPRO* para rellenar un vacío de gestión o de personal en las operaciones que ya están en marcha.

Además del despliegue operativo, los *EPRO* son responsables de las actividades de preparación de emergencia, en las que se incluyen:

- la supervisión del desarrollo regional
- la colaboración en el proceso de planificación de contingencias
- el desarrollo de los mecanismos de gestión para aumentar la eficacia de la respuesta de emergencia
- la participación en la revisión de los procedimientos para mejorar la respuesta de emergencia
- la identificación de las necesidades de formación de emergencia en base a la experiencia de anteriores despliegues
- la utilización de recursos humanos para la formación en materia de gestión de emergencia.

Para garantizar una cobertura regional adecuada en cuanto a las actividades de preparación, a cada *EPRO* se le asignará la responsabilidad de un área geográfica concreta. Sin embargo, en lo que al despliegue operativo se refiere, deberá mantenerse la máxima flexibilidad.

Cómo solicitarlo

El despliegue de un *EPRO* va acompañado normalmente del envío de otros recursos de emergencia a fin de organizar una respuesta eficaz para una situación de emergencia. Si se necesita un paquete completo de respuesta, el Director de la Oficina deberá dirigir su solicitud al Director de DOS.

Tras el permiso de los directores, el Jefe de Secretaría debe informar al Jefe del *EPRS* (preferiblemente por escrito) del destino, la duración prevista, los términos del mandato, los requisitos lingüísticos, así como de cualquier otra cualificación necesaria para la misión. En principio los *EPRO* pueden ser desplegados en un plazo de 72 horas. Si no hay un *EPRO* disponible, se puede enviar un miembro experimentado del Equipo de Respuesta de Emergencia (*ERT*) (véase la Sección IV) en su lugar.

Los costes de la misión de un *EPRO* se cargarán al correspondiente programa nacional.

Administrador Principal de Emergencia (SEA)

En el *EPRS* hay siempre un Administrador Principal de Emergencia (*SEA*) en reserva. Este miembro del personal cuenta con experiencia y preparación en todos los ramos de la administración (recursos humanos, administración general y financiero), así como capacidad y experiencia probada en temas administrativos. Cuando no están interviniendo en situaciones de emergencia, los *SEA* pueden ser destinados a situaciones de no emergencia, donde la necesidad de una buena experiencia administrativa, es considerada por el correspondiente servicio técnico/funcional de la Sede (por ejemplo *DFIS*, *PCS*, *SSS*, etc.) como fundamental. En dichos casos el despliegue va desde las misiones rápidas de evaluación y asesoramiento hasta destinos de un máximo de tres meses.

A continuación se ofrece una descripción breve de sus posibles funciones:

- buscar y administrar los locales para oficina
- establecer y mejorar los procedimientos de oficina
- planificar las necesidades de personal, contratar y gestionar el personal
- supervisar los trámites financieros y bancarios
- garantizar los medios adecuados de comunicación
- supervisar los medios de transporte
- supervisar los planes de seguridad
- garantizar un adecuado apoyo y capacitación del personal
- supervisar la fase de retirada del equipo de emergencia y la de entrega

El *SEA* supervisará al personal administrativo, tanto internacional como local, liberando al gestor de operaciones de las cargas administrativas. Debe destacarse que se trata de un cargo superior de gestión y que el despliegue se hace para las operaciones más complejas de las grandes emergencias. El *SEA* puede recibir muchas demandas para trabajar en oficinas sobre el terreno de forma “ambulante”.

Ayudantes Financieros y Administrativos de Emergencia (EFAA)

El *EPRS* cuenta con dos Ayudantes Financieros y Administrativos de Emergencia (*EFAA*) en constante estado de alerta. Estos miembros del personal tienen experiencia y preparación en todas las cuestiones prácticas de la administración (recursos humanos, administración general y financiera). Hay que tener en cuenta sobre todo su completa preparación en finanzas y contabilidad. Durante un despliegue de emergencia, el principal objetivo de un *EFAA* es establecer un procedimiento administrativo adecuado y también familiarizar al personal local en las prácticas y procedimientos del ACNUR para que pueda trabajar de forma independiente cuando se haya retirado el Equipo de Respuesta de Emergencia. Cuando no están interviniendo en una emergencia, los *EFAA* pueden estar destinados en situaciones de no emergencia donde la necesidad de buenos conocimientos administrativos, es considerada por el correspondiente servicio técnico/funcional de la Sede

(por ejemplo DFIS, PCS, SSS, etc.) como vital. Los *EFAA* también han recibido formación como Ayudantes de Programa y pueden ejercer dichas funciones en un Equipo de Respuesta de Emergencia. La duración de los destinos en cualquiera de sus despliegues es de un máximo de tres meses.

A continuación se ofrece una breve descripción de sus posibles funciones:

- buscar las instalaciones bancarias y organizar las cuestiones bancarias
- llevar la contabilidad de las oficinas sobre el terreno; preparar y supervisar los presupuestos administrativos
- establecer medidas de control (registros de vehículos y teléfono, inventarios, autorizaciones de viaje, etc.) para todos los gastos
- hacerse cargo de la gestión del programa de personal y de las cuestiones administrativas
- reclutar y/o formar al personal local en administración financiera y de personal

El *EFAA* puede ser destinado como parte de un equipo de respuesta de emergencia, respondiendo ante un *EPRO*, *SEA*, Funcionario Administrativo BO o Director de Subdelegación. El *EFAA* puede supervisar al personal administrativo local.

Cómo solicitarlo

La solicitud por escrito al Jefe de Secretaría, con el permiso del Director de la Oficina, deberá dirigirse al Jefe del *EPRS*, mencionando el destino, la duración prevista, términos del mandato, requisitos lingüísticos y otras características específicas necesarias para la labor. Su despliegue se decide en consulta con los servicios técnicos correspondientes. En principio se puede enviar un *SEA* o *EFAA* en un plazo de 72 horas.

Las solicitudes para su despliegue en situaciones de no emergencia se tendrán en cuenta siempre y cuando el destino no sea sólo para rellenar un vacío de gestión. No obstante, deberá quedar claro, que estos destinos son limitados y requieren unos términos del mandato claros. También es posible retirar a un *SEA* o un *EFAA* en caso de emergencia. Los costes de la misión de un *SEA* o *EFAA* se cargan al respectivo programa nacional.

Lista del Equipo de Respuesta de Emergencia (ERT)

La Lista del Equipo de Respuesta de Emergencia (*ERT*) está compuesta por unos 30 miembros del personal interino, escogidos de distintos puestos de servicio y secciones de la Sede, y están en estado de alerta constante para ser desplegados en caso de emergencia. Aunque los miembros de la Lista del *ERT* pueden ser especialistas en distintas áreas funcionales de las operaciones del ACNUR (protección, programa, etc.), se espera de ellos que funcionen con la máxima versatilidad y flexibilidad a fin de abarcar todas las demandas de una situación de emergencia. La lista se revisa dos veces al año (en enero y julio), comenzando los nuevos seleccionados a principios de abril y octubre. La inclusión de los miembros del personal en la Lista del *ERT* tiene que ser aprobada primero por los supervisores. El personal no utilizado en un período de seis meses puede, con el consentimiento del miembro del personal y de sus supervisores, ser incluido en la siguiente lista. Cuando empiezan su estancia en la lista, los miembros del personal asisten al Taller de Gestión de Emergencias (*WEM/ERT*) [véase la sección sobre Formación para Emergencias], donde se los prepara para su despliegue como miembros del *ERT*.

Los miembros de la Lista del *ERT* sólo pueden ser enviados para cubrir las necesidades cruciales de una emergencia o de una operación de repatriación cuando los recursos existentes no son suficientes o cuando el ACNUR no está todavía presente en el lugar. Aunque los miembros de la Lista del *ERT* normalmente se les envía junto con un *EPRO*, excepcionalmente pueden ser desplegados para complementar al personal existente o para

actuar como Dirigente de Equipo dependiendo del carácter de la emergencia y de los recursos del *EPRS* en dicho momento. Los miembros de la Lista del *ERT* están en situación de alerta para su intervención en caso de emergencias durante un período fijo de seis meses, durante los cuales pueden ser enviados por un máximo de dos meses. No se puede ampliar el plazo de envío de un miembro de la Lista del *ERT* ya que eso podría tener efectos negativos sobre la oficina emisora.

El personal del ACNUR que desee ser candidato a la Lista del *ERT* deberá escribir al Jefe del *EPRS* a través del Director de su Servicio/Subdelegación/Oficina sobre el Terreno. Deberán enviarse copias de dichas solicitudes al Funcionario de la Oficina Administrativa. Por último, los miembros del personal que ya han sido enviados a puestos de servicio de emergencia normalmente no serán tenidos en cuenta como candidatos para formar parte de la lista del *ERT*.

Cómo solicitarlo

Una vez aprobada la respuesta de emergencia por parte de los directores, la Secretaría, *DRM* y el *EPRS* deberán discutir las necesidades globales del personal para el caso concreto, en base a lo cual se decidirá dónde conseguir dicho personal. Si se necesita algún miembro de la Lista del *ERT*, el *EPRS* agilizará su despliegue. Como en todos los casos de recursos humanos, la Secretaría deberá especificar desde el principio los términos del mandato, el puesto de servicio, la duración prevista del destino y las exigencias profesionales necesarias. Además, es importante que la Secretaría, el *EPRS* y *DRM* elaboren un plan para la retirada de los miembros de la Lista del *ERT* desplegados en una emergencia y que mantengan reuniones conjuntas frecuentes hasta que las medidas sustitutorias sean firmes.

Los costes de la misión de los miembros de la Lista del *ERT* se cargan al respectivo programa nacional.

Sección de Seguridad del Personal sobre el Terreno (FSS)

El Servicio de Seguridad del Personal sobre el Terreno está compuesto por tres Asesores de Seguridad del Personal sobre el Terreno (*FSSA*) con sede en Ginebra. Aunque su principal labor es llevar a cabo misiones regulares de evaluación de las condiciones de seguridad, también proporcionarán apoyo sobre el terreno previa solicitud. Además, participan en la elaboración de normativas, en la capacitación de los miembros del personal desplegados del ACNUR y en el reclutamiento/despliegue de *FSSA* a zonas peligrosas en todo el mundo.

La *FSS* puede recibir solicitudes para emitir evaluaciones de las condiciones de seguridad y para desplegar temporalmente *FSSA* a misiones de emergencia. Los *FSSA* pueden ser destacados desde Ginebra o provisionalmente desde otro puesto de servicio, dependiendo de la situación de seguridad de cada región en el momento de su solicitud.

Los *FSSA* pueden ser requeridos para emitir evaluaciones sobre la seguridad física de las residencias y oficinas, preparar y comentar los distintos planes de seguridad (comunicaciones, control de movimientos, evacuación, evacuación médica, etc.), crear enlaces con las autoridades de seguridad del país de acogida para la seguridad de los miembros del personal, proporcionar formación en cuestiones de seguridad para los miembros del personal, etc. Dependiendo de los deseos del Jefe de Oficina, estos servicios pueden estar disponibles para otras organizaciones de las Naciones Unidas y las ONG colaboradoras.

Cómo solicitarlo

Deberá dirigirse una petición por escrito al Jefe de Secretaría y copia al *FSS*, mencionando destino y duración prevista de la misión, requisitos lingüísticos y otras características específicas necesarias.

El coste de la misión se cargará normalmente al programa nacional correspondiente.

Personal de Emergencia del Consejo Noruego y Danés de los Refugiados

A fin de complementar los recursos de personal interino para emergencias, existe un acuerdo de reserva con los Consejos danés y noruego de los Refugiados. Según este acuerdo, el personal nórdico que ha sido preseleccionado, seleccionado y formado puede ser enviado antes de 72 horas a cualquier operación del ACNUR en el mundo. El personal nórdico recibe acreditaciones de las Naciones Unidas y participa en las operaciones como personal del ACNUR. Aunque en principio este acuerdo responde a cualquiera de los perfiles necesarios para una operación del ACNUR, ha demostrado ser particularmente útil en el despliegue de expertos en telecomunicaciones, gestores de campamento base, funcionarios logísticos y sobre el terreno. Recibiendo una formación previa, el personal nórdico ha demostrado ser muy eficaz como funcionarios de protección.

Como recurso de emergencia, el personal nórdico puede prestar sus servicios durante un máximo de seis meses. Dado que este personal disponible suele estar excedente en su trabajo normal, es importante que la solicitud no sobrepase este período. Conviene destacar que, aunque el ACNUR no paga el mantenimiento del personal en estado de alerta, todos los costes relacionados con el despliegue de personal se cargan al programa correspondiente. Sólo se recurrirá al envío de personal nórdico cuando se decida que las necesidades urgentes de personal no pueden ser cubiertas internamente.

Cómo solicitarlo

El formulario de solicitud (disponible en el *EPRS*) para el despliegue del personal de la CRD/CRN deberá ser cumplimentado por la Secretaría peticionaria y enviado al *EPRS* mencionando brevemente:

- la situación de emergencia;
- los detalles sobre las necesidades de personal (número de personas necesarias, categorías funcionales, puestos de servicio, fecha de envío, duración, lenguas, si se necesita una reunión de información en Ginebra, medidas de supervisión sobre el terreno);
- información sobre las condiciones de vida en el puesto de servicio.

El *EPRS* actuará de contacto con los Consejos y de enlace con la Secretaría (especialmente en requisitos operativos, envío del presupuesto, preparación de una carta de intenciones mutuas y subacuerdos) desde el período de solicitud hasta el viaje de repatriación del personal enviado en misión. Los términos y condiciones del envío están regidos por el Acuerdo entre el ACNUR y la CRD/CRN. La Secretaría y Oficinas Sobre el Terreno deberán evitar las negociaciones posteriores con los miembros del personal de la CRD/CRN. Las listas de verificación conteniendo más amplia información sobre los procedimientos a seguir están disponibles, previa petición, en el *EPRS*.

Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV)

Con *UNV/HRLO* (Oficina de Ayuda y Enlace Humanitario) se ha logrado un acuerdo similar al alcanzado con los Consejos nórdicos. Los parámetros que definen el despliegue de los

UNV están estipulados en el Intercambio de Misivas firmado entre el ACNUR y los *UNV* en noviembre de 1992. Según dicho acuerdo, es posible destacar *los UNV* a las operaciones de emergencia del ACNUR en el plazo de una semana, en vez de en varios meses como en los procedimientos normales de los *UNV*. La selección de los *UNV* se hace con la participación de representantes u oficiales designados sobre el terreno del ACNUR. Esto complementa el acuerdo nórdico en el sentido de que ofrece una mayor variedad de nacionalidades así como una mayor capacidad lingüística.

Los *UNV* se despliegan durante períodos cortos en vez del tradicional destino de dos años. Por lo tanto, pueden enviarse para cubrir las necesidades urgentes de personal de emergencia por períodos de tres a doce meses. Cuando se prevé un período más largo (por ejemplo de 6 a 12 meses), lo ideal es solicitarlo desde el principio, en vez de ampliar los períodos cortos –ya que eso permite una mejor planificación–. La experiencia ha demostrado que los *UNV* suelen necesitarse en las situaciones de emergencia durante un mínimo de tres a seis meses. Si es necesario pueden ser llamados para cubrir los vacíos de personal durante la transición de un equipo de emergencia a la asignación de personal a largo plazo. Los *UNV* desplegados bajo este acuerdo sólo pueden ser candidatos a personal del ACNUR después de haber cumplido un mínimo de doce meses como los *UNV*. El coste de estos despliegues se cargará al programa correspondiente.

Cómo solicitarlo

Para destacamentos de emergencia, el *EPRS* se pone en contacto con la Oficina de Ayuda y Enlace Humanitario de los *UNV* en Ginebra, para asegurarse de que los *UNV* se buscan, seleccionan y despliegan según las necesidades de la operación de emergencia.

La Secretaría deberá cumplimentar un formulario de Descripción del Puesto de los *UNV* (disponible en el *EPRS*) indicando información del proyecto, descripción y condiciones del puesto y condiciones de vida en el puesto de servicio. Esto se enviará junto con una carta de la Secretaría al Jefe de *UNV/HRLO*, con copia al *EPRS*, especificando la disponibilidad de fondos e indicando el proyecto al que hay que cargarlo. La lista de verificación conteniendo los procedimientos detallados sobre el despliegue de los *UNV* está disponible en el *EPRS*.

Acuerdos con Agencias Especializadas – Red R (Australia)

Existe un Memorándum de Entendimiento con los Ingenieros Matriculados para Socorros en Catástrofes (Red R) de Australia, según el cual la Red R (Australia) proporcionará, en un corto plazo, ingenieros calificados y experimentados para unirse a los equipos de respuesta de emergencia o los destinará por separado a emergencias durante períodos no superiores a tres meses. La Red R cuenta con una lista de expertos en planificación del espacio, agua, saneamientos y construcción de carreteras. El coste de mantener la lista de reserva, así como el despliegue de 20 ingenieros durante tres meses al año, está cubierto por una subvención del Gobierno Australiano. Todos los ingenieros inscritos en la lista siguen una formación a distancia y asisten a cortas reuniones de grupo como preparación para los despliegues de emergencia del ACNUR.

Cómo solicitarlo

Una vez decidida la necesidad de especialistas ingenieros para una operación de emergencia, habrá que enviar la petición al Jefe de Secretaría y *EESS*, con copia a la *EPRS*. *EESS* es el punto de referencia para los contactos entre Red R (Australia) y el ACNUR, siendo quien informará a Red R de los Términos del Mandato, así como de otros detalles relacionados con la misión.

Acuerdos con Agencias Especializadas – Radda Barnen (Suecia)

Existe un Memorándum de Entendimiento firmado con Radda Barnen Suecia que permite el despliegue de trabajadores sociales calificados a situaciones de emergencia de refugiados en 72 horas para tomar parte en las misiones de evaluación de las necesidades del ACNUR y en la creación inicial de los servicios sociales comunitarios. Los términos del mandato de los coordinadores de los servicios comunitarios se dividen en tres fases:

- 1) evaluación, plan de acción y directrices;
- 2) creación de las estructuras de los servicios comunitarios
- 3) creación de los servicios comunitarios

Radda Barnen mantendrá una lista de 20 personas experimentadas y preparadas, seis de las cuales están disponibles en cualquier momento. El personal de Radda Barnen pasa a formar parte del ACNUR por un período que normalmente no excede los tres meses.

El personal puesto a disposición por Radda Barnen será enviado en calidad de miembro del equipo del ACNUR y dará parte al funcionario a cargo de la operación designado por el ACNUR. El personal de Radda Barnen está subvencionado por Radda Barnen y compensado de acuerdo con sus propias normas de personal.

Cómo solicitarlo

Una vez decidida la inclusión de los servicios comunitarios en la respuesta de emergencia, el Jefe de Secretaría deberá cumplimentar una solicitud para el despliegue de Radda Barnen dirigida al Jefe de *EESS*, con copia al *EPRS*, describiendo la situación de emergencia, detalles sobre las necesidades de personal, duración prevista, fecha del envío, requisitos lingüísticos, si se necesitará una reunión de información en Ginebra, medidas de supervisión sobre el terreno e información sobre las condiciones de vida en el puesto de servicio.

Agencia Sueca de Servicios de Rescate

En las condiciones sobre el terreno más extremas, cuando se pone en marcha una operación en un entorno donde casi toda la infraestructura técnica hay que traerla de fuera, la Agencia Sueca de Servicios de Rescate (*SRSA*) está preparada para desplegar poniendo a disposición una gama completa de apoyo de personal. La *SRSA* puede desplegarse en un plazo de 72 horas con equipos y grupos de personas para crear las instalaciones de oficina y residencias, saneamientos, agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte y servicios de enfermería para el personal del ACNUR. Basándose en anteriores despliegues, la *SRSA* ha redefinido sus paquetes de servicios de apoyo humano para satisfacer las necesidades en diferentes condiciones climáticas, así como para cuando sólo se necesitan parte de sus servicios.

Se ha acordado que la participación de la *SRSA* se limitará a períodos de cuatro a seis semanas, lo que daría suficiente tiempo al ACNUR para crear las instalaciones de soporte a largo plazo. Si fuese necesario, podría enviarse un gestor de campamento base para mantener las instalaciones creadas por la *SRSA* hasta que puedan organizarse medidas locales a largo plazo. La decisión de desplegar el equipo de apoyo de la *SRSA* sólo deberá hacerse después de llevar a cabo una evaluación sobre el terreno que puede incluir a un representante de la *SRSA*. Aunque el ACNUR recibe esta instalación de emergencia sin coste alguno, el coste real del despliegue se cargará al programa correspondiente.

Cuando se usa el paquete de Alojamiento de Personal y Oficinas del ACNUR, la *SRSA* puede facilitar un gestor de campamento base familiarizado con el paquete para gestionar la instalación durante las fases iniciales de su utilización.

Cómo solicitarlo

El despliegue de la *SRSA* como apoyo del personal forma parte normalmente de un paquete completo de respuesta de emergencia y tiene que ser aprobado por la Misión Especial de la Sede creada para organizar la operación de emergencia. Teniendo en cuenta la información detallada sobre la situación de emergencia y las condiciones sobre el terreno facilitadas por la Secretaría, el *EPRS* formulará una petición oficial al Gobierno Sueco a fin de que el Gabinete autorice el despliegue de la *SRSA*.

La Secretaría deberá asegurarse de que se han redactado las cláusulas del presupuesto y será necesario preparar inmediatamente un acuerdo de proyecto entre el ACNUR y la *SRSA* que deberá aprobar el ACNUR. Dado que el despliegue puede producirse antes de que se finalice el acuerdo, puede que en primera instancia haga falta una carta de intenciones preparada por la Secretaría.

Acuerdos con Agencias Especializadas – Centros de Control de Enfermedades (EE.UU.)

El ACNUR mantiene un Memorándum de Entendimiento con el Servicio Público de Salud (*PHS*) de EE. UU., que establece áreas específicas de colaboración con los Centros de Prevención y Control de Enfermedades (*CDC*). Las áreas específicas cubiertas en los términos del ME son: evaluación rápida sanitaria y nutricional, mejora de la preparación y respuesta en caso de epidemias, prevención y lucha contra las enfermedades contagiosas, formación del personal sanitario local e internacional, coordinación de los servicios de atención sanitaria y programas de nutrición en emergencias, actividades de salud maternal e infantiles, saneamientos, abastecimiento de agua y actividades de salud medioambiental.

Según el acuerdo de reserva, el *CDC* posee un núcleo de expertos que están disponibles rápidamente para responder a las demandas de asistencia técnica hechas por el ACNUR para evaluaciones urgentes en materia de salud y nutrición en situaciones de emergencia. El despliegue del personal del *CDC* varía normalmente entre cuatro y ocho semanas, pero puede ampliarse a tres meses previa petición.

El personal enviado en misión por el *CDC* se despliega en calidad de miembro del equipo del ACNUR y responde ante el funcionario designado a cargo de la operación. Este personal está subvencionado, sin embargo, por el *CDC* y compensado según la política del *PHS*.

Cómo solicitarlo

Una vez decidida la necesidad de especialistas del *CDC* para una operación de emergencia, el *HCDS* es el punto de referencia para los contactos y peticiones de despliegue al *CDC*. El *HCDS* informará al *CDC* (y a las otras secciones correspondientes del ACNUR) de los términos del mandato así como de otros detalles relacionados con la misión.

Consultores Técnicos

La sección de servicios ingenieros y medioambientales (*EESS*) mantiene una lista de unos 500 consultores y empresas de consultoría que abarcan las siguientes disciplinas:

- agricultura, piscifactorías y ganado
- servicios comunitarios y sociales
- planes de desarrollo y de proyecto
- economía y finanzas
- educación
- planificación de emergencia
- energías
- salud/nutrición
- actividades generadoras de ingresos
- saneamiento medioambiental
- planificación del espacio, alojamientos y otras infraestructuras
- ciencias sociales
- transporte y logística
- abastecimiento de agua

Constantemente se añaden nuevos nombres a la lista, que se actualiza cada seis meses para comprobar que todos los consultores están disponibles. Se mantiene una lista de unas diez personas experimentadas en cada uno de los sectores principales y preparadas para su despliegue inmediato como una subcategoría de la lista para respuesta de emergencia.

Los consultores pueden ser desplegados como miembros de las misiones de planificación de contingencia o de evaluación de necesidades, así como de los Equipos de Respuesta de Emergencia. En la fase de respuesta, a menudo se les llamará a realizar misiones para proporcionar los datos técnicos necesarios en el desarrollo de los programas.

Cómo solicitarlo

Una vez identificada la necesidad, las solicitudes de consultores se detallarán en un memorándum de la Secretaría y la *EESS* para *DRM* a través de *PCS*. La *EESS* normalmente recomendará a uno o más consultores que necesitarán la aprobación de uno o más miembros del Comité de Consultoría (compuesto por personal de la *EESS*). El despliegue incluye los términos del mandato de la misión, la duración del destino, el coste estimado y la fuente prevista de fondos y el CV del consultor propuesto. Cuando se piense que una firma de consultoría es la más adecuada para el trabajo, la selección de los candidatos o empresas debe seguir las normas Financieras de las Naciones Unidas.

Alojamiento del Personal y Espacio para Oficinas

Una de las principales dificultades en las recientes situaciones de emergencia es ofrecer al personal un alojamiento y espacio para oficinas aceptable en zonas donde hay poca o ninguna infraestructura. Con este fin, se ha elaborado un paquete de “alojamiento del personal y espacio para oficinas” estandarizado que proporciona unas condiciones aceptables de vida y trabajo durante un período máximo de un año para el personal del ACNUR destinado a puestos de servicio extremadamente duros. Cada paquete proporciona alojamiento para un máximo de 25 personas y espacio para oficinas para aproximadamente 40; ha sido diseñado sobre un concepto modular, permitiendo así el despliegue de los elementos individuales necesarios. Cada paquete contiene:

- 25 módulos de alojamiento individual, completamente equipados

- 5 módulos dormitorio para personal local/visitantes, completamente equipados para cuatro personas
- 10 módulos de lavabo
- 1 módulo de lavandería
- 1 módulo de cocina
- 1 módulo comedor/recreo
- 1 módulo de sistema de aguas
- 8 módulos de oficinas
- 1 módulo de sala de reuniones

así como mobiliario; equipo; sistemas eléctricos, red de cañerías; instalaciones de lavabo (sólo wáteres de cadena); distribución de agua para el campamento; distribución de depuración de agua y alcantarillado del campamento; extintores de incendio para los dormitorios, cocina, comedor y sala de reuniones; vallas de seguridad; alumbrado del complejo residencial; suministro eléctrico; almacenado de combustible; extintores de incendios e incinerador.

Hay dos paquetes completos de alojamiento de personal/locales para oficinas almacenados en Amsterdam. El coste de despliegue de un paquete completo asciende aproximadamente a 900.000 dólares EE.UU. Previa petición, la STS o el EPRS proporcionan el coste pormenorizado de los elementos individuales del paquete.

Cómo solicitarlo

1. La solicitud para el envío de artículos de la Reserva Central de Emergencia (CES) deberá hacerla la Oficina a través del Punto de Referencia del CES en STS y confirmarla por escrito, preferiblemente por correo electrónico. Tras la revisión de la solicitud, la STS pondrá en marcha el impreso SF(1), que se enviará al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos convenientes al proyecto de Reserva de Emergencia la autorizará el Funcionario de Certificación, confirmando FPCS la disponibilidad de fondos.

2) La Oficina sobre el Terreno deberá proporcionar información detallada sobre las condiciones de vida en el país correspondiente así como el número de miembros del personal para los que hace falta alojamiento. Además, el Proveedor necesitará información detallada relacionada con las condiciones locales, como las condiciones del suelo del emplazamiento, condiciones de terraplenado y excavación, distancia a los servicios locales, disponibilidad y coste de la mano de obra local calificada; servicios de seguridad; materiales de construcción; vehículos y equipo de manejo del material del emplazamiento; electricidad, abastecimiento de agua, gasolina y diesel.

3) La responsabilidad de construir los alojamientos reside en el Proveedor. El ACNUR facilitará el trabajo del Proveedor y colaborará en la obtención de visas, permisos, etc. Para facilitar la coordinación, cada oficina solicitante debe recibir una copia del contrato con el Proveedor, estipulando las respectivas obligaciones.

Equipos Personales de Viaje

El equipo de viaje es una bolsa portátil con el logo del ACNUR, lo suficientemente pequeña como para cumplir con las reglamentaciones de equipaje para cabinas de aviones. En él se incluyen un saco de dormir, almohada, mosquitero, toalla, linterna, pequeño botiquín médico, poncho chubasquero, plato/cazo, gorro para el sol, botella y filtro de agua. Pesa 8 kg y su valor asciende a 360 dólares de EE. UU.

Los equipos de viaje se entregan al personal de respuesta de emergencia desplegado a localidades difíciles durante la fase más temprana de una operación, cuando aún no se han puesto en marcha las medidas de apoyo al personal. También puede recibirlo el personal sobre el terreno que viaja constantemente a las localidades más "remotas", donde las condiciones de vida son impredecibles. Los miembros del personal que poseen un equipo de viaje no tienen derecho a otro equipo en destinos posteriores. Una vez que la operación de emergencia está en marcha, las condiciones de vida deben mejorar, y en esta fase la oficina deberá informar a la Sede que el nuevo personal ya no necesitará más equipos de viaje. En algunos casos se puede enviar con antelación un número de equipos de viaje a una nueva oficina y ser asignados al personal sobre el terreno.

Cómo solicitarlo

Los equipos personales de viaje se enviarán basándose en la información sobre el terreno respecto a las condiciones de vida. La Secretaría o PCS deberá enviar una solicitud al EPRS por correo electrónico (HQEM00). Previa aprobación, el EPRS enviará un impreso de Emisión de Reservas de Emergencia (ESF1) al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando DFIS la disponibilidad de dichos fondos.

Equipos sobre el Terreno

Los equipos sobre el terreno están disponibles para su despliegue a localidades difíciles. Contienen una gama completa de artículos de supervivencia que mejoran las condiciones sobre el terreno. El equipo está diseñado para que el personal sea totalmente autosuficiente durante tres días. La BSU mantiene una reserva de hasta 100 equipos en la Sede, que se repone de nuevo cuando esta reserva desciende por debajo de las 50 unidades.

Los contenidos del equipo vienen en un baúl de aluminio impermeable que pesa 50 kg y cuyo valor asciende a 1.360 dólares EE. UU. Estos equipos constan de:

- tienda de campaña en forma de cúpula; equipo de dormir (saco de dormir, cama de campamento, mosquitero, almohada, colchón para suelo)
- pantalla de ducha y bolsa de agua con accesorio de ducha
- raciones de comida seca para 3 días
- botella de agua, ollas, platos y cubiertos, contenedores de plástico para alimentos
- linterna, velas, cerillas, pastillas combustibles
- pastillas de depuración y filtro de agua
- botiquín de primeros auxilios, pantalla solar y repelente de mosquitos
- navaja suiza y brújula
- pequeña mochila y monedero
- guantes de goma, elásticos de goma, papel de aluminio
- manual de primeros auxilios
- barra de jabón, toalla de baño, pañuelos, papel de wáter, espejo, costurero
- material de escritorio
- poncho de plástico, gorro para el sol
- caja de herramientas, cadena de metal, candado, cuerda de nilón, papel celo, cinta adhesiva protectora

Cómo solicitarlo

Los equipos sobre el terreno se envían basándose en la información sobre el terreno en torno a las condiciones de vida. La Secretaría o PCS deberá enviar una solicitud al EPRS

por correo electrónico (*HQEM00*). Previa aprobación, el *EPRS* enviará un formulario de Emisión de Reservas de Emergencia (*ESF1*) al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Equipos de Oficina

El Equipo de Oficina está compuesto por artículos de escritorio, suministros, formularios y algún material de oficina no fungible, empaquetados en dos cajas de cartón que juntas pesan 120 kg Su valor asciende a 1.200 dólares EE. UU. Los contenidos incluyen:

- catálogo de artículos de escritorio de *UNOG*
- Manual del ACNUR, Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia
- grapadora, tijeras, quitagrapas, taladradora, sacapuntas, cinta adhesiva, grapas, bandas elásticas, clips, chinchetas
- lapiceros, bolígrafos, rotuladores, reglas, tippex
- tampón de timbrar, timbrado de fechas, sello del ACNUR
- diario de Secretaría, registro cronológico
- banderas de coche, llaveros
- cuadernos de notas, cuadernos de notas A4, agendas
- papel carbón
- máquina de escribir portátil
- calculadora de mesa con cinta impresora
- archivos, carpetas de archivo
- disquetes de ordenador
- Impresos del ACNUR:
 - seguro de enfermedad
 - día libre
 - parte de baja
 - parte de junta de investigación
 - parte de accidente de automóvil
 - reclamaciones de viaje
 - autorización de viaje
 - formulario de inventario
 - informe personal
 - parte de permisos y ausencias
 - examen médico
 - pedido de artículos de escritorio
 - carnets de proyecto
- sobres (distintos tamaños)
- membrete, memorándum, página de papel liso y de continuación
- papel de saludo
- impresos de telegrama

El equipo de Oficinas está pensado para el comienzo de una nueva oficina con 5 trabajadores internacionales y 10 locales (es decir, una oficina sobre el terreno o subdelegación normal). Por tanto, debería ser suficiente un equipo por localidad, aunque en las oficinas de mayor tamaño pueden hacer falta dos equipos. Después habrá que establecer los trámites normales para la adquisición de suministros de oficina.

Cómo solicitarlo

La Secretaría o *PCS* deberá enviar una solicitud al *EPRS* por correo electrónico (*HQEM00*). Previa aprobación, el *EPRS* enviará un formulario de Emisión de Reservas de Emergencia

(ESF1) al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Equipo de Emergencia para Menores No Acompañados

El equipo ha sido desarrollado conjuntamente por el ACNUR y el Unicef y está pensado para facilitar la rápida identificación, documentación y reunificación de menores no acompañados. En él se incluye el Manual de Medidas Prioritarias, Libros de Registro de Emergencia, suministros básicos (como cámaras de fotografiar y carretes) y un contenedor para el equipo.

El Manual de Medidas Prioritarias está pensado como un mecanismo práctico para el personal del ACNUR y del Unicef que llega primero al lugar de los hechos y que es responsable de poner en marcha los programas de respuesta de emergencia. El manual ofrece una lista de verificación de las acciones que hay que tener en cuenta en cualquier emergencia, así como ejemplos de instrumentos prácticos, mecanismos de coordinación y modelos de programa que han demostrado su eficacia en anteriores emergencias. Asimismo, se incluye un disquete informático para facilitar la rápida reproducción y modificación de los impresos genéricos, guías e instrumentos.

Los libros de registro de emergencia sirven para facilitar la rápida identificación y documentación de los niños separados y como testimonio de lo que les ocurre a lo largo del tiempo. Escrito en lenguaje directo (en francés e inglés), los Libros de Registro pueden ser utilizados en cualquier lugar y por cualquier persona encargada del cuidado de niños separados. También se incluyen consejos prácticos sobre cómo cuidar lactantes y niños pequeños y cómo iniciar su búsqueda mediante reconocimiento fotográfico.

Cómo solicitarlo

Hay diez equipos almacenados en el *EPRS* de la Sede. Puede disponerse de ellos previa solicitud al Coordinador Principal para los Niños Refugiados y/o el *EPRS*.

Equipo Informático

ITTS mantiene una reserva de equipo informático portátil y de mesa, con programas estandarizados del ACNUR. El valor de cada unidad varía entre 2.000 y 3.000 dólares EE.UU. para un ordenador y entre 500 y 1.500 dólares EE.UU., para una impresora. Compruébese el coste del equipo con el Servicio de Usuarios de *ITTS*.

Los enchufes eléctricos cambian, por lo que resulta prudente averiguar el tipo de toma de corriente del destino y llevar un buen suministro de adaptadores eléctricos.

Cómo solicitarlo

Los pedidos de ordenadores o impresoras deben hacerse directamente a la *ITTS*, Servicio de Usuarios o HQFOSUP, con copia a la Secretaría/Oficinas de la Sede indicando la fuente de los fondos (por ejemplo, código admin. o de proyecto). El equipo saldrá del stock de resistencia de *ITTS* y se repondrá según los fondos indicados por la Secretaría/Funcionario de Pedidos. Téngase en cuenta que no se puede dar salida al equipo si la oficina de pedidos no ha podido identificar aún los fondos.

Vehículos

En Amsterdam existe una reserva de 20 vehículos para su despliegue a operaciones de emergencia –15 con volante a la izquierda y 5 a la derecha–. Aparte de estos vehículos, las demás necesidades de emergencia se consiguen mediante préstamos de las reservas regionales en diversas localidades y a través de antiguas adquisiciones de existencias por parte de los accionistas de los fabricantes.

El modelo actualmente a disposición es el Toyota Landcruiser MZJ 105RL-GCMRS, con las siguientes características:

- aire acondicionado, dirección asistida, radio AM/FM y cassettes, 2 altavoces
- 4.200 cc diésel
- 5 marchas
- 6 asientos, asientos laterales (4 personas), puerta trasera descorrible
- ruedas: 7.50R16-6 radiales
- depósito de repuesto de 50 L
- extractor de aire con prelimpieza
- cuentakilómetros
- compensador para grandes altitudes
- fluido refrigerante en motor LLC 50PCT
- doble batería 12 V
- alarma antirrobo, caja de repuestos, caja de herramientas, cinturones de seguridad, etc.

Seguro y matrículas del ACNUR: en algunos casos, la STS puede conseguir un seguro a terceros y matrículas del ACNUR a la espera de completar las formalidades con las autoridades correspondientes a fin de que los vehículos propiedad del ACNUR puedan ser operativos nada más llegar al país. Sin embargo, esta práctica no es extensible a todos los países.

Cómo solicitarlo

Los pedidos para el envío de artículos desde la Reserva Central de Emergencia (CES) deberá hacerla la Oficina a través del Punto de Referencia del CES en la STS y confirmarlo por escrito, preferiblemente por correo electrónico. Tras revisar el pedido, la STS pondrá en marcha un impreso *ESF1*, que se enviará al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Equipo de Telecomunicaciones

Existe una reserva de telecomunicaciones para establecer conexiones de comunicación en dos operaciones de emergencia. El equipo está ideado para que el personal de emergencia disponga de enlaces de comunicación inmediatas incluso desde las localidades más remotas.

Esta reserva, que se repone después de haber sido desplegado el equipo, consiste en:

- 8 Factores
- 80 Codans Base/MOB
- 100 VHF Base/MOB
- 300 VHF de mano
- 20 repetidores VHF
- 14 paquetes VHF

- 9 SATCOM M
- 4 SATCOM C
- 26 Móviles D
- 10 faxes

Cómo solicitarlo

Los pedidos para el envío de estos artículos deberán dirigirse por escrito a la Unidad de Telecomunicaciones, *RTO* o *HQTU01* y la *STS* con copia a la Secretaría/Oficinas de la Sede después de la aprobación del *EPRS*. El coste de los recambios se carga al programa correspondiente mediante la expedición de una Autorización de Compras hecha por la Secretaría.

Material de Identificación

En una operación de emergencia es importante tener en cuenta el valor de la buena visibilidad del ACNUR. Puede haber serias razones para una mayor visibilidad, siendo las más importantes:

- a) Seguridad (en algunas circunstancias)
- b) Protección (reconocimiento por las autoridades y solicitantes de asilo)
- c) Relaciones Públicas (visibilidad en los medios de comunicación)

El ACNUR posee una reserva de artículos que pueden usarse con este propósito. Éstos se indican a continuación:

El **EPRS** pone a disposición, sin cargo alguno para las nuevas operaciones de emergencia, un suministro de inicio de 50 unidades de: gorras, chalecos, brazaletes y camisetas. El **EPRS** también ofrece hasta 10 banderas del ACNUR, disponibles en dos tamaños:

medio 150 cm x 225 cm
grande 200 cm x 300 cm

La **Sección de Información Pública** vende, con cargo a la operación, las gorras y camisetas adicionales que se necesitarán más tarde.

La **BSU** ofrece:

- chapas distintivas
- Banderas de las Naciones Unidas: Coche 30 x 50
 - Convoy 75 x 100
 - Pequeña 100 x 150
 - Media 150 x 225
 - Grande 200 x 300
- pegatinas con el logo del ACNUR para vehículos ligeros
- logos adhesivos extra grandes para camiones
- rollos de papel celo con logo del ACNUR

Cómo solicitarlo

Los pedidos de estos artículos deberán efectuarse directamente a las secciones respectivas dependiendo de las necesidades (véase más arriba). Para los artículos comprados en la Sección de *IP* hay que dar un código de cuenta.

Sala de Operaciones de Emergencia

Teniendo en cuenta los problemas experimentados por la Sede en la gestión de anteriores operaciones de emergencia, especialmente el atasco de información enviada y recibida por la Sede, se decidió utilizar una Sala de Operaciones de Emergencia (*EOR*) como centro de comunicaciones y distribución de información durante las fases iniciales de una operación.

La *EOR* deberá ser el punto de referencia para:

- a) la recepción de todas las comunicaciones relacionadas con una emergencia concreta y
- b) la distribución efectiva de dichas comunicaciones dentro del ACNUR y, si es necesario, a otras agencias.

Por lo tanto, toda la comunicación entrante relacionada con la situación de emergencia se enviará directamente a la *EOR*. La *EOR* deberá facilitar la organización del flujo sistemático de información que pueda integrarse posteriormente en las operaciones existentes de la correspondiente Oficina/Secretaría. Se supone que la *EOR* será operativa al principio de la operación de emergencia y permanecerá a disposición de la correspondiente Oficina/Secretaría por un período estimado de tres meses.

La *OER* está equipada con:

- 2 estaciones de trabajo (equipadas con ordenadores)
- teléfonos, fax, correo electrónico, teleconferencia
- conexión por ordenador al pactor de la Unidad de Telecomunicaciones
- fotocopiadora
- casilleros y archivadores
- relojes para dos zonas horarias

Asimismo, la *EOR* puede servir de célula de operaciones en los puentes aéreos, dotándose de personal enviado en misión por las instituciones de defensa de los gobiernos mientras dura el transporte aéreo.

Cómo solicitarlo

Al principio de la operación de emergencia, la Oficina debe remitir una solicitud escrita al *EPRS* solicitando la utilización de la Sala. La Sala de Operaciones de Emergencia se destinará a la Oficina responsable de la emergencia. Al comienzo de la operación, la *ITTS* se pondrá en contacto con la Oficina para la instalación del correspondiente equipo de comunicaciones, con números de teléfono, fax y dirección de correo electrónico especiales. Lo ideal es que estos números sean reasignados desde la Oficina para que cuando la operación se integre en la operación existente puedan ser “repatriados” y garantizada la continuidad.

La Oficina será plenamente responsable de los suministros (artículos de escritorio, papel de fotocopia, etc.) y los costes de funcionamiento (facturas de comunicación, costes de personal) durante el período que se ocupe de la *EOR*. Conviene destacar que la *EOR* estará a disposición de una Oficina determinada sólo durante las fases iniciales de una operación de emergencia, en principio por un período máximo de tres meses. Tras este período debería ser posible integrar la operación de emergencia en las actividades normales de la Secretaría.

Tiendas de campaña

No se dispone de tiendas de campaña de reserva. Sin embargo, hay un sistema que permite conseguirlas sin retrasos una vez solicitadas. La tienda de campaña familiar estandarizada del ACNUR consta de un mástil central de doble techo (4x4 m) con dos

puertas y dos ventanas y está hecha de lona de algodón provista de una lona para el suelo. La unidad, incluidos los mástiles y las clavijas, pesa unos 100 kg y el coste es de 200 a 220 dólares EE.UU.

Cómo solicitarlo

Los pedidos para el envío de artículos desde la Reserva Central de Emergencia (*CES*) deberá hacerlos la Oficina a través del Punto de Referencia de *CES* en la *STS* y confirmarla por escrito, preferiblemente por correo electrónico. Tras la revisión del pedido, la *STS* pondrá en marcha un impreso *ESF1*, que será enviado al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Botiquín Sanitario de Emergencia

El equipo está pensado para cubrir las necesidades de una población con instalaciones médicas deficientes en la segunda fase de un desastre natural o de otro tipo, o de una población desplazada sin servicios médicos. Sus contenidos están calculados para atender a las necesidades de una población de 10.000 personas durante tres (3) meses o para 30.000 personas durante un (1) mes.

LA UNIDAD BÁSICA: 10 cajas idénticas, cada una de 41 kg

Total: 410 kg = 2.194 dólares EE.UU.

Para facilitar la distribución a las pequeñas instalaciones del lugar, los medicamentos y suministros médicos de la unidad básica se han dividido en diez unidades idénticas, cada una suficiente para 1.000 personas. La unidad básica contiene fármacos, suministros médicos y un equipo básico para trabajadores, con poca formación, que presten los primeros auxilios. Se han elaborado unas directrices sobre tratamientos sencillos, basado en los síntomas, para ayudar a formar al personal en el uso adecuado de los medicamentos.

LA UNIDAD SUPLEMENTARIA: 14 cajas (3 de medicamentos, 5 de infusiones, 3 de suministros renovables y 3 de equipo).

Total: 420 kg = 2.752 dólares EE.UU.

La unidad suplementaria contiene fármacos y suministros médicos suficiente para una población de 10.000 personas durante tres meses y sólo puede ser utilizada por profesionales de la salud o médicos. No contiene ninguno de los medicamentos y suministros de las unidades básicas y por tanto sólo se puede usar si se dispone de ellas. Cada unidad incluye un manual que describe el tratamiento normal para las enfermedades importantes.

Cómo solicitarlo

Los botiquines de reserva están en el almacén del proveedor en Amsterdam. Los pedidos deberá hacerlos la Oficina a través de la Secretaría de la Sede con copia a la *STS*, indicando la cantidad de botiquines completos, las señales necesarias y el proyecto al que debe cargarse.

Un Botiquín Sanitario de Emergencia completo consta de un total de 24 cajas con un peso total de 830 kg, un volumen de 3,40 m³, empaquetado en dos cargas. Coste total: 4.947 dólares EE.UU. sin incluir gastos de transporte. El envío se efectuará en un plazo de 24 a 48 horas que empezará a contar desde la salida del aeropuerto. Conviene señalar que aunque el botiquín normal resulta útil para la segunda fase de una emergencia, debe hacerse cuanto antes la evaluación de las necesidades locales concretas y encargar los suministros correspondientes. La STS ha firmado por un período de un año (01.09.97 al 31.08.98 renovable) un acuerdo marco sobre la lista de los Medicamentos Básicos del ACNUR. Es posible enviar un pedido urgente de una cantidad razonable de los artículos citados. Es preciso ponerse en contacto con la STS antes de hacer el pedido.

Mantas

Los proveedores tienen almacenados en Europa 150.000 mantas de distintas calidades (con un mínimo de un 30% a 50% de lana). Se dispone asimismo de reservas adicionales en los almacenes regionales.

Las mantas van empaquetadas en balas de 30 unidades que pesan unos 48 kg dependiendo de la calidad de la manta. El coste de cada manta va desde 4,50 a 5,00 dólares EE.UU, según la calidad.

Cómo solicitarlo

Los pedidos para el envío de artículos desde la Reserva Central de Emergencia (CES) deberá hacerlos la Oficina a través del Punto de Referencia de CES en la STS y confirmarla por escrito, preferiblemente por correo electrónico. Tras la revisión del pedido, la STS pondrá en marcha un impreso *ESF1*, que se enviará al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Utensilios de Cocina

Los proveedores tienen en Egipto 30.000 juegos de cocina. Hay tres tipos de juegos:

Tipo A

Olla de 1x7 litros
 Olla 1x5 litros
 5 cazos de aluminio
 5 platos hondos de aluminio
 5 tazas
 5 cuchillos, tenedores,
 cucharas
 1 cuchillo de cocina
 1 cubo de acero de 1x15 litros

Coste **21,10 dólares EE.UU.**

Tipo B

Igual que tipo A
 pero no incluye
 cuchillos, tenedores
 ni cubo
 De este modo se
 reduce el coste

Coste **13,60 dólares EE.UU.**

Tipo C

Olla de 1x7 litros
 5 cazos de aluminio
 5 tazas
 5 cucharas

Coste **10,20 dólares EE.UU.**

Se pueden enviar de 20.000 a 30.000 juegos de cocina semanalmente.

Bidones

Un proveedor de Amsterdam dispone de 50.000 bidones semiplegables de plástico de 10 litros de capacidad. Los bidones suelen ir empaquetados en cartones de 100 que pesan unos 42,5 kg El coste por bidón es de 1,55 dólares EE.UU.

Laminas de Plástico

Hay una reserva de 60.000 láminas de plástico almacenadas en distintas localidades. El laminado adquirido por el ACNUR es un tejido de fibra de polietileno de alta densidad, con láminas de polietileno de baja densidad en ambas caras con cerco reforzado y hojales en los bordes. El tamaño medio es 4 x 5 metros. Es azul por un lado y blanco por el otro con el logo del ACNUR en ambos lados. El coste por lámina es de 6,75 dólares EE.UU. El mismo material está disponible en rollos de 4 x 50 m por 66,00 dólares EE.UU. por rollo.

Nota: Los equipos se revisan y actualizan constantemente. Los artículos aquí citados de un determinado equipo sirven como muestra para conocer el tipo de artículos disponibles. Una vez examinados es posible añadir artículos a un determinado equipo o desechar otros según se estime necesario. El mismo sistema de revisión es extensible a otras disposiciones de reserva citadas aquí.

Almacenes Prefabricados

Unos cuantos proveedores disponen de 10 almacenes prefabricados y otros están disponibles en las reservas regionales.

Una vez construido, el almacén tiene 24 m de largo, 10 m de ancho, 5,8 m de altura en el ápice y 3,35 m en los lados. La parte trasera tiene una abertura que permite el acceso de vehículos pesados. La capacidad media es de 500 toneladas. El coste por unidad es de aproximadamente de 13.000 a 15.000 dólares EE.UU.

Cómo solicitarlo

Los pedidos para el envío de artículos desde la Reserva Central de Emergencia (*CES*) deberá hacerlos la Oficina a través del Punto de Referencia del *CES* en la *STS* y confirmarla por escrito, preferiblemente por correo electrónico. Tras la revisión del pedido, la *STS* pondrá en marcha un impreso *ESF1*, que se enviará al Funcionario de Certificación (Jefe de Secretaría u otro signatario autorizado). La transferencia de los fondos al proyecto de la Reserva Central de Emergencia deberá autorizarla el Funcionario de Certificación, confirmando *DFIS* la disponibilidad de dichos fondos.

Paquetes de Servicio Gubernamentales

En muchas de las grandes emergencias, se ha usado un tipo u otro de Paquetes de Servicios Gubernamentales (*GSP*): fuerzas de coalición en la Operación Kurda, puente aéreo de Sarajevo en la antigua Yugoslavia y varios gobiernos en sectores escogidos para la entrada masiva de ruandeses. Fue durante esta última operación cuando se reconoció el concepto como una respuesta excepcional a emergencias complejas y los gobiernos pidieron al ACNUR tomar nota de la lección y buscar el desarrollo de lo que entonces se denominó *GSP*.

El concepto entraña que los *GSP*:

- Son un último recurso en emergencias excepcionalmente grandes
- Hacen uso de activos de defensa militar o civil
- No sustituyen a la tradicional capacidad de respuesta de las ONG
- Sólo son aplicables a los sectores escogidos, cuando los activos del gobierno son necesarios
- Normalmente sobrepasan la capacidad de los fondos normales y por tanto se consideran donaciones en especie extrapresupuestarias
- Son independientes en cuestión de movilización y operación
- La duración de su despliegue es limitada y puede ser sustituida rápidamente por medidas más rentables

El ACNUR ha desarrollado 20 GSP:

Célula de Operaciones Aéreas	Sondeos de Perforación
Puente Aéreo Estratégico	Tratamiento de Agua
Teatro de Transporte Aéreo	Distribución de Agua
Manipulado Aeroportuario	Almacenado de Agua
Almacenado/depósito	Construcción de Letrinas
Transporte por Carretera	Control de Vectores
Hospital sobre el Terreno	Gestión de Residuos Sólidos
Análisis Hidrológicos	Sistemas de Aguas Residuales
Operación Buque Cisterna	Desarrollo de Emplazamientos
Agua Superficial	Construcción de Carreteras

Cómo solicitarlo

Normalmente la Sede tendrá claro que la emergencia es de la suficiente magnitud como para exigir la movilización de los GSP. La Secretaría contacta con el *EPRS* y solicita que el proceso de movilización comience. En coordinación con la *UNOCHA*, primero se advierte a los gobiernos donantes y se les pregunta si están dispuestos a suministrar los paquetes. Posteriormente, según se conozcan mejor las necesidades, empezará la ejecución, precedida a veces de una misión de evaluación de las necesidades. Cualquier contacto directo entre el ACNUR y las Misiones estará coordinado por Relaciones con los Donantes y Movilización del Servicio de Recursos en consulta con el *EPRS* y en contacto con la *UNOCHA*.

NOTA: Mientras tanto la *UNOCHA* ha creado la Unidad de Defensa Militar y Civil (*MCDU*), que ha ampliado la lista de los GSP (a los que se denomina Módulos de Servicios Gubernamentales) y que deberán estar a disposición de todas las agencias. En éstos se incluyen 20 de los GSP citados más arriba. El mantenimiento de los GSP será responsabilidad del ACNUR o de la principal agencia encargada, mientras que la coordinación dependerá de la *UNOCHA*.

Capacidades de Emergencia de las Organizaciones No Gubernamentales

En los últimos años muchos de los colaboradores operativos del ACNUR han tomado medidas para desarrollar o aumentar su preparación y sus capacidades de respuesta en caso de emergencia. Se trata de elementos básicos que complementan la respuesta del ACNUR en las emergencias con refugiados, ya que tradicionalmente el ACNUR confía en las organizaciones no gubernamentales para llevar a cabo, en su nombre, las actividades de apoyo a los refugiados. Es importante que dichos recursos sean conocidos y solicitados cuando haga falta. Para hacerlo eficazmente, desde mediados de 1996, el ACNUR posee una base de datos por la que capta la capacidad de emergencia de importantes ONG que trabajan en los programas de refugiados. La base de datos identifica las capacidades de reserva en los siguientes sectores y almacena datos sobre la política de la organización,

recursos económicos para emergencias, capacidad de reserva de recursos humanos y materiales.

Servicios Comunitarios	Salud/Nutrición
Necesidades internas	Gestión
Actividades económicas	Alojamiento
Educación	Planificación del espacio y Obras Civiles
Saneamiento Medioambiental	Transporte/Logística
Alimentos	Agua

Gracias a esta base de datos, el ACNUR puede conocer inmediatamente las capacidades de las ONG y solicitar su cooperación en respuestas de emergencia para programas de refugiados.

Cómo solicitarlo

En las emergencias, las Oficinas sobre el Terreno o Equipos de Respuesta de Emergencia pueden notificar a la Sede las necesidades operativas que deben atender las ONG. La base de datos ofrece distintas opciones. Cuando no hay un *ERT* y las operaciones de un país tienen vacíos o necesidades concretas, deberá ponerse en contacto con la Oficina del Coordinador de las ONG y dar información detallada para su seguimiento.

Acuerdo de reserva para Camiones y Aviones (EMERCOM de Rusia)

Bajo el Memorándum de Entendimiento firmado con el EMERCOM de Rusia (Comité Estatal de la Federación Rusa para la Defensa Civil, Emergencias y Eliminación de las Consecuencias de las Catástrofes Naturales), el ACNUR dispone de acceso prioritario a su capacidad de transporte aéreo y a la flota de camiones que mantiene el EMERCOM en reserva. Dichas capacidades de reserva incluyen lo siguiente:

- Dos aviones de carga IL-76 TD con una carga útil de 40 toneladas y unas dimensiones del casco de transporte de 20 x 3,4 x 3,4 metros.
- Camiones (tipo Kamaz) de al menos 15 x 10 toneladas métricas (6 x 6 ó 6 x 4) acompañados por camiones cisterna de combustible, taller móvil, vehículos de escolta y personal (conductores y coordinadores) para dirigir la flota durante la fase inicial de emergencia mientras las capacidades locales se preparan para hacerse cargo de la operación de la flota.

Los recursos pueden desplegarse en un plazo de 72 horas desde que se recibe un pedido por escrito del ACNUR. El mantenimiento de estas capacidades en reserva se ofrece sin coste alguno para el ACNUR, pero sí será cargado el coste del despliegue al programa correspondiente.

Cómo solicitarlo

La Secretaría debe consultar con el *EPRS* y *STS* sobre la idoneidad de las capacidades del EMERCOM para las necesidades específicas de la operación. Una vez acordado su despliegue, el *EPRS* se convertirá en el punto de referencia para los contactos entre el EMERCOM y el ACNUR. El ACNUR informará al EMERCOM por escrito (con copia simultánea al Gobierno de la Federación Rusa a través de la Misión en Ginebra) del tipo de operación de emergencia, localidad, duración, tipo y cantidad de los servicios, equipo y personal del EMERCOM, así como los datos técnicos de cualquier otro equipo necesario. En el momento del despliegue se firmará un “subacuerdo” entre el EMERCOM y la correspondiente Oficina Regional, que incorporará los servicios reales que debe prestar el EMERCOM y los costes que deberá afrontar el ACNUR.

Planificación de Contingencia: Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno

Las Directrices de Planificación de Contingencia están pensadas para ayudar al personal del ACNUR sobre el terreno a planificar los diversos acontecimientos relacionados con los refugiados a nivel nacional. Entre los acontecimientos figura una entrada masiva de refugiados, una repatriación espontánea inesperada, problemas de seguridad en los campamentos de refugiados, desastres naturales que afectan a los campamentos de refugiados, reubicación de campamentos, etc. Las Directrices contienen 4 secciones y 6 Anexos:

Sección 1 – La Finalidad: abarca el “cuándo” y el “por qué” de la planificación de contingencia. En ésta sección se hace un repaso de las falsas ideas en torno a esta actividad. Se tiene en consideración la relación con una alarma precoz, planificación de operaciones y evaluación de necesidades y se identifican los indicadores que señalarán cuándo es prudente iniciar el proceso de planificación.

Sección 2 – El Proceso: abarca el “cómo” de la planificación de contingencia destacando la importancia del proceso necesario para conseguir un plan eficaz. Se explica un método participativo y continuo y se sugieren los mecanismos que pueden establecerse dentro del país para actualizar el plan y mantener el proceso de preparación.

Sección 3 – Los Colaboradores: identifica y tiene en cuenta el papel de las distintas organizaciones en el proceso de planificación. Es una especie de lista de verificación para garantizar que los actores adecuados participarán en la fase correcta.

Sección 4 – El Plan: establece un modelo de plan de contingencia. Las Directrices subrayan que el plan es simplemente producto del proceso y como tal cambia constantemente y necesita ser actualizado. Con todo, el plan es un importante medio de trabajo y por tanto se necesitarán algunos consejos sobre la mejor forma de organizar el documento.

Anexos

A - Recursos de reserva del ACNUR D - Ejemplo del Plan de Contingencia
B - Indicadores de Alarma Precoz E - Transparencias de Gastos Generales
C - Cuestionario para Planificación Sectorial F - Bibliografía Adicional

Cómo solicitarlo

-
Las copias de las Directrices pueden solicitarse directamente al *EPRS*.

Paquete de Registro de los Refugiados

El paquete contiene tres elementos: una Guía Práctica para el Personal sobre el Terreno, un Equipo de Registro y un programa informático.

En la Guía se aborda la estrategia de registro del ACNUR, ofreciendo ideas y consejos prácticos para que el personal pueda realizar ejercicios de registro de los refugiados. En sus 110 páginas, la Guía describe estrategias de registro, explica las fases de registro y explora los distintos escenarios de registro. En este sentido, describe actividades como el cálculo inicial de población, identificación de grupos vulnerables, control de muchedumbres, equipo necesario, estimaciones de población, protección de datos y verificación. Se

incluyen mapas de las zonas típicas de recepción y registro, así como ejemplos de fichas, tarjetas e impresos. Las Directrices se pusieron a prueba sobre el terreno en 1993, el primer documento fue publicado y distribuido en mayo de 1994.

El Equipo de Registro está diseñado para 30.000 refugiados (10.000 familias) e incluye un buen número de brazaletes, fichas de identificación, tarjetas provisionales, tarjetas de identidad, hojas de control/lista de pasajeros, formularios de registro, Directrices, hojas de código, taladradoras para las tarjetas, gorras del ACNUR y rotuladores marcadores. El valor del equipo asciende aproximadamente a 11.000 dólares EE.UU.

Además del formulario de registro estandarizado del ACNUR, se ha desarrollado y probado sobre el terreno el Sistema de Registro sobre el Terreno (*FBARS*). La introducción al programa viene apoyada, entre otros, por las actividades regionales de formación. El programa, diseñado especialmente para hacer frente a un alto número de casos, cuenta con el total apoyo del ACNUR.

Cómo solicitarlo

La Unidad de Alimentos y Estadísticas de la *PCS* de la Sede gestiona las reservas de Directrices y los Equipos. Todos los pedidos deben hacerse directamente a *PCS/FSU*. El Programa puede solicitarse poniéndose en contacto con la *PCS* o *ITTS*. Excepto en situaciones de emergencia, los pedidos deben hacerse con mucha antelación, indicando el número previsto de personas que van a ser registradas. Es preciso hacer la asignación presupuestaria para los suministros solicitados. También, habrá que presupuestar los demás suministros que no estén en los equipos, como archivos, megáfonos, brazaletes, sellos del ACNUR, etc., y la Secretaría deberá solicitarlos por separado a la *BSU*.

Manual para Situaciones de Emergencia

El Manual para Situaciones de Emergencia fue publicado primero en diciembre de 1982 y está disponible en inglés, francés, español y ruso. El Manual está pensado como una guía para gestores cuyo objetivo es poner en marcha las operaciones de emergencia en caso de llegadas masivas de refugiados a gran escala, proporcionando información no técnica sobre cómo afrontar diversas cuestiones en la respuesta de emergencia. Los gerentes necesitarán solicitar una información con datos más técnicos.

El Manual, en formato A5 con 400 páginas de texto y diagramas, no sólo es útil para el personal del ACNUR, sino para funcionarios del gobierno y personal de las ONG.

Los capítulos son como siguen:

1. Finalidad y principios de respuesta
2. Protección
3. Evaluación de las necesidades y respuesta inmediata
4. Medidas de ejecución y personal necesario
5. Suministros y logística
6. Elección del lugar, planificación y alojamiento
7. La Salud
8. Alimentos y nutrición
9. El Agua
10. Saneamientos y servicios medioambientales
11. Servicios sociales y educación
12. La Gestión sobre el terreno

Cómo solicitarlo

En principio, cada localidad del ACNUR sobre el terreno debe poseer el suficiente número de Manuales para los miembros del personal del ACNUR. También está disponible en el *CD-ROM RefWorld/RefMonde* del ACNUR.

El Manual puede suministrarse a las ONG y autoridades locales previa petición. Pidiendo más de 10 ejemplares cada copia cuesta una suma de 15 dólares EE.UU. Al solicitar los ejemplares, deberá especificarse el nombre de la organización receptora y el uso previsto del Manual.

Los pedidos deberán hacerse directamente al *EPRS* indicando el idioma en el que se desea el Manual.

Apertura de una Oficina: Lista de Verificación para el Administrador de Emergencia

La Lista de Verificación está pensada como un instrumento práctico para el personal del ACNUR cuando debe dar respuesta a una situación de emergencia y que está destinado en puestos de servicio donde no hay presencia oficial del ACNUR o donde la Oficina del ACNUR necesita apoyo administrativo adicional como resultado del cambio producido en la situación de los refugiados. Sin embargo, también es muy útil como herramienta de consulta para las oficinas ya establecidas y con fines de formación administrativa. La Lista de Verificación está dividida en 3 partes y se presenta en un cuaderno de anillas tamaño A4:

1. **La Lista de Verificación:** menciona la mayoría de las actividades que hay que tener en cuenta cuando se crea una Oficina (local, auxiliar o sobre el terreno). Se divide en 5 grandes secciones:

Locales
Comunicaciones y Transporte
Personal, Condiciones del Personal y Seguridad
Finanzas, Equipos y Suministros
Archivo y Documentación.

En la lista no se incluyen los procedimientos administrativos y acciones necesarias para el funcionamiento normal de la oficina, sólo se centra en las cuestiones relacionadas con la creación de la oficina.

2. **Anexos:** extractos de documentos incluidos para hacer más fácil las consultas y que no sustituyen a los manuales e instrucciones existentes.

3. **Disquete informático:** contiene la plantilla de muchos formularios y documentos. Los formularios y documentos pueden copiarse y modificarse para adaptarse a las necesidades locales. En el disquete se incluye también una gran variedad de Tablas de Acciones de Impresión (*PAT*) y un Macro estandarizado para memorandos.

Cada oficina del ACNUR deberá disponer de una Lista de Verificación. La versión más reciente, Revisión 6, se publicó en marzo de 1998.

Cómo solicitarlo

Estas Listas de Verificación pueden solicitarse al *EPRS* para las nuevas oficinas del ACNUR. Dado que los stocks son limitados, asegúrese de que los ejemplares no salen de las oficinas sobre el terreno.

Distribución de Productos Básicos: Guía Práctica sobre el Terreno

En esta guía se perfilan los procedimientos mediante los que el personal del ACNUR del ACNUR sobre el terreno y sus colaboradores operativos pueden diseñar y ejecutar los sistemas para la distribución de productos básicos. En la guía sobre el terreno se mencionan importantes cuestiones acerca de la distribución y se ofrecen técnicas e ideas basadas en las mejores prácticas actuales. Publicado primeramente en junio de 1997, el documento se ha elaborado a través de una serie de consultas con agencias de mucha experiencia en la distribución de productos básicos, entre otras el Programa Mundial de Alimentos, las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG colaboradoras de ejecución.

La guía sobre el terreno de Distribución de Productos Básicos empieza familiarizando al lector con un glosario de términos, siglas más usadas y un resumen de los puntos clave comprendidos en el documento. Seguidamente se ofrece una visión general de la distribución de productos básicos con un breve repaso de las definiciones, los principales participantes y sus funciones, la relación entre artículos alimentarios y no alimentarios y la planificación del programa.

Otros capítulos de la guía sobre el terreno están dedicados a los beneficiarios, categorías de la distribución y cómo elegir lo mejor en cada situación concreta, participación de los refugiados y la gestión de la distribución de productos básicos. En el último capítulo se abordan cuestiones especiales de la distribución de productos básicos y se ofrecen respuestas a muchas de las preguntas más habituales y problemas que pueden surgir sobre el terreno.

Una serie de anexos ofrecen (con algunas notas explicativas) los formularios normalmente utilizados para controlar y dar parte de los artículos de distribución alimentaria y no alimentaria.

Cómo solicitarlo

Los ejemplares de Distribución de Productos Básicos: Guía Práctica sobre el terreno pueden obtenerse poniéndose en contacto con la HCDS o por correo electrónico a hqcs00@unhcr.ch.

Fondo de Emergencia del ACNUR

La finalidad del Fondo de Emergencia es ofrecer:

- a) recursos económicos para programas de ayuda a los refugiados y personas desplazadas en situaciones de emergencia que no han sido contemplados por los programas aprobados por el Comité Ejecutivo; y
- b) aquellos gastos administrativos adicionales resultantes de emergencias no cubiertos en el Presupuesto Regular, en espera de la decisión del Comité Ejecutivo o la Asamblea General.

El Alto Comisionado puede destinar hasta 25 millones de dólares EE.UU. anuales del Fondo de Emergencia, siempre y cuando la cantidad destinada a una emergencia no exceda los 8 millones de dólares EE.UU. en un año y que el Fondo disponga de al menos 8 millones de dólares EE.UU.

El Fondo puede ser reembolsado si recibe más tarde fondos de una determinada Solicitud.

Cómo solicitarlo

El uso del Fondo de Emergencia debe estar autorizado por los Funcionario indicados más adelante, sujeto a la aprobación previa del Jefe de la PCS y del Jefe del Servicio de Fondos y Relaciones con los Donantes. La solicitud para usar el Fondo de Emergencia deberá enviarla a la PCS el Jefe de la Oficina o el Jefe de Sección para proyectos en su área de responsabilidad. El Director de la Oficina o División Regional deberá refrendar todas las solicitudes para el uso del Fondo de Emergencia. La PCS deberá adjuntar, junto a todos los pedidos por encima de 2 millones de dólares EE.UU., un informe del estado de las asignaciones realizadas hasta el momento. Las copias de cada una de las autorizaciones deberán ser enviadas a la Oficina del Alto Comisionado.

Cantidad	Funcionario nombrado por el Alto Comisionado	Suplente
Menos de 2 millones dólares EE.UU.	Director, División de Apoyo Operativo	1. Alto Comisionado Suplente 2. Funcionario Responsable
Igual o más de 2 millones de dólares EE.UU.	Alto Comisionado	1. Alto Comisionado Suplente 2. Funcionario Responsable

Fondo Rotatorio Central para Emergencias de OCAH de las Naciones Unidas (CERF)

El Fondo Rotatorio Central para Emergencias (CERF) de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios (OCAH) se creó en diciembre de 1991 con el fin de suministrar fondos dentro del sistema de las Naciones Unidas para responder rápidamente a las emergencias. El CERF, cuyo nivel fijado es de 50 millones de dólares EE.UU., está financiado por contribuciones voluntarias y se utiliza para adelantos en efectivo a organizaciones y entidades operativas del sistema. Los adelantos serán reembolsados como primer cobro contra los ingresos recibidos posteriormente, normalmente como resultado de llamamientos consolidados. En circunstancias excepcionales, las normas permiten el no reembolso de las asignaciones hechas por el Fondo. El CERF está dirigido por el Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios.

Cómo solicitarlo

El Jefe de la Oficina o Jefe de Sección deberá dirigir un memorándum al Alto Comisionado, a través del Director de Apoyo Operativo y del Jefe del Servicio de Fondos y Relaciones con Donantes, pidiendo la aprobación para solicitar una asignación del CERF. Una vez aprobada, el Alto Comisionado deberá enviar una carta al Subsecretario General (SG) para Asuntos Humanitarios solicitando una asignación del Fondo. En esta carta se deberá:

- definir el propósito y objetivos del programa
- especificar la cantidad de dinero solicitada
- indicar las iniciativas que se han emprendido a fin de recaudar fondos para ese programa y posibilitar el reembolso de los Fondos.

El SG para Asuntos Humanitarios responderá confirmando que la asignación está disponible, las condiciones establecidas y la presentación de los informes necesarios. Estas dos cartas constituyen un intercambio formal entre las Organizaciones. En circunstancias

excepcionales relativas a emergencias especialmente urgentes, el SG puede autorizar adelantos previo un intercambio formal de cartas. Esto deberá ir seguido, no obstante, de un intercambio formal antes de 30 días.

Módulos de Educación a Distancia

A principios de 1998, el *EPRS* hizo la prueba piloto de dos módulos de educación a distancia en la IntraNet del ACNUR. Estos cursos de autoaprendizaje son la continuación y el complemento de otras formaciones e iniciativas para mejorar la capacitación descritas en este catálogo.

En los dos primeros módulos se abordan dos aspectos críticos de la preparación y respuesta de emergencias: planificación de contingencia y de operaciones. El *EPRS* pretende hacer llegar estos cursos primeramente al personal, bien electrónicamente o bien en formato convencional de papel. En fechas posteriores, los colaboradores operativos y/o otras agencias de las Naciones Unidas podrán tener acceso a los materiales del curso.

La iniciativa de educación a distancia se lleva a cabo en colaboración con la Universidad de Wisconsin–Centro de Gestión de Catástrofes, que impartirá el curso en nombre del ACNUR. Este curso tiene la ventaja añadida de ofrecer calificaciones para el Programa del Diploma de Gestión de Catástrofes de UW.

Cómo solicitarlo

Préstese atención al anuncio formal de la inauguración de este curso. Los detalles sobre la participación en el curso vienen incluidos en el anuncio.

Programa de Formación en Gestión de Emergencias (EMTP)

El primer Seminario del Programa de Formación en Gestión de Emergencias (*EMTP*) tuvo lugar en 1985. En los primeros 12 años, más de 1.500 miembros del personal del ACNUR, ONG, gobiernos y otras agencias de las Naciones Unidas han participado en el *EMTP*. Los cursos suelen estar dirigidos a gestores diplomados y personal de apoyo, preferentemente que tengan alguna experiencia en situaciones de emergencia y sobre el terreno. Los objetivos del programa son familiarizar a los participantes sobre el propósito y los objetivos de la gestión de emergencias, ilustrar las aptitudes necesarias para la gestión y demostrar las aplicaciones específicas de dichas aptitudes de gestión de emergencias en áreas prioritarias como planificación, logística, salud, alojamiento y nutrición, así como ofrecer a los colaboradores operativos la oportunidad de intercambiar experiencias y lecciones aprendidas.

Aunque los cursos se impartieron al principio en la Universidad de Wisconsin en Madison, EE.UU., desde 1992 estos cursos se organizan a nivel regional. El objetivo es añadir una visión regional a la formación y los debates. Se organizan tres cursos al año. Cada curso suele durar 11 días y asisten a él unos 35 participantes. Además del formato estandarizado de conferencias, los métodos de formación incluyen casos prácticos, ejercicios de resolución de problemas, debates de grupo, películas, una revisión de la bibliografía sobre catástrofes y en ocasiones visitas sobre el terreno. Cada curso incluye un día de simulación de una emergencia de refugiados.

Desde 1993 se han impartido cursos en las siguientes localidades:

Botswana (Gaborone)

Kirgizstan (Bishkek)

Etiopía (Addis Abeba)
Ghana (Accra)
Guinea (Conakry)
Jamaica (Kingston)
Jordania (Ammán)
Tanzania (Dar es Salaam)

Nepal (Katmandú)
Senegal (Dakar)
Tailandia (Bangkok)
Turquía (Ankara)
Venezuela (Caracas)
Japón (Tokio)

Cómo solicitarlo

Antes de cada curso, el *EPRS* escoge los países participantes y el número de participantes del ACNUR, ONG, gobierno y otras agencias de las Naciones Unidas de cada país. Las oficinas del ACNUR sobre el terreno suelen proponer a los participantes de estas categorías. El *EPRS* puede elegir también a un pequeño número de participantes de fuera de la región, de las sedes de las ONG o agencias de las Naciones Unidas. Se invita a las agencias y personas a escribir al *EPRS* para expresar su interés por participar en futuros cursos. Aunque se harán todos los esfuerzos por acomodar dichas solicitudes, existe una alta demanda y no todas pueden ser atendidas.

Seminario sobre Gestión de Emergencias (WEM/ERT)

El Seminario sobre Gestión de Emergencias (*WEM/ERT*) es un seminario interno del ACNUR para miembros de la Lista del Equipo de Respuesta de Emergencia (*ERT*). El Seminario piloto tuvo lugar en octubre de 1993; los *WEM* se organizan anualmente en los meses de marzo y septiembre.

El principal objetivo es preparar a los miembros de la Lista del *ERT* para su despliegue. El Seminario es muy interactivo, centrándose en ofrecer consejos, mecanismos y técnicas prácticas para preparar al personal en la gestión de equipos de emergencia o participando como miembros del equipo en operaciones de emergencia/repatriación. Tiene un objetivo más concreto que el *EMTP* y, aunque la participación en el *EMTP* no es un requisito, puede suponer una ventaja.

Los 3 temas principales del Seminario son:

- 1 gestión del cargo
- 2 gestión de las relaciones
- 3 gestión personal

Abarca 5 fases del despliegue de emergencia

- 1 predespliegue
- 2 llegada
- 3 formación y envío del equipo
- 4 entrega
- 5 regreso

Los Seminarios se celebran en Ginebra con la participación de unas 28 personas.

El calendario de los Seminarios coincide con el comienzo del período de seis meses de la nueva Lista del *ERT*, corrientemente en abril y octubre de cada año. El curso lo dirige un consultor externo y al menos dos *EPRO* hacen normalmente las veces de reservas.

Cómo solicitarlo

Dado que la participación en el seminario depende de la pertenencia al *ERT* es necesario primero estar inscrito en la lista del *ERT* [véase la sección sobre Recursos Humanos]. Todos los miembros del *ERT* deberán asistir al *WEM*.

Formación Enfocada

El *EPRS* complementa sus dos principales actividades educativas –el *EMTP* y el *WEM*– con un soporte específico de formación en emergencias de tres tipos:

- a) Cursos específicos nacionales o regionales enfocados a una cuestión especial, por ejemplo planificación de contingencia.
- b) Seminarios para una audiencia fijada concreta, por ejemplo formación para personal de reserva externo de agencias como los Consejos de Refugiados Nórdicos, Radda Barnen, etc., así como para el personal de la Sede (*WEM/HQ*).
- c) Cursos de emergencia organizados por las oficinas locales del ACNUR. Para estas iniciativas locales, el *EPRS* no puede ofrecer fondos o recursos humanos, pero puede aconsejar sobre el perfil del curso y los materiales de preparación de las sesiones de formación.
- d) Seminarios especiales sobre Gestión de Emergencias (Seminario Avanzado de Gestión de Emergencias –*AEMS*–) para gestores principales.

Cómo solicitarlo

Las solicitudes para los cursos suelen hacerlas las oficinas sobre el terreno. Siempre que sea posible planificarlo de antemano, las reuniones de formación deberán ser incorporadas en el plan de formación anual. Cuando la necesidad de formación venga dada por un cambio de situación o circunstancia repentina, se enviará una solicitud al *EPRS* a través de la correspondiente Secretaría. Conviene señalar de nuevo que, en dicho caso, el *EPRS* no proporcionará necesariamente los recursos humanos para dicha formación.

Apéndice 2

Caja de Instrumentos

CONTENIDOS

- Cuadro 1** Indicadores Clave de Emergencia
- Cuadro 2** Emergencia de Salud Pública: Principales Agentes Mortales
- Cuadro 3** Enfermedades Más Corrientes
- Cuadro 4** Examen de los Recién Llegados – Actividades de Acogida
- Cuadro 5** Niveles Aproximados de las Necesidades de Personal para los Servicios de Refugiados de Salud y Saneamiento en una Población de 10.000 a 20.000 personas
- Cuadro 6** Cifras de Planificación del Espacio en Situaciones de Emergencia
- Cuadro 7** Dimensiones y Peso
- Cuadro 8** Capacidades y Características de Algunos Aviones
- Cuadro 9** Capacidades de los Distintos Medios de Transporte por Tierra
- Cuadro 10** Factores de Conversión
- Cuadro 11** Comunicación por Radio, Alfabeto Fonético
- Cuadro 12** Servicios Típicos e Infraestructuras Necesarias para los Campamentos de Refugiados

Cuadro 1 – Indicadores Clave de Emergencia

Tasa bruta de mortalidad (TBM)	Tasa normal entre la población asentada Programa de emergencia controlado Programa de emergencia en grave peligro Emergencia: fuera de control Catástrofe importante	0,3 a 0,5/10.000/día <1/10.000/día >1/10.000/día >2/10.000/día >5/10.000/día
Tasa de mortalidad entre niños menores de 5 años	Tasa normal entre la población asentada Programa de emergencia controlado Programa de emergencia en grave peligro Emergencia: fuera de control	1,0/10.000/día <2,0/10.000/día >2,0/10.000/día >4,0/10.000/día
Agua potable	Asignación mínima de subsistencia Asignación mínima de mantenimiento	7 litros/persona/día 15-20 litros/persona/día
Alimentos	Necesidades energéticas mínimas en una población completamente dependiente de la ayuda alimentaria	2.100 kcal/persona/día
Nutrición	Grado de emergencia: o	>15% de la población menor de 5 años con 80% menos de peso por estatura >10% de la población menor de 5 años con 80% menos de peso por estatura junto con factores agravantes, p.e. epidemia de sarampión, tasa bruta de mortalidad > 1/10.000/día
Sarampión	Cualquier caso detectado. 10% o más vacunados en el grupo de 6 meses a 5 años de edad	
Infecciones respiratorias	Cualquier repetición de casos graves	
Diarrea	Cualquier repetición de casos graves	
Alojamiento adecuado	Protección contra el viento, lluvia, heladas y sol directo Superficie mínima habitable Superficie mínima del emplazamiento	3,5 m ² por persona 30 m ² por persona
Saneamiento	Falta de sistema organizado de eliminación de excrementos y aguas residuales. Menos de 1 cubículo de letrina por cada 100 personas	

Cuadro 2 –Emergencia de Salud Pública: Principales Agentes Mortales

Sarampión Enfermedades Diarréicas Infecciones respiratorias agudas (IRA) Malaria Desnutrición	Un aumento significativo en la incidencia de estos cuadros (o la existencia de un sólo caso de sarampión) debe provocar una respuesta inmediata
--	---

Cuadro 3 – Enfermedades Más Corrientes

Enfermedad	Causas Principales	Medidas preventivas
Enfermedades Diarréicas	Hacinamiento Contaminación del agua y de los alimentos Falta de higiene	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio vital suficiente • educación sobre la salud pública • distribución de jabón • buena higiene personal y alimentaria • abastecimiento de agua potable y saneamiento
Sarampión	Hacinamiento Baja tasa de vacunación	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital tal como se definen en el capítulo 12 sobre planificación del espacio • vacunación de niños y distribución de vitamina A. Se recomienda la vacunación desde los 6 meses a los 15 años (en vez de los típicos 5 años) por el aumento de los riesgos debido a las condiciones de vida
Infecciones respiratorias agudas	Vivienda insatisfactoria Escasez de mantas y ropa Fumar en espacio vital	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital y • alojamiento adecuado, ropa y mantas suficientes
Malaria	Medio ambiente nuevo con un tipo de malaria contra la que los refugiados no están inmunizados Agua estancada que se convierte en un criadero de mosquitos	<ul style="list-style-type: none"> • Destruir criaderos de mosquitos, larvas y mosquitos adultos mediante rociado. Sin embargo el éxito del control de vectores depende en particular de los hábitos del mosquito por lo que deberá consultarse a los expertos locales • distribución de mosquiteros • administración de medicamentos profilácticos (p.e. a las mujeres embarazadas y niños pequeños según los protocolos nacionales)
Meningitis Meningocócica	Hacinamiento en zonas donde la enfermedad es endémica (suele desarrollarse siguiendo pautas estacionales)	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital • vacunación sólo después de que lo aconsejen los expertos, cuando el examen de la situación lo indique
Tuberculosis	Hacinamiento Desnutrición Predominio de VIH	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital (pero donde tenga carácter endémico seguirá siendo un problema) • vacunación
Fiebre tifoidea	Hacinamiento Poca higiene personal Abastecimiento de agua contaminada Saneamiento deficiente	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital • agua potable, saneamiento adecuado • buena higiene personal, alimentaria y pública y la educación sobre la salud pública <p>La OMS no recomienda la vacunación que sólo ofrece una protección individual escasa y de corta duración, y poca o ninguna protección contra la propagación de la enfermedad</p>
Lombrices, sobre todo anquilostomas	Hacinamiento Falta de aseo	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital • saneamiento adecuados • llevar calzado

		<ul style="list-style-type: none"> • buena higiene personal
Sarna ¹	Hacinamiento Falta de higiene personal	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles mínimos de espacio vital • suficiente agua y jabón para lavarse
Xeroftalmia Deficiencia de vitamina A	Dieta pobre Tras infecciones agudas prolongadas, sarampión y diarrea	<ul style="list-style-type: none"> • Dieta que contenga suficiente cantidad de vitamina A. Si no hay en reserva, suministre comida rica en vitamina A. Si tampoco esto es posible, proporcionar cápsula de vitamina A • vacunación contra el sarampión. Profilaxis sistemática para niños, cada 4-6 meses
Anemia	Malaria, anquilostomas, mala absorción o consumo insuficiente de hierro y ácido fólico	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención/tratamiento de la enfermedad causante • corrección de la dieta, incluso enriqueciendo los alimentos
Tétanos	Heridas en personas no vacunadas La práctica obstétrica en condiciones deficientes puede causar tétanos en el recién nacidos	<ul style="list-style-type: none"> • Primeros auxilios satisfactorios • vacunación de mujeres embarazadas y ulterior vacunación general dentro del Programa Ampliado de Vacunación • formación de parteras y limpieza de las ligaduras, tijeras, navajas de afeitar, etc.
Hepatitis	Falta de higiene Contaminación de comida y agua	<ul style="list-style-type: none"> • Suministro de agua potable • saneamientos en buen estado • transfusiones de sangre seguras
Enfermedades de Transmisión Sexual/VIH	Pérdida de la organización social Transfusiones en malas condiciones Falta de información	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de sífilis durante el embarazo • análisis de sangre antes de las transfusiones • garantizar el cumplimiento de medidas preventivas universales • educación sanitaria • acceso a preservativos • tratamiento de la pareja

Cuadro 4 – Examen de los Recién Llegados - Actividades de Acogida

a) Examen médico	
Examen nutricional	<p>Niños de 1 a 5 años: Medida de la Circunferencia del Músculo de la Parte Media del Brazo (CMPMB). Cualquier niño con CMPMB por debajo de 12,5 cm deberá ser remitido inmediatamente a los centros sanitarios o de nutrición para pesarlo y medirlo y para que reciba ayuda alimentaria si es preciso</p>
Vacunación contra el sarampión	<p>Niños de 6 meses a 12 (o incluso 15) años de edad: Vacunación de todo el grupo y entrega del “Camino a la salud” o cualquier otra cartilla de vacunación. Nota: No suele ser práctico vacunar durante el examen médico. No obstante, el examen puede servir para evaluar la cobertura de vacunación.</p>

¹ Sarna: enfermedad de la piel producida por el ácaro arador ² N. de T. Inter-Office Memorandum/Field Office

Profilaxis de vitamina A	Administración junto con la vacuna del sarampión, pero no debe retrasarse dicha vacunación a causa de la falta de vitamina A
Atención sanitaria básica	Según sean necesarios: Primeros auxilios in situ para rehidratación, infecciones respiratorias, supuesta malaria, trauma y otros síntomas de peligro mortal. Traslado a las instalaciones sanitarias existentes.
b) EXAMEN DEMOGRÁFICO	
Cálculo de la población	Todo el mundo: Cálculo de la población total por grupos de sexo y edad (0-4, 5-14, 15-44 y más de 44 años) Cálculo del número de personas vulnerables como niños de hasta 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, discapacitados, mujeres cabeza de familia, mujeres solas y menores no acompañados

Cuadro 5 – Niveles Aproximados de las Necesidades de Personal para los Servicios de Refugiados de Salud y Saneamiento en una Población de 10.000 a 20.000 personas

Trabajadores de Salud Comunitaria	10-20
Parteros Tradicionales	6-10
Enfermeras de Salud Pública	1
Comadronas Clínicas	3,4
Médicos/Asistentes Médicos	1-3
Encargados de Farmacia	1
Técnicos de Laboratorio	1
Practicantes/Ayudantes	10
Sanitarios	2-4
Ayudantes de Saneamiento	20

Cuadro 6 – Cifras de Planificación del Espacio en Situaciones de Emergencia

RECURSOS	NECESIDADES
Terreno	30 a 45 m ² por persona
Espacio protegidos (tiendas de campaña u otras estructuras)	3,5 m ² por persona
Espacio de cortafuegos	Zona despejada de 50 m de ancho entre los alojamientos por cada 300 m de zona construida Mínimo de 1 a 1,5 m entre vientos de tiendas vecinas por cada lado
Carreteras y caminos peatonales	20 a 25% del emplazamiento
Espacio abierto e instalaciones públicas	15 a 20% del emplazamiento
Saneamiento medioambiental	1 asiento de letrina por cada 20 personas o 1 por cada familia asentada a no más de 50 m de las viviendas del usuario y no más cerca de 6

	m Cubos de basura de 1 x 100 litros por cada 50 personas 1 carretilla por cada 500 personas 1 pozo negro comunal (2m x 5m x 2m) por cada 500 personas
Agua	15 a 20 litros de agua potable, por persona y por día
Grifos	1 por cada 200 personas asentadas a no más de 100 m del alojamiento de los usuarios
Almacenes	Almacenar el cereal en grano en bolsas, apiladas a 6 m de altura supone 1,2 m ² de espacio de suelo por tonelada
Alimento	2.100 kcal. por persona y por día Esto exigirá aprox. 36 toneladas métricas por 10.000 personas y por semana de alimentos para garantizar la siguiente ración diaria: 350 a 400 gr. por persona y por día de cereal básico 20 a 40 gr. por persona y por día de comida rica en energía (aceite/grasa) 50 gr. por persona y por día de comida rica en proteína (legumbres)

Cuadro 7– Dimensiones y Peso

Productos básicos Volumen por tonelada (m³/1.000 kg)	Aproximado	Paquete estandarizado Altura de apilado	Máximo típico
Agua	1	Ninguno	N/a
Alimentos en grano/judías	2	Bolsa de 50 kg	20 a 40 bolsas
Harina y alimentos combinados	2	Bolsa de 25 kg	20 a 30 bolsas
DSM en bolsas	2,4	Bolsa de 25 kg	20 a 30 bolsas
DSM en latas dentro de cajas de cartón	4	20 kg por caja de cartón 4 latas por caja de cartón	8 cajas de cartón individuales o 20 en <i>pallets</i>
Aceite comestible enlatado dentro de cajas de cartón	2	25 kg por caja de cartón 6 latas por caja de cartón	8 cajas de cartón individuales o 20 en <i>pallets</i>
Aceite en bidones	1,4	Bidón de 200 litros	2 bidones verticales con maderas entre los bordes o 3 bidones con madera en los lados
ORS	2,4	Cajas de cartón de 35 kg	3 a 4 m

Fármacos mezclados	3,5	Cajas de cartón de 45 kg	3 a 4 m
Equipo clínico y educación sida	4,5	Cajas de cartón de 35 a 50 kg	3 a 4 m
Utensilios de cocina	5	Cajas de cartón de 35 a 40 kg	3 a 4 m
Tiendas de campaña familiares	4,5	35 a 60 kg por unidad	4,5 m*
Mantas embaladas	4,5	70 unidades por paca 85 kg por paca	4,5 m*
Mantas sueltas	9	unidad	3 a 4 m

* si el sistema de apilamiento lo permite

Cuadro 8 – Capacidades y Características de Algunos Aviones

Marca o tipo de avión	Volumen * capacidad en m³	Peso * capacidad en kg	Pista * de despegue necesaria en m	Notas
Antanov AN-12	97	20.000	1.800	
Antanov AN-124	900	120.000	3.000	
Boeing B.707/320C	165	36.000	2.100	
Boeing B.747	460	100.000	3.000	
DC-3	21	3.000	1.200	
DC-6	80	11.000	1.500	
DC.8/63F	302	44.000	2.300	versión "alargada"
DC.10/30F	412	66.000	2.500	
Fokker F.27	65	5.000	1.200	
Hercules L.100-30	120	15.000	1.400	Rampa para camiones, puede aterrizar en franjas de tierra o hierba
Ilyushin IL-76	180	40	1.700	
Pilatus Porter	3	950	120	Compuerta pequeña
Skyvan	22	2.100	500	Rampa: cabe un Land Rover
Transall	140	17.000	1.000	Rampa para camiones
Twinn Otter	12,4	1.800	220	Compuerta pequeña

* Téngase en cuenta que el largo mínimo de pista de despegue y la capacidad máxima de carga dependen en ambos casos de la altitud del aeropuerto y la temperatura. La capacidad se reduce en largas distancias ya que hay que transportar más combustible. La capacidad de carga variará también según la configuración concreta del aparato.

Cuadro 9 – Capacidad de los Distintos Medios de Transporte por Tierra

Vehículo de Transporte	Volumen Capacidad en m ³	Peso capacidad en kg
Coche ferroviario estandarizado	52	30.000
Contenedor estandarizado mar/terra – 20 pies/6,1 m	30	18.000
Contenedor estandarizado mar/terra – 40 pies/12,2 m	65	26.000
Camión grande y trailer	Varía	20.000 a 30.000
Camión grande articulado	Varía	30.000 a 40.000
Camión medio	Varía	5.000 8.000
Landrover o pickup de gran distancia entre ejes	Varía	1.000
Típico camión cisterna	8	8.000
Carro de mano	Varía	300
Camello	Varía	250
Burro	Varía	100
Bicicleta	Varía	100

Cuadro 10 – Factores de Conversión

Para pasar de	A	Multiplicado por
Medidas de Longitud		
Yardas (1 = 3 pies = 36 pulgadas)	Metros	0,91
Metros (1 = 100 cm)	Yardas	1,09
Millas (1 = 1.760 yds)	Kilómetros	1,61
Kilómetros (1 = 1.000 m) La milla marina internacional = 6.076 pies = 1,825 km	Millas	0,62
Medidas de superficie		
Yardas ² (1 = 9 pies ²)	Metros ²	0,84
Metros ² (1 = 10.000cm ²)	Yardas ²	1,20
Acres (1 = 4.840 yd ²)	Hectáreas	0,41
Hectáreas (1 = 100 áreas = 10.000 m ²)	Acres	2,47
Millas ² (1= 640 acres)	Kilómetros ²	2,59
Kilómetros ² (1 = 100 ha.)	Millas ²	0,39
Medidas de Volumen		
Galones americanos	Galones RU	0,83
Galones británicos	Galones americanos	1,20
Pintas americanas (británicas)	Litros	0,47 (0,57)
Litros	Pintas americanas (británicas)	2,11 (1,76)
Galones americanos (británicos) (1 = 8 pintas)	Litros	3,79 (4,55)
Metros ³	Yardas ³	1,31
Yardas (1 = 27 p ³)	Metros ³	0,77

Medidas de Peso		
Onzas (oz)	Gramos	28,35
Gramos	Onzas	0,035
Libras (lb, 1 = 16 oz)	Kilos	0,454
Kilos (kg, 1 = 1.000 g.)	Libras	2,21
Toneladas cortas americanas(1 = 2.000 lb)	Toneladas métricas	0,91
Toneladas largas americanas (= toneladas británicas, 1 = 20 quintales (CWT) = 2.240 lb)	Toneladas métricas	1,02
Toneladas métricas (Tm 1 = 1.000 kg)	Toneladas cortas americanas	1,10
Toneladas largas americanas	Toneladas británicas	0,98
Temperatura		
Centígrados	Fahrenheit	1,8 y añadir 32°
Fahrenheit	Centígrados	Restar 32° y multiplicar por 0,56
Peso del agua (a 16,7° C, 62° F) 1 litro = 1 kg; 1 gal. am = 8,33 lb; 1 gal. brit. = 10 lb; 1 p ³ = 62,31 lb		

Cuadro 11 – Comunicación por Radio, Alfabeto Fonético

Letra	Equivalente Fonético
A	Alfa
B	Bravo
C	Charlie
D	Delta
E	Eco
F	Fox-trot
G	Golf
H	Hotel
I	India
J	Julieta
K	Kilo
L	Lima
M	Mike
N	Noviembre
O	Oscar
P	Papa
Q	Quebec
R	Romeo
S	Sierra
T	Tango
U	Uniforme
V	Victor
W	Whiskey
X	Rayos X
Y	Yankee

Z	Zulu
---	------

Cuadro 12 – Servicios Típicos e Infraestructuras Necesarias para los Campamentos de Refugiados

1 letrina	Por	1 familia (de 6 a 10 personas)
1 grifo de agua	Por	1 comunidad (de 80 a 100 personas)
1 centro de salud	Por	1 campamento (de 20.000 personas)
1 hospital	Por	Hasta de 200.000 personas
1 escuela	Por	1 sector (de 5.000 personas)
4 puntos de distribución de productos básicos	Por	1 módulo de campamento (de 20.000 personas)
1 mercado	Por	1 módulo de campamento (de 20.000 personas)
2 bidones de basuras	Por	1 comunidad (de 80 a 100 personas)

Apéndice 3

Memorandos de Entendimiento

ÍNDICE

Memorandos de Entendimiento con:

1. PNUD (1997)
2. Unicef (1996)
3. PMA (1997)

Nota: Los Memorandos de Entendimiento se actualizarán cada cierto tiempo. Las versiones incluidas en este Manual son válidas en el momento de enviarlo a imprenta. Deberá consultarse siempre la última versión de los Memorandos.

MARCO PARA LA COOPERACIÓN OPERATIVA ENTRE EL ACNUR Y EL PNUD

I. INTRODUCCIÓN

1. El Alto Comisionado para los Refugiados (en adelante "el ACNUR") y el Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante "el PNUD") han decidido que los acuerdos existentes sobre cooperación entre sus dos organizaciones necesitan ser revisados teniendo en cuenta los cambios en las necesidades operativas de la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo.

2. Basándose en la experiencia obtenida a través de la ejecución del acuerdo de noviembre de 1987 sobre "cooperación en actividades de desarrollo que afectan a refugiados y repatriados" y los programas conjuntos de trabajo posteriores a este acuerdo, en el marco presente se afirma el compromiso de ambas partes de fomentar una nueva cultura de colaboración institucional, con especial atención a los países en circunstancias especiales, allí donde puede surgir una crisis humanitaria inminente, esté ocurriendo o esté en fase de recuperación.

3. En dicho Marco se reconocen los respectivos mandatos y responsabilidades de cada organización y la necesidad de fortalecer las ventajas comparativas de cada una de ellas en las medidas de cooperación que proporcionan un valor añadido a los beneficiarios y al desempeño de dichos mandatos y responsabilidades. En este contexto, el PNUD aportará los fondos y programas especiales administrados bajo su autoridad en apoyo del presente Marco.

4. Para poder hacer realidad el presente acuerdo, el ACNUR y el PNUD pretenden reafirmar su apoyo a la colaboración del sistema de las Naciones Unidas tal y como se establece en las resoluciones de la Asamblea General y en las decisiones de los organismos ejecutivos de ambas organizaciones. Conscientes de las atribuciones de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en particular del Comité Permanente Interinstitucional (*IASC*), el ACNUR y el PNUD apoyarán el mecanismo de coordinación entre organismos provisto por *IASC*, bajo el liderazgo del Coordinador de Socorro de Emergencia (*ERC*). El PNUD y el ACNUR apoyarán activamente y coordinarán sus esfuerzos también dentro de los respectivos marcos establecidos por el Comité Administrativo de Coordinación (*ACC*) y el Comité Consultivo para Cuestiones Programáticas y Operativas (*CCPOQ*). A nivel nacional, el PNUD y el ACNUR fomentarán y apoyarán el uso eficiente y efectivo del sistema coordinador residente de las Naciones Unidas, así como el de mecanismos interinstitucionales como el Equipo de Gestión de Seguridad de las Naciones Unidas y el Equipo de Gestión de Catástrofes de las Naciones Unidas.

II. OBJETIVOS

5. Los principales objetivos de la colaboración entre el ACNUR y el PNUD deben ser:

a) incrementar la alarma precoz sobre los posibles desplazamientos de la población que pueden producir entradas masivas de refugiados, con vistas a diseñar respuestas tempranas y oportunas de prevención/remedio a los problemas cruciales, tanto en los países de origen como en los de posible asilo;

b) abordar el efecto negativo de los grandes flujos de refugiados en países de asilo, teniendo en cuenta su impacto en los recursos económicos, sociales y medioambientales locales;

c) promover, a nivel comunitario, la recuperación postconflicto, la construcción de la paz y la reconciliación en países arrasados por la guerra y con grandes poblaciones de desplazados; asegurar que la reintegración de los repatriados sea planificada y apoyada de forma efectiva y coordinada, proporcionando servicios básicos y oportunidades económicas duraderas y reforzando de este modo los nexos entre las necesidades de los repatriados y otros grupos en las zonas de retorno;

d) favorecer una retirada temprana y uniforme de la ayuda humanitaria en favor de servicios básicos sostenibles y del desarrollo local en zonas que han sufrido graves daños y fragmentaciones como resultado del conflicto; y

e) trabajar conjuntamente para la movilización de los recursos nacionales e internacionales que permitan adoptar medidas destinadas a lograr los objetivos mencionados anteriormente.

III. PRINCIPIOS BÁSICOS

6. Los siguientes principios básicos deben servir de guía para la cooperación del ACNUR y del PNUD:

a) Funcionalidad: la cooperación debe estar basada en una comprensión pragmática y mutua de los intereses y mandatos de ambas organizaciones; ambas agencias tienen la responsabilidad de garantizar que el personal en sus sedes y oficinas sobre el terreno sean conscientes de las oportunidades de cooperación, su alcance y orientación;

b) Complementariedad: se incita a los representantes de ambas organizaciones sobre el terreno, con el apoyo de sus respectivas sedes, a diseñar iniciativas operativas que sean creativas, complementarias y de apoyo mutuo a nivel nacional;

c) Descentralización: unos procesos operativos flexibles y prácticos, con la oportuna delegación de la autoridad en representantes sobre el terreno para la planificación y gestión, garantizarán el aprovechamiento de las oportunidades de cooperación y permitirán las variaciones operativas necesarias;

d) Verificación: la cooperación debe producir resultados tangibles para los beneficiarios, con un valor añadido demostrable en el trabajo de ambas organizaciones según los objetivos señalados en este marco; y

e) Rentabilidad: la cooperación debe contar con una gestión rentable, contrastando los gastos administrativos con los resultados.

IV. ESFERA DE ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN

7. El alcance de la cooperación variará dependiendo del contexto operativo. La colaboración para hacer frente a una situación de emergencia exige un tipo de respuesta diferente a la que puede necesitar un país para recuperarse de una crisis. Los elementos de cooperación identificados estarán apoyados por instrumentos de gestión desarrollados conjuntamente según las necesidades.

8. El ACNUR y el PNUD tendrán como objetivo armonizar las acciones humanitarias y de desarrollo en tres niveles distintos aunque interrelacionados:

- a) Específico de cada país: a través de acuerdos operativos concretos para cada situación, desarrollados caso por caso a la luz de las oportunidades y obstáculos encontrados en cada contexto;
- b) Binacionales: a través de la cooperación operativa tanto para los países de asilo como de origen de los refugiados; y
- c) Temático: a través de una política de diálogo dirigida a promover los nexos conceptuales y operativos entre la ayuda humanitaria y el desarrollo.

V. ÁMBITOS E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN A NIVEL OPERATIVO

9. A fin de avanzar y facilitar la cooperación a nivel operativo, el ACNUR y el PNUD:

- a) compartirán información sobre movimientos posibles o reales de los refugiados, personas desplazadas y repatriadas, se consultarán entre sí a lo largo del proceso de planificación y ejecución acerca de sus respectivos programas y evaluarán conjuntamente las actividades relacionadas con la prevención, el efecto sobre las comunidades de acogida y la reintegración;
- b) participarán conjuntamente en la formulación de un marco estratégico para la recuperación y en la Nota Estratégica del País (NEP) de las Naciones Unidas, asegurándose de que reflejan soluciones viables a las crisis humanitarias; el ACNUR y el PNUD adaptarán su ayuda a la prevención y rehabilitación a las normas básicas y principios de ayuda establecidos en este marco;
- c) emprenderán misiones conjuntas de planificación y programación dirigidas a reforzar las conexiones operativas de las dos agencias en el trabajo relacionado con la prevención, los efectos sobre el país de asilo y la reintegración; comprobarán que la evaluación de las necesidades se lleve a cabo consultando con los líderes refugiados, las comunidades de las zonas de retorno cuando sea el caso, los organismos gubernamentales locales, las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil;
- d) se pondrán de acuerdo sobre la forma y el contenido de las consultas mantenidas con las autoridades nacionales a fin de hacer realidad las estrategias conjuntas y de ejecutar los programas en las áreas mencionadas anteriormente;
- e) invitarán de forma conjunta a los donantes, colaboradores del sistema de las Naciones Unidas y a las ONG a reuniones informativas y consultas periódicas sobre estrategias conjuntas, programas y proyectos concretos;
- f) fijarán un método conjunto para la utilización efectiva de los Voluntarios de las Naciones Unidas, mediante el cual los objetivos iniciales de las actividades del ACNUR puedan ir seguidos de una transferencia a los programas sobre el terreno del PNUD en el país;
- g) coordinarán sus enfoques sobre el desarrollo de la sociedad civil y especialmente con el papel de las ONG internacionales y el refuerzo institucional de las ONG nacionales;
- h) garantizarán, cuando sea conveniente y la disponibilidad de recursos lo permita, que el apoyo del PNUD al fortalecimiento de la capacidad local y a los proyectos de asentamiento local y reintegración subvencionados por el ACNUR son en apoyo mutuo y sostenibles;
- i) colaborarán en informar conjuntamente a las autoridades nacionales y organizarán reuniones informativas periódicas para los representantes de los donantes en el país sobre los progresos y obstáculos al programa, políticas y cuestiones sectoriales relacionadas con

la orientación de la ayuda para la prevención, recuperación postconflicto y construcción de la paz, generando de este modo una comprensión y apoyo adicionales en interés del esfuerzo general; y

j) colaborarán en la identificación de las necesidades prioritarias abordando las dimensiones de desarrollo en las emergencias que sean complementarias a la ayuda humanitaria del ACNUR y que puedan ser financiadas por los recursos TRAC línea I.1.3 del PNUD.

10. A continuación se mencionan algunas situaciones específicas de cooperación en las tres áreas operativas principales, estando la primera dirigida a prevenir las crisis de los desplazamientos, la segunda a responder a los efectos producidos por los refugiados en las zonas de acogida y el tercero a la reintegración de los repatriados y a la rehabilitación de las comunidades y zonas de retorno.

Prevención

11. El ACNUR y el PNUD:

a) debido a la complejidad de los análisis de alarma precoz, aprobarán un número limitado de indicadores básicos, incluidos los factores de expulsión y atracción, en las zonas identificadas conjuntamente como lugares de alto riesgo; dichos indicadores deben ser controlados continuamente;

b) compartirán las evaluaciones sobre el riesgo de inminentes desplazamientos forzados de población;

c) desarrollarán estrategias en países considerados de riesgo, para hacer frente a las causas del posible desplazamiento sin poner en peligro el derecho fundamental de las personas a solicitar y disfrutar de asilo;

d) concertarán iniciativas conjuntas para detener y hacer retroceder el deterioro de las situaciones de alto riesgo, con roles y responsabilidades claramente definidos, basados en sus mandatos y ventajas comparativas, especialmente por lo que se refiere a las necesidades de la utilización de recursos y ejecución de programas;

e) identificarán las vías y medios de fortalecer las capacidades locales para gestionar y mitigar la crisis, incluida la resolución de conflictos y disputas a nivel local, reforzando los sistemas judiciales y el régimen de derechos humanos en la medida en que afectan a los intereses humanitarios;

f) cuando sea preciso, utilizarán enfoques regionales en las acciones preventivas contra posibles desplazamientos; y

g) cuando sea preciso una acción preventiva de carácter político, consultarán conjuntamente al Departamento de Asuntos Políticos (*DPA*) de las Naciones Unidas.

Impacto de los refugiados sobre las zonas de acogida

12. El ACNUR y el PNUD:

reforzarán los nexos operativos entre la asistencia a los refugiados y el desarrollo mediante la elaboración conjunta, en colaboración con las autoridades nacionales y comunidades locales, de un programa integral en apoyo de las zonas receptoras afectadas por una afluencia masiva de refugiados y fortaleciendo las capacidades locales y regionales para hacer frente y recuperarse de la crisis de refugiados.

13. El Representante del ACNUR:

advertirá al PNUD sobre cualquier consecuencia adversa de las concentraciones de refugiados en las comunidades locales.

14. El Representante Residente del PNUD:

en consulta con el ACNUR y las autoridades nacionales, propondrá y formulará programas diseñados para cubrir las necesidades concretas de las poblaciones locales en zonas expuestas a una afluencia masiva de refugiados, incluidas las necesidades de rehabilitación posteriores a la repatriación de los refugiados.

Reintegración y rehabilitación

15. El ACNUR y el PNUD:

a) reforzarán los lazos operativos entre ambas organizaciones a fin de garantizar que la reintegración de los refugiados retornados y la rehabilitación de las zonas de recepción, incluidos los servicios básicos, se lleven a cabo de forma duradera;

b) buscarán un enfoque común y mutuo para fortalecer el apoyo a la reintegración en las zonas de retornados y tomarán las acciones apropiadas con respecto a las cuestiones de resolución de conflictos y de desarrollo sostenible, teniendo como objetivo la rentabilidad de sus intervenciones, la eficacia de la coordinación y el valor añadido a través del esfuerzo combinado de las actividades de índole humanitaria y de desarrollo;

c) en consulta con las autoridades locales y agencias de ejecución, evaluarán conjuntamente el estado del desarrollo humano en las zonas de reintegración, incluida la identificación de obstáculos a la reintegración como minas, derechos de propiedad y tenencia de la tierra y oportunidades de reintegrar a los repatriados calificados en los servicios públicos, por ejemplo de salud y educación; el ACNUR aportará información sobre el nivel de desarrollo de las aptitudes laborales alcanzado en los campamentos de refugiados antes de la repatriación; y

d) coordinarán sus enfoques y concertarán la asignación de responsabilidades con respecto a las necesidades de reintegración de los desplazados internos en los casos donde el ACNUR trabaja con desplazados internos.

16. El Representante del ACNUR:

a) invitará al PNUD a participar en el análisis de la situación y la evaluación de las necesidades iniciales de las zonas que esperan la llegada de refugiados. El diagnóstico conjunto debe servir como base de las acciones de cooperación y facilitar la reintegración teniendo en cuenta los efectos a corto y mediano plazo; y

b) garantizará que la estrategia de reintegración del ACNUR se desarrolle con importantes aportaciones del PNUD, con el fin de incrementar el efecto sobre el desarrollo del apoyo inicial del ACNUR a la reintegración (incluyendo los Proyectos de Impacto Rápido –PIR–) y asegurar su sostenibilidad a largo plazo.

17. El Representante Residente del PNUD:

a) realizará un análisis de la capacidad de gestión del desarrollo local, incluida la asignación de recursos locales a las necesidades prioritarias y a la recuperación sostenible;

b) consultará con el ACNUR la identificación y formulación de las actividades de desarrollo del PNUD con el fin de reflejar el correspondiente seguimiento y/o los lazos con la asistencia a la reintegración; y

c) coordinará con el ACNUR su enfoque hacia la reintegración de los refugiados, excombatientes y desplazados internos, a fin de desarrollar un entendimiento mutuo sobre el carácter y el grado de apoyo exigido para la reinserción comunitaria de los distintos tipos de población allí donde el ACNUR trabaje con estas poblaciones.

VI. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

18. Los programas destinados a la prevención de incidencias de refugiados, así como la sostenibilidad de los proyectos cuyo objetivo son las comunidades del país de asilo, las acciones de reintegración y el desarrollo local, requieren una gran aportación de recursos adicionales y complementarios a los fondos principales del ACNUR o a los recursos disponibles según los programas nacionales del PNUD y las asignaciones TRAC, incluido el TRAC línea I.1.3, destinado a “Países en Situación Especial de Desarrollo”.

19. En la medida de lo posible, cuando se busquen recursos extrapresupuestarios para los objetivos de dichos programas, las dos agencias deberán dirigirse conjuntamente y cuanto antes a los donantes sobre la base de acuerdos conjuntos para la ejecución de los programas.

20. El ACNUR y el PNUD:

a) consultarán con el gobierno y harán uso activo de foros como las Mesas Redondas y las Reuniones del Grupo Consultivo, así como las reuniones regionales o locales de los donantes, con el fin de atraer y movilizar recursos para programas locales conjuntos de prevención de desplazamientos, impacto de los refugiados sobre las comunidades de acogida y reintegración; y

b) cooperarán activamente en la elaboración de Llamamientos Consolidados Interinstitucionales y las posibles ampliaciones futuras, y comprobarán que las actividades contempladas son consistentes con la estrategia global de apoyo externo.

VII. EJECUCIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL ACUERDO MARCO

21. A fin de ejecutar las estrategias conjuntas de ayuda en los países en circunstancias especiales, tal y como se describe en las anteriores secciones, los mecanismos y procedimientos para mantener consultas estrechas y periódicas entre las dos agencias deben sistematizarse y revitalizarse, tanto en la sede como a nivel local.

22. El ACNUR y el PNUD deben llevar a cabo evaluaciones conjuntas y ejercicios de lecciones aprendidas a nivel de sede y local, como elemento clave de su colaboración. Ambas organizaciones deben utilizar las conclusiones alcanzadas para el posterior perfeccionamiento de los instrumentos y actividades de colaboración, coordinando y –si es preciso– colaborando en el desarrollo de programas conjuntos de formación para el personal de gestión sobre el terreno. El ACNUR y el PNUD también intentarán contribuir al desarrollo y participar en los programas interinstitucionales de formación, como el que ofrece el Centro de la OIT en Turín sobre coordinación del sistema de las Naciones Unidas, el Programa de Formación de Gestión de Catástrofes (*DMTP*) y el Proyecto Universitario para personal de las Naciones Unidas.

23. El ACNUR y el PNUD utilizarán enfoques comunes sobre las condiciones de servicio, la seguridad y el bienestar del personal sobre el terreno y acordarán el intercambio de personal sobre el terreno mediante préstamos y *secondments*, aportando la experiencia mutua de cada organización a las actividades del otro.

24. El ACNUR y el PNUD:

a nivel local

a) cada agencia designará a un funcionario con categoría superior como punto de referencia para la ejecución de este Marco a nivel nacional y, si es preciso, apoyarán las iniciativas subregionales y binacionales emprendidas bajo dicho Marco. Los puntos de referencia deben trabajar en equipo e incorporar por medios extraordinarios a cualquier otro miembro de las agencias que necesiten para su trabajo, dando cuenta regularmente al representante residente del PNUD y al representante del ACNUR;

b) desarrollarán conjuntamente un plan de acción operativa para implementar el Marco en el contexto de las necesidades específicas del país y estipularán las medidas de gestión necesarias para la formulación, aplicación y control efectivo de los esfuerzos conjuntos;

c) en apoyo de lo dicho más arriba y según lo autorizado, abrirán oficinas conjuntas en zonas de repatriación para facilitar la coordinación de las iniciativas y la transición de las operaciones entre ambas organizaciones en beneficio de los programas de reintegración local sostenibles;

a nivel de sedes

d) organizarán una reunión anual de altos funcionarios con el fin de estudiar y ofrecer líneas directivas sobre temas de política general, ramificaciones binacionales de los desplazamientos de refugiados e implicaciones de las iniciativas conjuntas en el campo de la prevención y la reintegración;

e) organizarán reuniones trimestrales del Grupo de Trabajo ACNUR/PNUD para repasar las cuestiones de interés común relacionadas con la colaboración operativa y preparar la reunión anual de altos funcionarios; y

f) crearán puntos de referencia dentro de cada organización para hacer un inventario conjunto de los logros y obstáculos, identificar oportunidades de colaboración y proponer iniciativas al respecto, apoyar la formulación y ejecución a nivel nacional de un plan de acción operativo y controlar los progresos en la implementación del presente acuerdo.

VIII. VALIDEZ

25. Este Marco es válido desde la fecha de su firma. Estará sujeto a una revisión y evaluación general en diciembre de 1998.

26. Este Acuerdo Marco sustituye al acuerdo de noviembre de 1987 conocido como "Cooperación ACNUR/PNUD en Actividades de Desarrollo que Afectan a Refugiados y Retornados".

27. Las cláusulas acordadas previamente entre el ACNUR y el PNUD sobre cuestiones financieras y de personal mantendrán su validez hasta que sean modificadas por acuerdos separados.

Ginebra, 10 de abril de 1997

James Gustave Speth
Administrador del Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Sadako Ogata
Alta Comisionada de las Naciones
Unidas para los Refugiados

**MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO entre
el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y
el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (Unicef)**

I. INTRODUCCIÓN

1. El Memorándum de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (Unicef) está dirigido a fomentar y facilitar acciones sistemáticas, previsibles y concertadas entre ambas organizaciones. Intenta apoyarse en las ventajas comparativas reconocidas de cada organización y establecer modalidades operativas de cooperación que generen elementos de “valor añadido”.

2. En el Memorándum se reconocen implícitamente los respectivos mandatos y responsabilidades de cada organización.

3. El ACNUR y el Unicef acuerdan que sus acciones conjuntas y separadas en beneficio de los niños (tanto en poblaciones de refugiados, desplazados o retornados, como en poblaciones locales afectadas por la presencia de desplazados o refugiados) estarán basadas en los principios contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, en los instrumentos internacionales que rigen los derechos de los refugiados y en otros instrumentos sobre derechos humanos, así como en las políticas correspondientes enunciadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y el Consejo de Administración del Unicef.

II. ESFERA DE ACCIÓN

4. El Memorándum es aplicable a países donde el Unicef cuenta con una presencia o ejecuta un programa y comprende actividades en favor de las siguientes poblaciones beneficiarias:

i) refugiadas;

ii) retornadas;

iii) desplazadas internamente;

iv) locales del país de origen, afectadas por la presencia de desplazados internos o retornados; o del país de asilo afectadas por la presencia de refugiados.

III. RESPONSABILIDADES EN RELACIÓN CON DIVERSOS GRUPOS DE POBLACIÓN

5. Los roles y responsabilidades del ACNUR y el Unicef respecto a los grupos de población citados en el párrafo 4, pese a ser distintos, a menudo están relacionados. Tanto el ACNUR como el Unicef pretenden ayudar a las autoridades nacionales en pro del bienestar de los niños.

(i) Refugiados

6. Según el Estatuto de su Oficina, el mandato del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones duraderas a sus problemas. El ACNUR es responsable en última instancia de la protección internacional y bienestar de los refugiados, pudiendo incluir la provisión de asistencia en cooperación con los gobiernos de asilo y en línea con sus obligaciones internacionales.

7. El Unicef, por su lado, ha recibido de su Consejo de Administración (Resolución 1992/21) la petición “de seguir ofreciendo ayuda de emergencia a mujeres y niños refugiados y desplazados, especialmente a los que viven en zonas afectadas por conflictos armados y desastres naturales... de acuerdo con su mandato” y “en colaboración con otras Agencias afines de las Naciones Unidas y la comunidad internacional”. La ayuda del Unicef a los refugiados, aprobada en cada caso por el gobierno de acogida y el ACNUR, es selectiva y está sujeta a la disponibilidad de recursos además de los ya comprometidos en su Plan Global de Operaciones para el correspondiente programa nacional.

(ii) Retornados

8. El ACNUR y el Unicef se consultarán entre sí para garantizar la complementariedad de las actividades en favor de los retornados.

9. El compromiso del Unicef con los niños y mujeres retornados puede formar parte o ser una ampliación del programa nacional regular; dicho compromiso puede exigir nuevas actividades programáticas dentro del programa nacional de cooperación apoyado por el Unicef. Normalmente, las acciones del Unicef, ya sea a través de la reprogramación de los recursos existentes o a través de la movilización de recursos suplementarios, se deciden consultando con los gobiernos y otros colaboradores nacionales.

10. La responsabilidad del ACNUR frente a los retornados es garantizar que la repatriación voluntaria se lleve a cabo en condiciones seguras y dignas, ayudando, cuando sea preciso, al retorno y la reintegración de los refugiados repatriados y dando seguimiento a su seguridad y bienestar a su regreso. La duración y alcance de las actividades del ACNUR en favor de los retornados son limitadas y varían dependiendo de las circunstancias específicas de cada operación de repatriación voluntaria. El compromiso del ACNUR también puede estar determinado por acuerdos tripartitos o bilaterales concretos con los respectivos países donde se expone el marco de las operaciones de repatriación voluntaria.

(iii) Desplazados internos

11. Las intervenciones del Unicef y el ACNUR en favor de los desplazados internos suelen formar parte de un plan de acción más amplio coordinado por las Naciones Unidas.

12. El Unicef ayudará a los gobiernos y demás autoridades a cumplir con su obligación de proteger y ayudar a las poblaciones de desplazados internos. Dentro del contexto del programa nacional de cooperación, el Unicef se centra en el enfoque del fortalecimiento de capacidad sobre las actividades comunitarias para ayudar a las mujeres y niños con necesidades especiales y para garantizar su integración en los programas nacionales con el fin de que dispongan de salud básica, educación y otros servicios sociales.

13. El compromiso del ACNUR es selectivo, aplicándose a desplazados internos por razones que puedan convertirlos en personas bajo la competencia del ACNUR una vez fuera de su país. Dicho compromiso se basa en una petición específica del Secretario

General o de un órgano competente de las Naciones Unidas y está influido por su posible contribución a la prevención y/o solución de los problemas de los refugiados.

(iv) Poblaciones de acogida locales afectadas

14. El Unicef, a través de sus intervenciones de ayuda dentro de su programa nacional de cooperación, apoyará a las autoridades nacionales para garantizar que se atienden las necesidades y el bienestar de la población receptora local.

15. El compromiso del ACNUR con las poblaciones locales afectadas es selectivo, estando centrado normalmente en las que viven dentro de las zonas de afluencia de refugiados, de retorno de refugiados o de desplazados internos bajo la competencia del ACNUR.

IV. TIPOS DE ACTIVIDADES CONJUNTAS

(i) Defensa, promoción y formulación de estrategias

16. El ACNUR y el Unicef cooperarán, cuando sea conveniente o posible, en la defensa y fomento de los derechos y protección de los niños de interés conjunto, especialmente en las siguientes áreas:

a. el derecho de un niño a tener un nombre y una nacionalidad; la preservación de la identidad del niño;

b. la seguridad y libertad de los niños: la prevención de su reclutamiento en fuerzas y grupos armados; trabajos forzados, torturas, secuestros, abusos físicos o sexuales y/o sexuales y detenciones;

c. búsqueda, reunificación familiar, las cuestiones especiales relacionadas con la evacuación de niños y su adopción.

17. Dentro del contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, el ACNUR y el Unicef cooperarán en los siguientes temas:

a. promoción de la ejecución de la Convención;

b. organización de actividades educativas, por ejemplo seminarios, capacitación o proyectos escolares, dirigidos a la difusión de conocimientos de los derechos estipulados en la Convención;

c. presentación de informes sobre la ejecución de la Convención al Comité de los Derechos del Niño, así como el seguimiento de la ejecución de las recomendaciones del Comité. El ACNUR y el Unicef facilitarán la inclusión de datos sobre niños refugiados en informes nacionales presentados al Comité de los Derechos del Niño.

(ii) Actividades operativas

18. La combinación precisa de actividades operativas del ACNUR y el Unicef variará dependiendo de las condiciones y necesidades específicas de cada situación. La fuerza especial y la contribución del Unicef emana de su larga presencia en el país y de su visión y estriba en su capacidad de centrarse en los socorros de emergencia y el desarrollo de manera que se refuercen mutuamente. El reto del ACNUR es suministrar ayuda humanitaria

o ayuda a la reintegración inicial para que sea un complemento efectivo o precursor de las actividades de desarrollo.

Planificación de contingencia

19. Tanto el ACNUR como el Unicef contribuyen a los planes de contingencia para emergencias coordinadas por las Naciones Unidas, emprendiéndose normalmente en total colaboración con las autoridades nacionales. Dentro de este marco, el ACNUR invitará al Unicef a participar en la planificación de posibles afluencias de refugiados. Durante dichas actividades de planificación, el Unicef revisará con sus homólogos nacionales y el ACNUR las formas en las que sus actuales operaciones nacionales pueden ajustarse rápidamente para permitir que el Unicef suministre ayuda de emergencia en sectores predeterminados.

20. Para aumentar la efectividad de una respuesta concertada en emergencias, ambas organizaciones deberán informarse mutuamente sobre el desarrollo y mantenimiento de sus capacidades de respuesta de emergencia, por ejemplo sobre la capacitación y listas de personal de emergencia, acuerdos de reserva, reserva de materiales o desarrollo de redes de telecomunicaciones.

Evaluación y seguimiento

21. El Unicef y el ACNUR decidirán conjuntamente las directrices y metodologías concretas para evaluar y dar seguimiento a la situación de los niños de mutua incumbencia e intercambiarán información sobre las acciones programáticas a seguir.

Ayuda a menores no acompañados

22. Normalmente, los menores no acompañados se encuentran tanto en el país de origen como entre la población refugiada. Dentro del país de origen, el Unicef ayudará a las autoridades nacionales a desarrollar, coordinar y aplicar las políticas, criterios y estrategias convenientes para el cuidado y la reunificación familiar de los menores no acompañados. Ambas organizaciones colaborarán en el posterior desarrollo y uso de las directrices y criterios de programación global, garantizando la necesaria coordinación operativa e intercambio de información entre operaciones en los países de asilo y de origen. Ambas agencias se coordinarán con el CICR en lo relativo a las actividades de búsqueda y reunificación familiar.

23. Si se han autorizado medidas especiales para el cuidado de los niños refugiados no acompañados, el ACNUR, como responsable de la coordinación global, deberá consultar con el Unicef para decidir cómo puede participar el Unicef en la gestión y ejecución de dichas medidas; dicha ayuda puede suministrarse de la siguiente forma:

i. haciendo evaluaciones de la situación y de las necesidades de los menores no acompañados en cada población refugiada;

ii. ayudando en la adaptación de los principios y directrices globales en torno al cuidado de menores no acompañados, estipulados en Niños Refugiados: Directrices de Protección y Cuidados (ACNUR, 1994) y en Ayuda en Emergencias (Unicef, 1986/1996) y, si es preciso, desarrollando y publicando directrices específicas para una situación en consulta con otras organizaciones directamente implicadas en el cuidado de dichos niños y/o búsqueda de la familia;

iii. responsabilizándose de la coordinación del montaje y supervisión de los programas para el cuidado de menores no acompañados y para la búsqueda y la reunificación familiar.

24. En los países de origen, el Unicef garantizará una consulta y cooperación similar con el ACNUR y con las autoridades nacionales para facilitar la incorporación de los niños retornados no acompañados en los programas correspondientes.

Promoción del bienestar psicosocial

25. El ACNUR y el Unicef colaborarán en el ulterior desarrollo de las directrices y materiales de formación para las actividades que abordan las necesidades de los niños traumatizados por haber estado expuestos a un conflicto armado y a una violencia extrema.

26. Cuando los niños están expuestos a conflictos armados, violencia, abusos u otro tipo de infortunios en sus propios países, el Unicef colaborará con los gobiernos y otros socios nacionales para evaluar la situación psicosocial de dichos niños, establecer los criterios de atención y asesoramiento y para implantar un programa nacional de cooperación dirigido a ayudar a los niños traumatizados y a la prevención de posteriores traumas. El apoyo del Unicef hará hincapié en el desarrollo de la capacidad nacional, en las estrategias de cuidado comunitario y familiar y en el traslado a los profesionales competentes de los casos de niños más seriamente traumatizados. El Unicef colaborará con el ACNUR para facilitar la integración de los niños retornados en los programas nacionales.

27. En el caso de una afluencia de refugiados expuestos igualmente a sucesos traumáticos, el ACNUR, en consulta con el Unicef y otras instituciones y las ONG nacionales afines, coordinará un diagnóstico del estado psicosocial de los niños refugiados y la preparación de un programa de actividades para ayudar a los traumatizados y prevenir posteriores traumas. Dichos programas deben, en la medida de lo posible, ser diseñados con vistas a implicar a la comunidad, mientras que para los niños seriamente traumatizados harán falta medidas especiales. El ACNUR, tras consultar con el Unicef y otras organizaciones directamente implicadas, tomará una decisión sobre las modalidades más adecuadas para la ejecución y asignación de responsabilidades. El Unicef puede responsabilizarse, entre otros, del suministro de asistencia técnica y de la organización de la formación.

Apoyo a familias y niños

28. Las actividades comunitarias centradas en el bienestar general de los niños refugiados son esenciales en la respuesta de emergencia del ACNUR. En el caso de una gran emergencia de refugiados, esta respuesta puede necesitar el apoyo de una capacidad adicional. A petición del ACNUR, el Unicef ayudará en el diseño y desarrollo de las actividades del programa para reforzar la adaptación familiar y comunitaria y las estrategias de autoayuda y garantizar un entorno lo más saludable y protector posible para los niños.

29. El bienestar, protección y sano desarrollo del niño se consigue mejor en un entorno familiar seguro, atento e informado. Así pues, el Unicef otorga prioridad al fortalecimiento –o revitalización– de la capacidad de la familia para cuidar del niño, a asegurar un adecuado acceso familiar a alimentos e ingresos (especialmente para la madre), a los conocimientos básicos y la capacidad de adaptación. El Unicef colaborará con el ACNUR para facilitar la integración de las familias retornadas en los correspondientes programas de apoyo familiar.

Educación básica

30. En el intento de proporcionar oportunidades educativas para los niños refugiados, el ACNUR se servirá de la experiencia del Unicef para ayudar a evaluar y analizar el estado y las necesidades educativas de los niños. El ACNUR y el Unicef decidirán conjuntamente cómo puede contribuir el Unicef a adaptar el material educativo existente, incluidos los recursos sobre educación para la paz, y al desarrollo y suministro de material y equipo básico.

31. El Unicef intentará que sus programas nacionales oficiales de cooperación identifiquen los principales materiales educativos y de formación de maestros que sirven de base para una primera intervención educativa durante una situación de emergencia. El Unicef colaborará con el ACNUR para garantizar la continuidad del método, contenido y formación de maestros entre la educación básica de los refugiados y el sistema de educación básico del país de origen. El Unicef, en su colaboración con las autoridades nacionales para rehabilitar o desarrollar el sistema de educación básica del país de origen, colaborará con el ACNUR para facilitar el acceso de los niños retornados a las escuelas nacionales.

32. Ambas agencias se coordinarán con la UNESCO en lo relativo a las actividades de educación básica.

Actividades de salud

33. El ACNUR y el Unicef continuarán colaborando para atender las necesidades sanitarias de las mujeres y los niños (incluidos adolescentes) de incumbencia para ambos. El Unicef pondrá especial atención en el apoyo a las poblaciones locales cercanas a los campamentos de refugiados, trabajando en unión con las autoridades locales. Entre las actividades específicas se pueden incluir la posterior elaboración de los criterios, directrices o manuales, como por ejemplo la publicación de “Salud Reproductiva en Situaciones de Refugiados”.

34. Vacunación contra el sarampión. El ACNUR informará inmediatamente al Unicef de cualquier nueva situación de refugiados en la cual la vacunación contra el sarampión sea una necesidad prioritaria. El Unicef suministrará vacunas de sarampión (y otros antígenos que puedan necesitarse en una emergencia) junto con el equipo y los suministros necesarios, incluido el equipo de cadena fría, cartillas de vacunación y también suplementos de vitamina A. Las medidas de vacunación con suministros del Unicef se decidirán por mutuo acuerdo, teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de los servicios nacionales de vacunación, ONG y otros.

35. PAI. El Unicef ayudará a las autoridades sanitarias nacionales del país receptor a proporcionar servicios completos del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), cuando sea factible, a mujeres y niños refugiados, y ayudará a las autoridades sanitarias a mantener el nivel y la cobertura de la oferta de servicios para las poblaciones de acogida afectadas por la afluencia de refugiados.

36. Apoyo a Prácticas de Maternidad Seguras. En el contexto de una nueva situación de refugiados, la planificación para ejecutar los programas de cuidados maternos y neonatales se llevará a cabo por el Unicef y el ACNUR en coordinación con las autoridades del país de asilo, las ONG y otras organizaciones afines. Por otro lado, el Unicef hará entrega de equipos para partos higiénicos que sean asistidos en las casas o en instituciones, tanto por parteras profesionales o no. Cuando sea necesario, el Unicef ofrecerá apoyo para fortalecer los sistemas nacionales del traslado de mujeres que presenten complicaciones .

37. Alimentación de lactantes y niños pequeños. En situaciones estables de refugiados, el Unicef y el ACNUR colaborarán en favor del crecimiento y la nutrición normal de lactantes y niños pequeños. Se hará hincapié en la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna exclusiva durante seis meses y en la lactancia continuada durante dos o más años, mientras se garantiza que los niños reciben suficientes alimentos complementarios de buena calidad y los cuidados necesarios. Ambas organizaciones garantizarán el cumplimiento de la política establecida por el ACNUR sobre Aceptación, Distribución y Uso de Productos Lácteos en Programas de Refugiados.

38. Ambas organizaciones también fomentarán la educación sanitaria en general y el Unicef apoyará las actividades de información, educación y comunicación entre las poblaciones refugiadas, sirviéndose y adaptando, según las necesidades, el material existente en el país de asilo y de origen.

39. Ambas agencias se coordinarán con la OMS en lo relativo a las actividades básicas de salud.

Agua y saneamiento

40. Al comienzo de una emergencia de refugiados, el ACNUR puede pedir al Unicef que ayude a suministrar agua potable y servicios sanitarios, cuando sea factible, para las poblaciones refugiadas. En el marco de su programa de cooperación nacional, el Unicef ayudará a las autoridades nacionales a mantener el nivel y la cobertura de la oferta de servicios para las poblaciones afectadas y las retornadas.

41. El ACNUR y el Unicef revisarán y adaptarán conjuntamente, según lo necesiten, los diseños existentes de instalaciones sanitarias usadas en los países de asilo, a fin de unificar los métodos de saneamiento medioambiental para refugiados con los vigentes en las poblaciones de acogida.

(iii) Actividades de Reintegración: Cartas de Entendimiento a nivel local

42. El ACNUR informará al Unicef de las operaciones de repatriación previstas en una fase temprana de la planificación y de las negociaciones de cada operación o siempre que se prevea un movimiento espontáneo a gran escala. En espera del regreso voluntario de los refugiados a su país de origen, el ACNUR, tras consultar con las respectivas autoridades gubernamentales, decidirá las iniciativas complementarias específicas para las áreas de retorno, lo que asegurará la reintegración efectiva de la población, la disponibilidad de servicios esenciales y la inclusión de estas áreas y sus poblaciones en programas nacionales de desarrollo a más largo plazo.

43. En cada caso, la planificación e iniciativas previstas, cuando corresponda y convenga, serán el tema de una Carta de Entendimiento firmada localmente que refleje las circunstancias especiales en torno al retorno voluntario y a la reintegración en el país de origen. En particular, dichas Cartas de Entendimiento deben mencionar, entre otros, el acuerdo específico institucional de cooperación; las actividades previstas de cada agencia en apoyo de las comunidades retornadas, especialmente aquéllas encaminadas a fortalecer la capacitación de las estructuras gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales; y las conexiones previstas entre las actividades de ambas organizaciones.

V. DISPOSICIONES FINALES

Mobilización de recursos

44. Cada organización es responsable de poner a disposición los recursos necesarios para desempeñar las responsabilidades arriba mencionadas. Si no se dispusiese de los suficientes recursos para una acción inmediata, deberá consultarse a la otra organización. Para algunas operaciones especiales, puede decidirse el envío de un Llamamiento Conjunto. Ambas organizaciones participarán en los procesos de llamamientos unificados entre organismos coordinados por *DHA*.

Información pública

45. El ACNUR y el Unicef compartirán la respectiva información de interés para los medios de comunicación, las ONG y el público sobre los niños de interés mutuo. El ACNUR y el Unicef ayudarán, tanto a nivel de Sede como sobre el terreno, a promover la concienciación pública sobre la situación de los niños de su incumbencia y el trabajo de cada organización para atender sus necesidades. Cuando sea adecuado y factible, esta cooperación puede tomar la forma de un desarrollo conjunto o coordinado de material y actividades de información pública. Cada agencia nombrará puntos de referencia en la Sede para consultas generales al respecto.

Retirada y transferencia

46. Antes de la conclusión concertada de cualquier actividad enmarcada en este Memorándum o en la Carta de Entendimiento firmada a nivel local, o en caso de que el ACNUR o el Unicef crea que los recursos son insuficientes para los propósitos previstos, se preparará un plan de retirada acordado conjuntamente.

47. Cada agencia será responsable de cualquier obligación o compromiso importante que haya contraído. En caso de existir, los activos y el inventario de recursos sobrantes tras la conclusión de la actividad del Memorándum deben ser entregados gratuitamente a una Agencia que mantenga una presencia u operaciones afines en la zona, a instituciones nacionales o a las respectivas ONG e instituciones responsables de la población beneficiaria contemplada por la actividad.

VI. DISPOSICIONES GENERALES

48. En ningún caso tendrá efecto este Memorándum sobre las relaciones de cualquiera de los signatarios con sus respectivos órganos rectores, ni sobre la relación contractual y supervisión administrativa del ACNUR y del Unicef con sus socios operativos.

49. La ejecución de este Memorándum se hará en cumplimiento con las respectivas normas administrativas y financieras del ACNUR y del Unicef y estará sujeta a la disponibilidad de fondos.

50. Este Memorándum entrará en vigor una vez firmado y tendrá una duración indefinida.

51. Este Memorándum puede ser interrumpido por cualquiera de las partes una vez transcurridos 90 días a partir de su notificación por escrito.

52. Este Memorándum puede ser modificado en cualquier momento por consentimiento mutuo de las partes.

53. Los Jefes de ambas organizaciones se reunirán cuando sea preciso para discutir cuestiones normativas, designando a funcionarios responsables para que se reúnan al menos una vez al año (o periódicamente) a fin de revisar cuestiones estratégicas y de ejecución de especial interés para ambas organizaciones y de proponer posibles opciones de acción para solucionarlas.

Ginebra, 14 de marzo de 1996

Firmado por

Alto Comisionado de las Naciones

Fondo de las Naciones Unidas

Unidas para los Refugiados

para la Ayuda a la Infancia

Sadako Ogata

Alta Comisionada de las Naciones
Unidas para los Refugiados

Carol Bellamy

Directora Ejecutiva

COOPERACIÓN PMA/ACNUR

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO SOBRE LAS DISPOSICIONES DE TRABAJO CONJUNTAS EN OPERACIONES EN FAVOR DE LOS REFUGIADOS, REPATRIADOS Y DESPLAZADOS INTERNOS

VERSIÓN REVISADA, EN VIGOR DESDE EL 31 DE MARZO DE 1997

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Ya antes de la conclusión del Memorándum de Entendimiento de 1985, el ACNUR y el PMA habían entablado una estrecha colaboración al servicio de los refugiados. Dicha asociación se vio considerablemente reforzada con las nuevas disposiciones de trabajo introducidas progresivamente desde comienzos de 1992. A comienzos de 1994 entró en vigor un memorándum revisado que reflejaba la experiencia de estas nuevas disposiciones. Esta revisión de 1997 refleja la experiencia adquirida en la aplicación de las disposiciones de la primera revisión.

1.2 En el Memorándum se exponen sus objetivos y esferas de acción, estableciendo la distribución de responsabilidades y los métodos de evaluación de las necesidades, movilización de alimentos, logística, peticiones, control, supervisión nutricional, presentación de informes y coordinación. La última sección engloba las disposiciones generales por las que se rige este Memorándum.

1.3 El Estatuto del ACNUR asigna como mandato a la Oficina desempeñar la función de proporcionar protección internacional a los refugiados y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el ACNUR es por tanto responsable de la protección y el bienestar de los refugiados, así como de ayudar a encontrar soluciones duraderas, incluida la repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento en terceros países. Las posteriores resoluciones de la Asamblea General han dado al ACNUR ciertas responsabilidades en lo relativo a las personas apátridas y retornadas. En situaciones concretas, y tras la petición del Secretario General o de un órgano competente de las Naciones Unidas, el ACNUR puede actuar también tanto en favor de las personas desplazadas internamente por razones parecidas a las de los refugiados como de aquéllas amenazadas con un desplazamiento.

1.4 La definición de personas de la competencia del ACNUR según el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado hace hincapié en un temor bien fundado de persecución. Progresivamente se han ido añadiendo otros criterios para adaptarse a la naturaleza cambiante de las afluencias de refugiados. En muchos casos, ahora el ACNUR proporciona protección y ayuda a los refugiados que huyen de la persecución, el conflicto y las violaciones generalizadas de los derechos humanos.

1.5 El PMA es la entidad de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas. El PMA satisface las necesidades alimentarias de emergencia de los refugiados y desplazados internos, proporcionando el soporte logístico adicional; utiliza la ayuda alimentaria para

sostener el desarrollo económico y social; y promueve la seguridad alimentaria mundial, definida como el acceso de todas las personas en todo momento a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y sana. El PMA tiene, así pues, tanto un papel de emergencia como de desarrollo. Este último tiene especial relevancia en la cooperación del PMA con el ACNUR y otras agencias, incluidas instituciones financieras, en las actividades de rehabilitación del país de origen. En la esfera de acción del Memorándum, el PMA es el principal responsable de movilizar los alimentos básicos y de los recursos para su distribución.

1.6 Para lograr sus objetivos, el Memorándum debe ser útil para los colegas sobre el terreno del ACNUR y el PMA, reflejando sus experiencias. Cualquier sugerencia para mejorar su utilidad es bienvenida. La cooperación e intercambio de información a todos los niveles, de forma total y abierta, es un requisito previo para el éxito de esta importante colaboración a la que este Memorándum sirve de marco.

2. OBJETIVOS Y ESFERA DE ACCIÓN

2.1 Mediante el oportuno suministro de las cantidades de alimentos necesarias y las correspondientes aportaciones no alimentarias, el ACNUR y el PMA pretenden asegurar:

– la restauración y/o el mantenimiento de un buen estado nutricional a través de una cesta de alimentos que satisfaga las necesidades previstas, que sea nutricionalmente equilibrada y culturalmente aceptable; y

– el fomento de la máxima autosuficiencia entre los beneficiarios, a través de la ejecución de los programas precisos para desarrollar la producción de alimentos o para generar autoempleo, lo que facilitará un cambio progresivo desde la distribución general de ayuda alimentaria hasta las actividades sostenibles orientadas hacia un desarrollo.

2.2 El ACNUR y el PMA se comprometen a garantizar que la ayuda alimentaria va destinada a cada familia y a los más vulnerables y que su entrega respeta los principios por los que se rige la acción humanitaria. Además trabajarán juntos en la ejecución de estrategias encaminadas a hacer participar a la comunidad beneficiaria, especialmente a las mujeres, en todos los aspectos de la gestión de la ayuda alimentaria.

2.3 El Memorándum es un mecanismo de gestión que contribuye al logro de estos objetivos definiendo claramente las responsabilidades y las medidas de cooperación entre el ACNUR y el PMA. Esto lo consigue maximizando las capacidades y ventajas comparativas de cada organización en beneficio de todos los implicados y asegurando la necesaria coordinación.

2.4 El Memorándum abarca la cooperación en el abastecimiento de ayuda alimentaria en favor de los refugiados, los retornados y, en los casos concretos descritos en el párrafo 1.3, las personas desplazadas internamente, siempre y cuando el número de beneficiarios sea por lo menos de 5.000 personas. Cuando los beneficiarios pertenecen a países desarrollados (es decir, países que no aparecen en el Informe Anual de la OCDE/DAC como países beneficiarios de ayuda por debajo del umbral establecido por el Banco Mundial para recibir préstamos), las disposiciones del Memorándum seguirán vigentes siempre y cuando la puesta a disposición de los recursos necesarios por los donantes no se haga en detrimento de las operaciones de socorro del PMA en los países en desarrollo. La decisión la tomará el PMA caso por caso.

2.5 El ACNUR cubrirá las necesidades alimentarias de las personas de su incumbencia no contempladas por el Memorándum, según se define anteriormente, y las de cualquier persona que, pese a estar contemplada por el Memorándum, haya sido excluida de un acuerdo con el PMA refiriéndose a una situación específica.

3. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE NECESIDADES

3.1 El ACNUR y el PMA llevarán a cabo la planificación de contingencia y mantendrán planes de contingencia en los países donde se considere conveniente. Cada uno intentará conseguir la participación conjunta –con otros interesados– en el proceso, compartiendo los respectivos planes de contingencia cuando éstos no hayan podido elaborarse conjuntamente.

3.2 Las necesidades indicativas de energía, proteínas y elementos nutritivos establecidas por la FAO y la OMS, adaptadas si es preciso a la composición demográfica y a otros factores concretos relacionados con la población beneficiaria, servirán de base para el cálculo de las necesidades alimentarias. Para evaluar las necesidades alimentarias, tanto de los programas de alimentación general como selectiva, se utilizará un grupo de directrices nutricionales acordadas en común.

3.3 El gobierno del país de asilo y el ACNUR son responsables de calcular el número de refugiados, mientras que el PMA y el ACNUR evaluarán conjuntamente el número de candidatos a la ayuda alimentaria. Una exacta identificación de los beneficiarios y una correcta evaluación de sus necesidades son fundamentales para la movilización y utilización eficaces de los recursos puestos a disposición de ambas organizaciones.

3.4 El ACNUR ha desarrollado y mantendrá los mecanismos adecuados de registro de refugiados. El ACNUR es responsable, junto con el gobierno de acogida, de velar por que el censo de refugiados se haga lo más exacto y rápidamente posible después de una nueva situación de emergencia de refugiados, y por que su actualización se realice periódicamente a partir de entonces. El tamaño y carácter de la afluencia determinarán el tipo de mecanismos de registro que hay que usar. A la espera del registro, se usarán las técnicas más adecuadas para calcular el número e identificar a los beneficiarios. En circunstancias normales, el registro/verificación tendrá lugar antes de transcurridos tres meses desde el comienzo de una gran afluencia. Deberán tomarse medidas para inscribir a los que lleguen posteriormente. Los datos de registro deberán verificarse y actualizarse constantemente, especialmente –aunque no exclusivamente– durante la distribución de alimentos. Hay que repetir con cierta periodicidad la verificación de datos de todos los beneficiarios, según lo exija la situación.

3.5 El ACNUR se asegurará de que el PMA participe plenamente en la planificación y ejecución de las medidas de enumeración/registro de los refugiados adoptadas para determinar el número de los beneficiarios potenciales o reales de la ayuda alimentaria. Cuando después de tres meses, no se haya podido llevar a cabo un registro satisfactorio, el ACNUR y el PMA decidirán conjuntamente el número de beneficiarios que necesitan ayuda alimentaria. Los colaboradores operativos y representantes locales de los gobiernos donantes deben estar estrechamente asociados a esta operación y a las demás cuestiones de la enumeración y registro. Si se produce un desacuerdo entre las respectivas oficinas nacionales sobre el número de beneficiarios en ausencia de un registro inicial satisfactorio, el problema deberá remitirse a la Sede para su resolución. A la espera de dicha resolución, el PMA suministrará alimentos al número de beneficiarios que considere necesitados de ayuda.

3.6 Tras consultar con las correspondientes autoridades gubernamentales, los socios operativos y expertos, cuando sea necesario, el ACNUR y el PMA llevarán a cabo una evaluación conjunta de las necesidades de ayuda alimentaria en general y de los socorros correspondientes requeridos. Ambas agencias se pondrán de acuerdo sobre las modalidades de ayuda alimentaria, la composición de la cesta de alimentos, el tamaño de las raciones, la duración de la ayuda, así como sobre las aportaciones no alimentarias

directamente relacionadas que pueden tener efecto sobre el estado nutricional de los beneficiarios. Se prestará especial atención a las necesidades de mujeres, niños y grupos vulnerables. Se solicitará la opinión de los beneficiarios, especialmente de las mujeres. El programa de ayuda alimentaria previsto tendrá en cuenta todos los factores pertinentes, incluido la situación socioeconómica y el estado nutricional de los beneficiarios, las prácticas culturales, la disponibilidad global de alimentos, las perspectivas de autosuficiencia, la disponibilidad de combustible y la necesidad de minimizar las consecuencias de la utilización de combustible para cocinar causadas en el medio ambiente.

3.7 El ACNUR es responsable de determinar el estado nutricional de los refugiados y de aplicar los programas de alimentación selectiva que considere necesarios para completar la ración general acordada. Los resultados de los análisis nutricionales se compartirán con el PMA. El estado nutricional de los refugiados se examinará también como parte de la evaluación conjunta de las necesidades de ayuda alimentaria. La decisión de poner en marcha los programas de alimentación selectiva se tomará en consulta con el PMA sobre la base de las directrices acordadas. El ACNUR mantendrá regularmente informado al PMA sobre la ejecución de dichos programas.

3.8 Siempre que sea posible, el ACNUR y el PMA fomentarán el uso de la ayuda alimentaria y no alimentaria para favorecer y sostener la autosuficiencia de los beneficiarios y de sus comunidades, si se estima necesario. Entre las medidas adoptadas se incluirán alimentos a cambio de trabajo y el abastecimiento de insumos no alimentarios como semillas y herramientas agrícolas.

3.9 En caso de nuevas situaciones de emergencia de gran magnitud, la evaluación inicial para determinar el número de beneficiarios y las necesidades más urgentes de alimentos se hará habitualmente dentro del marco de la respuesta de emergencia movilizadora por ambas agencias, lo que implicará la participación de los equipos de respuesta de emergencia del ACNUR y del PMA que sean necesarios.

3.10 En operaciones ya en marcha, la revisión de las necesidades alimentarias adoptará habitualmente la forma de una misión periódica de evaluación conjunta, llevada a cabo por el personal nacional o externo. La composición de la misión se decidirá de mutuo acuerdo. Normalmente, el PMA designará al jefe de equipo de la misión y a un logístico, si es necesario, y el ACNUR a un nutricionista y demás personal especializado para ayudar a evaluar los niveles de autosuficiencia económica, si se considera oportuno. Se favorecerá la participación, como miembros plenos de la misión, de los representantes de los donantes y colaboradores operativos elegidos, a fin de promover el sostén de los donantes a las conclusiones de la misión. Se tendrá en cuenta la opinión de las respectivas autoridades nacionales y la de los beneficiarios. Las misiones de evaluación de las necesidades alimentarias se atenderán a las directrices conjuntas establecidas. Las recomendaciones acordadas por la misión de evaluación conjunta de las necesidades alimentarias sólo podrán ser modificadas de común acuerdo, tras haber sido discutidas entre las Sedes de las dos organizaciones.

3.11 El PMA estará estrechamente ligado a la planificación y ejecución de las operaciones de repatriación y las decisiones sobre la utilización de los alimentos del PMA se decidirán conjuntamente. Si los respectivos gobiernos y el ACNUR crean una comisión de repatriación, el PMA deberá participar como observador formal o informal en sus reuniones, si se considera oportuno.

3.12 La ayuda alimentaria puede igualmente desempeñar un papel clave en el éxito de la reintegración de los retornados que acaban de ser repatriados, cuando la asistencia a las comunidades o a las regiones es probablemente más adecuada que las concesiones

individuales. Las actividades de rehabilitación tras el conflicto no sólo son necesarias para los retornados, sino igualmente para la población afectada del país de origen. Los enlaces complementarios entre los esfuerzos de reintegración a corto plazo del ACNUR, como los proyectos de impacto rápido, y las actividades de desarrollo del PMA y de otras instituciones deberán favorecer una recuperación de la situación socioeconómica duradera y una reintegración con éxito de los retornados. Siempre que sea posible, el PMA fomentará los proyectos de comunidad y/o zona en sectores como la seguridad alimentaria, los servicios comunitarios, la infraestructura y producción que utilice alimentos por trabajo o ayuda alimentaria monetizada. Con dicho fin se elaborará una estrategia conjunta (o multiorganización) de reintegración.

3.13 A nivel de terreno, se elaborarán y actualizarán regularmente planes de acción conjuntos en los que se expongan los objetivos y disposiciones de ejecución acordados para las operaciones del Memorándum.

3.14 Si la oficina nacional del ACNUR o del PMA considera que la evolución desde la última evaluación de necesidades justifica un cambio en la ración acordada o en el número de beneficiarios, la otra organización será informada inmediatamente. Las implicaciones de este desarrollo se revisarán conjuntamente, acordándose una línea de acción a seguir.

3.15 Si las oficinas nacionales no se ponen de acuerdo sobre una línea de acción a seguir, la cuestión se remitirá a ambas Sedes para su oportuna resolución. A la espera de la resolución, se suministrará la ayuda alimentaria según lo establecido por la última evaluación aprobada, siempre y cuando sea posible.

4. RESPONSABILIDADES PARA LA MOVILIZACIÓN Y MOLIENDA DE ALIMENTOS

4.1 El PMA es responsable de movilizar los siguientes productos, tanto para los programas de alimentación general como selectiva: cereales; aceites comestibles y grasas alimentarias; legumbres y otras fuentes de proteínas; alimentos compuestos; sal; azúcar; y galletas de alto valor energético. Cuando los beneficiarios dependen totalmente de la ayuda alimentaria, el PMA garantizará el suministro de alimentos combinados o de otros productos enriquecidos a fin de prevenir o corregir las deficiencias en elementos nutritivos.

4.2 El ACNUR es responsable de movilizar los productos complementarios. Éstos incluyen entre otros: alimentos frescos locales; especias; té; y leche en polvo y terapéutica.

4.3 La evaluación conjunta de las necesidades determinará los productos alimentarios específicos y las cantidades requeridas. La evaluación determinará también si los cereales deben ser distribuidos en grano o en harina. Por razones prácticas, nutricionales y medioambientales, suele ser preferible suministrar harina en las primeras fases de una emergencia, pero dicho suministro puede resultar difícil de mantener en operaciones prolongadas. Si se decide la repartición de los cereales en grano integral, deberá existir un espacio a nivel local para la molienda y en la ración se deberá incluir la compensación de los costes de molienda (generalmente entre un 10 y un 20 por ciento, si está justificado), siempre que los beneficiarios se hagan cargo de dichos costes. El PMA es responsable de movilizar los suficientes recursos para la molienda y suministrará, si ello es factible, las instalaciones para este efecto a los beneficiarios.

4.4 El PMA consultará inmediatamente con el ACNUR si sabe de antemano que el PMA no va a poder garantizar la entrega y/o la molienda, en el tiempo deseado, de alimentos para cubrir las necesidades acordadas por el Memorándum, bien por falta de recursos disponibles, retrasos en la entrega, problemas logísticos o cualquier otro impedimento. Para remediar esta situación pueden tomarse algunas medidas como la solicitud de un préstamo al Fondo Rotatorio Central de Emergencia del Departamento de Asuntos Humanitarios de

las Naciones Unidas o pedir al ACNUR que haga un adelanto de fondos al PMA que serán posteriormente reembolsados.

4.5 En los casos concretos en que las necesidades de elementos nutritivos no puedan ser cubiertas con la ración, el ACNUR asumirá la responsabilidad de abastecer dichos elementos nutritivos necesarios hasta que la ración sea ajustada o enriquecida para cubrir dichas necesidades.

5. RESPONSABILIDADES DE ENTREGA Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

5.1 El PMA es responsable de transportar a tiempo hasta los puntos de entrega avanzados (PEA) la cantidad suficiente de los productos alimentarios de cuya movilización es responsable. El PMA es asimismo responsable de almacenar estos productos en los puntos de entrega avanzados y de la gestión de dichos puntos. El PMA mantendrá informado al ACNUR de las disposiciones logísticas internas llevadas a cabo para poner en marcha el programa acordado.

5.2 La instalación de un PEA será propuesta por las oficinas nacionales, de acuerdo con las directrices aprobadas, y confirmada por las Sedes del ACNUR y del PMA respectivamente. El lugar elegido debe permitir minimizar los gastos generales y optimizar la eficacia de la gestión de la operación en su totalidad. Los PEA deben estar en sitios que dispongan del suficiente espacio de almacenamiento para garantizar una distribución final periódica y el transporte progresivo más efectivo, evitando así la necesidad de recurrir a un nuevo almacenado intermedio o al traslado desde el PEA hasta la localidad de distribución. Las cuestiones de gestión y seguridad son especialmente importantes. Será conveniente, como norma general, que la presencia del ACNUR y del PMA en el lugar del PEA sea a tiempo completo.

5.3 A menos que se haya concertado de otro modo, el ACNUR es responsable del transporte de todos los productos desde el PEA hasta su distribución final. Éste asumirá la responsabilidad desde el almacén (es decir, el PEA) o franco camión o vagón, teniendo en cuenta la costumbre del país. El ACNUR organizará todos los dispositivos logísticos de los productos alimentarios de cuya movilización es responsable, manteniendo al PMA informado de las medidas logísticas llevadas a cabo para ejecutar el programa aprobado.

5.4 Las medidas en torno a la distribución final de los productos alimentarios a los beneficiarios las decidirá conjuntamente el gobierno y el ACNUR, en estrecha consulta con el PMA y en conformidad con las directrices en materia de distribución de productos del ACNUR. Dichas medidas deberán respetar la política del ACNUR y del PMA de garantizar la máxima participación posible de la comunidad de beneficiarios, en especial de las mujeres, en todos los aspectos de la distribución. La distribución final de los productos alimentarios será normalmente la responsabilidad del colaborador de ejecución del ACNUR, cuya designación será decidida por el ACNUR y el PMA conjuntamente. Las modalidades de distribución y las responsabilidades del colaborador de ejecución en cuanto a la presentación de informes sobre la distribución y la utilización de los productos alimentarios será objeto de un acuerdo tripartito entre el ACNUR, el PMA y el colaborador ejecutivo. El ACNUR es responsable de velar por que en las disposiciones de ejecución se prevea asimismo algunos consejos para los beneficiarios sobre la preparación de los alimentos que permitan minimizar el tiempo de cocinado y conservar sus elementos nutritivos.

5.5 En programas de alimentación destinados a un público concreto, como alimentación escolar o alimentos por trabajo, en situaciones fuera del campamento del país de asilo o en que la ayuda alimentaria está destinada a los desplazados internos y refugiados, el ACNUR y el PMA pueden decidir transferir la responsabilidad de la distribución al PMA.

5.6 No hay posibles derechos retroactivos automáticos si no se ha efectuado la completa distribución de la ración acordada. La decisión sobre cualquier distribución retroactiva la tomará conjuntamente el ACNUR y el PMA, teniendo en cuenta el estado nutricional de los beneficiarios, las medidas tomadas por éstos y cualquier responsabilidad contraída en el intento de responder a la carencia, su impacto económico y la futura disponibilidad de recursos.

6. RESPONSABILIDADES DE OBTENCIÓN DE FONDOS Y CONTACTOS CON LOS DONANTES

6.1 El ACNUR y el PMA movilizarán por su cuenta el dinero en efectivo y otros recursos necesarios para asumir sus respectivas responsabilidades. Así, el PMA movilizará todos los recursos necesarios en cuanto al transporte internacional y por carretera, los costes de almacenamiento y manipulado (*LTSH*), costes de molienda, si existen, y cualquier otro recurso necesario para el transporte de sus productos hasta los PEA, el almacenamiento y la gestión de los PEA. El ACNUR movilizará el efectivo y los recursos necesarios para los demás aspectos de la gestión y la distribución de productos desde los PEA, así como para otras cuestiones, desde la movilización y la compra hasta la entrega y distribución de los productos de los que es responsable.

6.2 El ACNUR y el PMA velarán por que las implicaciones financieras para cada organización sean expuestas en todos sus contactos con los donantes y en la documentación correspondiente, definiendo claramente dichas responsabilidades y su complementaridad. Deberán proporcionarse los detalles sobre los *LTSH* y costes de distribución de cada país. Los contactos con los donantes serán coordinados y el ACNUR hará partícipe al PMA, antes de su envío, del texto sobre las necesidades de alimentos en cualquier petición a donantes. Siempre que sea posible, los contactos se llevarán a cabo conjuntamente, tanto al comienzo de una nueva operación como en cualquier otro momento si se considera que la respuesta de los donantes no garantizará la entrega a tiempo de los productos necesarios.

6.3 El ACNUR y el PMA instarán a los donantes a comprometer los productos y el dinero de todas las necesidades alimentarias de este Memorándum a través del PMA en vez de bilateralmente. El PMA gestionará todas las contribuciones canalizadas a través suyo y coordinará y controlará las contribuciones y envíos de los donantes, incluidas las donaciones bilaterales y no gubernamentales, de todos los productos, intentando ajustar como convenga los calendarios de entrega. Se mantendrá convenientemente informado al ACNUR.

6.4 El PMA tratará de garantizar que los recursos alimentarios bilaterales en favor de los refugiados, retornados y desplazados internos dentro de este acuerdo, tanto si se canalizan a través del PMA como si no, van acompañados de todos los recursos monetarios necesarios para cubrir los *LTSH* y otros gastos de apoyo afines.

6.5 El ACNUR sostendrá los trámites emprendidos por el PMA con los donantes para conseguir dinero efectivo para compras locales, regionales o internacionales, con el fin de asegurar que las necesidades de los beneficiarios se satisfagan lo más oportuna y rentablemente posible. El ACNUR también apoyará las acciones generales realizadas por el PMA con los donantes en busca de contribuciones en efectivo a fin de conseguir y mantener la Cuenta de Respuesta Inmediata (*IRA*) de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (*IEFR*) al nivel deseado, y de obtener contribuciones para cualquier otro fondo similar, a fin de que el PMA pueda responder rápidamente a las nuevas necesidades de alimentos de emergencia.

7. CONTROL Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

7.1 El PMA dispondrá de un sistema eficaz para controlar la cadena de distribución de alimentos y mantendrá al ACNUR estrecha y periódicamente informado a nivel de terreno y central, de su estado y evolución. El PMA advertirá inmediatamente al ACNUR en el caso de que la cadena de distribución no fuera capaz de atender a las necesidades previstas.

7.2 El ACNUR organizará estudios periódicos sobre nutrición y mantendrá, en consulta con el PMA, un sistema efectivo de vigilancia para controlar el estado nutricional de los beneficiarios. Los resultados se compartirán con el PMA, y se considerarán un elemento importante para medir los progresos y la eficacia del programa de alimentación conjunto.

7.3 El ACNUR establecerá, tras consultar con el PMA, un sistema efectivo de control y de presentación de informes para cada operación según este Memorandum, prestando especial atención a la información cualitativa sobre la situación socioeconómica de los beneficiarios en la medida en que eso afecte a sus necesidades de alimentos. Las responsabilidades del gobierno y otros colaboradores en la ejecución a los que se haya confiado la distribución de alimentos del PMA serán expuestas en el acuerdo tripartito mencionado en el párrafo 5.4, posibilitando así una gestión efectiva del programa y cumpliendo las exigencias del PMA y del ACNUR de dar cuenta a sus donantes. Este acuerdo exigirá que el socio encargado de la distribución informe directamente al PMA y al ACNUR sobre la distribución y la utilización de alimentos del PMA. El personal sobre el terreno del ACNUR y del PMA llevarán a cabo misiones conjuntas de control periódico en los lugares de distribución de alimentos.

7.4 El ACNUR y el PMA tratarán de que los donantes multilaterales acepten la documentación suministrada a su Comité Ejecutivo y Consejo de Administración respectivamente, en cumplimiento de los requisitos de presentación de informes, en vez de exigir un informe especial por cada uno de los donantes.

8. COORDINACIÓN

8.1 Establecer una estrecha cooperación y un intercambio de informaciones y de evaluaciones abierta y constante sobre el terreno entre el ACNUR y el PMA son fundamentales. Esto debería hacer posible además la resolución de la mayoría de los problemas reales y potenciales sin tener que consultar con la Sede. Se mantendrán reuniones regulares y estructuradas sobre el terreno para examinar los progresos y desarrollos y asegurar una respuesta coordinada.

8.2 Las oficinas nacionales del ACNUR y del PMA, en unión con las respectivas autoridades competentes del gobierno, si resulta oportuno, crearán unos mecanismos de coordinación de ayuda alimentaria que propicien las consultas y el intercambio de información regular con los donantes multilaterales y bilaterales, la comunidad diplomática, otras organizaciones de las Naciones Unidas implicadas y las ONG colaboradoras. El ACNUR velará por que los mecanismos de coordinación operativa fuera de la capital se establezcan en estrecha consulta y con la participación del PMA.

8.3 El PMA compartirá con el ACNUR los documentos que autoricen la asistencia en el marco del Memorandum antes de que sean finalizados. Las Cartas de Entendimiento (*LOU*) entre el PMA y el gobierno garantizarán expresamente el pleno acceso y control de ambas organizaciones a todas las cuestiones de la operación cubiertas por la *LOU*. La necesidad de asociar formalmente al ACNUR en una *LOU* tripartita se tendrá en cuenta caso por caso.

8.4 El PMA y el ACNUR colaborarán en actividades de información pública para promover la concienciación sobre las necesidades de alimento y de otro tipo de los beneficiarios, el entendimiento de la función que cada organización desempeña y el apoyo al trabajo de

cada organización para atender esas necesidades. En todas las operaciones conjuntas, el PMA y el ACNUR reconocerán el papel del otro, frente a los medios de comunicación y al público en general, a fin de conseguir el objetivo común de lograr el apoyo de los donantes y del gobierno de asilo. Sobre el terreno, conviene garantizar la visibilidad adecuada de cada organización.

8.5 En la Sede, la coordinación para cuestiones específicas de la operación es responsabilidad de los respectivos gerentes de la operación. Las misiones conjuntas sobre el terreno se pondrán en marcha cuando las circunstancias lo justifiquen. La coordinación de las cuestiones relacionadas con la movilización de productos básicos y recursos es responsabilidad de los respectivos servicios de movilización de recursos. La responsabilidad de coordinar la política general y las cuestiones funcionales dependerán de los Directores de la División de Apoyo Operativo del ACNUR y del Departamento de Operaciones del PMA, que favorecerán los contactos directos entre el personal de coordinación técnico, logístico y de programas implicado.

8.6 Cuando el ACNUR o el PMA elaboren o desarrollen capacidades, sistemas o criterios de respuesta de emergencia, o emprendan cualquier otra acción que posiblemente beneficie (o duplique) el trabajo del otro, la unidad responsable de la otra organización debe ser informada, debiendo hacerse todo lo posible por maximizar los beneficios de ambos.

8.7 Cada organización desarrollará y mantendrá su propio material de formación para el desempeño de sus responsabilidades. Se impartirán cursos de formación conjunta, dando prioridad al terreno. Los cursos se centrarán en la cooperación para implementar las disposiciones del Memorándum y en la mejor comprensión de las responsabilidades y carencias de la otra organización. Normalmente para impartir dichos cursos se combinarán los materiales de formación de cada organización. Además, cada organización intentará ofrecer al otro plazas en los cursos generales de mayor importancia, como la formación en gestión de las situaciones de emergencia.

8.8 Se organizarán, cuando se considere oportuno, reuniones conjuntas a nivel de Sede con los gobiernos y demás interesados en operaciones nacionales o regionales concretas. Si el ACNUR o el PMA organiza una reunión con algún organismo externo sobre las operaciones cubiertas por el Memorándum, la otra organización será invitada.

8.9 Los servicios de evaluación del ACNUR y del PMA organizarán las evaluaciones conjuntas que convengan teniendo en cuenta la escala y complejidad de las operaciones comprendidas en el Memorándum. Cuando una de las organizaciones organice una evaluación de la operación conjunta, la otra deberá ser informada e invitada a participar.

9. DISPOSICIONES GENERALES

9.1 Este Memorándum revisado entrará en vigor a partir del 31 de marzo de 1997, sustituyendo al Memorándum revisado de enero de 1994.

9.2 En él se regula la cooperación de todas las operaciones cubiertas por sus cláusulas salvo aquellas o parte de aquellas operaciones que hayan sido específicamente excluidas por ambas organizaciones.

9.3 El Memorándum puede modificarse en cualquier momento de común acuerdo. Éste será revisado periódicamente por un grupo especial conjunto establecido a tal propósito por los Directores Ejecutivos del ACNUR y del PMA.

(Firmado)

(Firmado)

Catherine Bertini

Directora Ejecutiva del PMA

Sadako Ogata

Alta Comisionada del ACNUR

Apéndice 4

Glosario

Véase también el Capítulo 2 sobre protección, Anexo 1 para el cuadro de instrumentos internacionales con nombres abreviados y completos. En el Capítulo 15 sobre alimentos y nutrición se incluye un glosario de nombres técnicos usados en ese capítulo.

Solicitante de asilo	Toda persona cuya condición de refugiado no ha sido aún determinada.
Oficina	División organizativa en la Sede del ACNUR que se encarga de una región específica.
Niños	Cualquier persona menor de 18 años (según se define en la Convención de los Derechos del Niño).
Refugiados amparados por la Convención	Personas determinadas a convertirse en refugiados según las autoridades de los Estados que han accedido a la Convención y/o Protocolo. Como tales, pueden exigir los derechos y beneficios que dichos Estados han decidido conceder a los refugiados.
EXCOM	El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado que actualmente está compuesto por los representantes de 53 países elegidos según la base geográfica más amplia posible, con un interés demostrado y dedicados a buscar soluciones a los problemas de los refugiados.
Reglamento Financiero	El "Reglamento Financiero de los fondos procedentes de contribuciones voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados" (documento A/AC/96/503/Rev.6 de 1 de febrero 1996).
Sede	Domicilio principal del ACNUR en Ginebra.
Acuerdo de ejecución	Acuerdo entre el ACNUR y un colaborador en el que se definen las condiciones por las que se rige la ejecución de un proyecto.
Colaboradores ejecutivos	Colaborador ejecutivo que firma un acuerdo de ejecución y que recibe fondos del ACNUR.
Desplazados internos	Véase definición en el Capítulo 2 sobre protección.
IOM/FOM	Un Memorándum Entre Oficinas/Memorándum de Oficina sobre el Terreno ² que viene de la Sede con instrucciones de gestión y otro tipo.
Refugiados bajo el mandato del Alto Comisionado	Personas consideradas por el ACNUR como refugiados según el Estatuto y otras resoluciones pertinentes de la Asamblea General. Esta decisión no depende del país de asilo que forma parte de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967. Los refugiados bajo mandato pueden beneficiarse de una decisión del Alto Comisionado. No se benefician, sin embargo, de los derechos acordados a los refugiados de la Convención, a menos que también sean reconocidos como refugiados por un Estado Miembro de la Convención.
Organización no gubernamental	Una agencia privada de voluntarios creada para llevar a cabo actividades benéficas según sus estatutos o constitución.
Operativo	El término se aplica a la organización que ejecuta directamente un proyecto de ayuda, p. e. el ACNUR se convierte en operativo cuando proporciona ayuda directamente a los refugiados.
Colaborador operativo	Organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales y agencias de las Naciones Unidas que trabajan en colaboración con el ACNUR para proteger y ayudar a los refugiados, con el fin de buscar soluciones duraderas.
Refugiado	Por conveniencia, la palabra refugiado se usa en este Manual para describir cualquier persona de la competencia del ACNUR. En el

	Capítulo 2 sobre protección se ofrecen definiciones de las distintas categorías de personas de incumbencia, incluidos los refugiados, desplazados internos y apátridas.
Representante	El Representante del Alto Comisionado en el país donde se produce la emergencia (independientemente del título oficial del representante)
Sobre el terreno	El área, fuera de la Sede, donde el ACNUR ofrece protección y ayuda a los refugiados y que comprende las Oficinas Regionales, Oficinas locales, Subdelegaciones y sobre el Terreno del ACNUR.
El Estatuto	El Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Resolución 428 (v) de la Asamblea General de 14 dic. de 1950). "Estatutario" deberá entenderse en base a esta definición.

Apéndice 5

Índice alfabético

A

Actividad política y religiosa 73
Acuerdos 18, 52, 58, 69 70, 72, 254
Administración 19, 80, 292-309
Adquisiciones, compras 29, 71, 76, 77, 90, 253, 254
Agencias, organismos, organizaciones
– Asociadas, colaboradoras 107, 108
– de las Naciones Unidas y Especializadas 91, 100, 108, 123, 136, 172, 173
– humanitarias 85
Agencias de las Naciones Unidas 42, 52, 58, 60, 68, 69, 79, 80, 189
Agencias voluntarias 63
Agua 32, 39, 44, 52, 212-226, 135-140, 165, 260, 262, 263, 280, 281
Agua de lluvia 220, 221
Aire 255
Alerta precoz 28, 31, 32, 36, 37
Alimentación 32, 39, 44, 151-153, 165, 186-209, 239, 240
Alimentación Infantil 200
Alimentación terapéutica 178
Alimentos de destete 200
Almacenes 252, 259, 260
Almacenamiento 259
– Agua 137, 219-226, 232
– Alimentos 240
– Basuras 239
– Capacidad 44, 189
Anemia 206
Apátridas, Apatridia 21, 24, 25
Apoyo logístico 6
Archivos administrativos 122
Asentamiento (*véase emplazamientos*)
Asignación 306
Asilo 20-22, 24, 44
– derecho a 12, 16
– país de 276, 277, 283, 285
– solicitantes de 13, 15
Asistencia 29, 59-62, 68-70, 73, 74, 79, 80, 189, 231, 275, 280
– humanitaria 47, 336, 337, 338
– material 44, 282, 287
Atención sanitaria para madres e hijos 195, 200
Auditoría 74, 75
Autosuficiencia de los refugiados 141
Avión 258, 289, 300

B

Banco Mundial 227
Base de datos 43, 122, 124, 125
Beneficiario 151, 199
Bienes, no fungibles 298, 306
Bilharzia 224, 242

Bombas 222, 223
Bomba solar 223
Botiquines de, salud de emergencia 168, 169
Búsqueda
– de familias 17, 98, 99, 100, 101, 121
– de menores no acompañados 98, 102, 103

C

Cadáveres 242
Cadena de suministros 251, 252, 253, 260
Campamentos de acogida 146
Campamentos 19, 20, 136, 146, 151, 153, 223, 226
Capacidad, Fortalecimiento de la 32, 96, 98, 113, 167
Carreteras 19, 137-143, 253, 255, 256, 264, 288
Carta de Intenciones 52, 70
Carta de las Naciones Unidas 5, 24
Cartillas de racionamiento 124, 127, 151
Censo 103, 122
Cláusulas de exclusión 20, 101
Cloración 218, 224, 225
Colaboradores ejecutivos y operativos 51, 52
Colaboradores ejecutivos 5, 6, 21, 29, 51, 60
Cólera 163, 182, 242, 282
Combatientes 20
Combustible par cocinar 107, 138-142, 146, 189, 190, 193
Comité de Compras 76,77
Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) 14, 23, 24
Compras 265
Comunicaciones 15, 18, 90, 300, 303, 312-317, 327
Construcción 61, 155
Contribuciones 36
Contribuciones en especie 71, 89, 90, 252, 267
Control de existencias 251, 252, 261, 267
Control de vectores 61, 164, 230, 232, 240, 242, 246,
Consejos para Entrevistas 86, 87, 103
Control de insectos 237
Convención Americana sobre Derechos Humanos 24
Convenciones
– Convención contra la Tortura y Otras Crueldades 25
– Convención de 1951 12, 13, 14, 22, 24
– Convención de 1969 12
– Convención del Niño 17
– Convención de la OUA de 1969 12, 14, 24, 138
– Convención para la Reducción de la Apatridia de 1961 24
– Convención sobre el Estatuto de Apátrida de 1954 24
– Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 25
Convenio 25
– Convenios de Ginebra de 1949 19, 25
Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966 25
Coordinación 5, 18, 58-64, 80, 156, 170, 172, 189, 251, 279, 338
Coordinador 189
Correo 100, 312
Corrupción 73

Crerios 14, 42, 51, 101
Cubos 222
Cuenta Bancaria 296, 297, 305
Cuerpos Diplomáticos 18, 84
Cuestionario 43, 303, 304

D

Defunciones 79, 160, 161, 176, 177, 179, 206, 208, 242
Derechos
– Humanos 12, 15, 18, 22, 24
– de Tierra 138
Derechos Humanos 32, 277
– Declaración Universal de 5, 12, 13, 21, 24
Descripción de funciones 294, 295, 304
Desnutrición 187, 190, 91, 194-196, 199, 201, 207, 208
Desnutrición proteinoenergética (*PEM*) 195, 206
Despacho de aduanas 91, 252, 257, 258, 267
Despliegue 15, 32, 172, 337, 338
Determinación del estatuto 13, 15, 23, 99
Dietas 202
Directrices 63, 85, 87, 173, 258
Discapacitados 106
Disposiciones contractuales 76
Distribución 17, 44, 143, 150-153, 218, 219, 222, 226, 227, 251, 252, 260, 261, 264, 267
Distribución de alimentos 52, 189, 193
Donantes 32, 73, 88-90

E

Edema 191, 197, 201, 206
Educación 39, 61, 94, 106, 107, 166, 189
Elección del lugar,
- del emplazamiento 100, 105, 108, 134-146, 212, 231
Eliminación, vertido de
- basuras 61, 238-240
- excrementos 231-236, 243, 244
- residuos 230-232, 239, 241
Emergencia 5-7, 13-6, 20-23, 59, 60, 84-86, 150, 151, 156, 161, 162, 166, 168, 173, 214, 222, 253, 255, 320
– Administrador de 312
– Asistencia 42, 43, 44
– Carta de Instrucciones (ELOI) 69
– Definición 4, 68, 69, 71, 72, 77
– Dotación de personal 292-295
– Fondo 88
– Gestión 28-33
– Informe de Situación (SITREP) 79, 81
– Necesidades 220
– Preparación 4
– Reservas 254, 260, 262, 265
– Respuesta 4-8, 28-32, 36-39, 44, 50
Emplazamientos 8, 19, 20, 22, 23, 39, 53, 61, 72

Enfermedades 156-172, 217, 218, 231-242
– Corrientes 164, 166
– Contagiosas 163
Equipo 281, 293, 294
Equipo de terreno 305
Escuelas 17, 106-108, 135, 143, 147, 244
Esquistosomiasis 139, 218, 224, 242
Espacio 108, 144, 145, 165, 231, 236, 238, 242
Especificaciones estandarizadas 253-257, 262, 267
Estanques de oxidación 238
Estatuto del ACNUR 5, 13, 68
Estrés 17, 28, 97, 105, 320-323
Estructura Modelo 39, 53
Evacuación 305, 326-329, 332, 338
Evaluación 15, 23, 50, 51, 53, 80, 97, 98, 103, 106, 111, 213-216, 251
– de necesidades 59, 134, 136, 141
– inicial 42, 43, 45
– hidráulica 137
– organizar una 121
Evaluación de Necesidades 28-32, 42, 43, 51, 96, 97, 134, 136, 137, 141
Evaluación 31, 71, 72, 76, 77, 199
EXCOM 84, 92
Expertos 32, 216, 223

F

FAO 59
Fiebre tifoidea 165
Filtrado 224, 225
Fondos 6, 8, 68, 60-76, 88-90, 296
Formación (*véase capacitación*) 15, 17, 19, 31, 99, 104, 108, 168, 182
Formulación de programa 28
Fuerzas Armadas 17, 19, 63, 138, 329, 332, 336-339

G

Gastos 29, 69, 70, 75, 296, 297
Gestión 293, 294
– de Emergencia 28-32
– de Existencias 260, 261, 267
– de la Seguridad 326, 332
– de las Comunicaciones 312
– sobre el terreno 96, 98
Gráficos de identificación de lagunas 39, 52-54

H

Hospitales 169, 170

I

IASC (Comité Permanente Interinstitucional) 59
Identificación de escenarios 37-39
Identificación de menores no acompañados 103
Incendio, prevención y lucha 143
Información 15, 18, 30, 59, 158-161, 172, 175, 181, 182, 312, 322
Información
– Compartir 58, 63, 64, 86, 121
– Con la Oficina sobre el Terreno 70
– Con las autoridades locales 16
– Fuente(s) 42, 43
Información de masas 279, 283
Informes 72, 79
Infraestructura 32, 39, 265
– Campamento 135, 136, 139, 140, 142, 147, 217
Inspección 43, 259
Instituto Ross 227
Instrumentos legales 12, 14, 22

K

Kwashiorkor 191, 201, 206, 208

L

Lactancia 99, 102, 166, 200
Láminas de plástico 44, 108, 145, 146, 152
Leche 188, 195, 196, 200-204
Letrinas 17, 61, 140, 142
Letrinas de Agujero Perforado 237
Letrinas de fosa (*véase zanja*) 138, 233, 236, 237
Letrinas de pozo perfeccionada y ventilada 235, 237, 238, 243
Letrinas de sifón 238
Letrinas de zanja 233, 236
Ley y orden 4, 326
Lista de Verificación 312
– para el Administrador de Emergencia 70, 258, 292, 302, 327, 328
– para Evaluación Inicial 43, 46
– para servicios comunitarios 95, 97, 111, 112, 113
Llamamiento unificado (*véase solicitud*) 59
Llantas 255, 266
Logística 39, 100, 188, 189, 251, 252, 336
Lombrices 165
Lonas 145, 255, 263

M

Malaria 139, 164, 165, 240
Mandato del ACNUR 12, 15, 22, 60, 73, 87
Mandatos de las Naciones Unidas 69
Mantas 260, 262
Mantenimiento 5, 31, 74, 75, 216, 217, 220, 223, 231, 233, 252-256, 266
Marasmo 201, 206
Marco 7, 22, 58-62, 336
Medicamentos 168, 183
Médico (*véase Salud*)
Medidas de ejecución 5, 17, 51, 52, 58, 68, 71, 79, 80, 253, 255, 258, 337
Medidas 17, 18
– de ejecución 15, 23, 50, 51, 53, 80, 97, 98, 103, 106, 111, 213-216, 251
Medio ambiente
– daños 7, 141
– servicios 137
Medios de Comunicación
– Internacionales 15, 18, 86, 87
– Locales 18, 19, 85
Meningitis 182
Menores (*véase niños*)
Menores no acompañados 44, 45, 99-104, 142, 143
Minas antipersonal 106, 283, 326
Minorías étnicas 106
Morbilidad 156, 160, 161, 177,
Mortalidad 32, 156, 160, 161, 175-177, 181
Mosquitos 165, 239-241
MOU (Memorándum de Entendimiento) 4, 5, 51, 52, 69, 101, 162, 188
Mujeres 7, 16, 101, 153, 189
– Embarazadas 164, 165, 166, 169, 181, 187, 193, 195, 197, 207

N

Naciones Unidas 13, 20, 24, 25, 74, 75
Necesidades de supervivencia 43, 44, 107
No alimentario 151, 153
No devolución 13
Nota verbal 91, 93
Número de refugiados 4, 107, 120, 121, 223, 279
Nutrición 32, 39, 158, 160, 178

Ñ

Niños (*véase menores*) 16-20, 23, 25, 46, 157, 161, 162, 169, 189, 191, 195-199, 206-208, 231, 233, 234
– salud 32
– no acompañados 100, 102-104, 123, 142, 143

O

Objetivos 6, 37-39, 96, 120, 197
OD (oficial designado) 326, 330
Oficina
– Instalación 313, 314
– Organización 300
– Locales 299, 301
– Suministros 298, 303, 307
OMS (Organización Mundial de la Salud) 5, 23, 59, 157, 163, 166, 168, 172, 242, 254, 282
ONG 15, 16, 21, 42, 44, 52, 58, 59, 68, 69, 75, 80, 84, 87, 91, 152, 172, 173, 189, 231, 235, 246, 251-254, 257, 258, 267, 275, 277, 297-300, 326, 330
Organización comunitaria 60, 61
Organización de Atención Sanitaria para Refugiados 169
Organización Internacional para las Migraciones 5
OUA, Convención sobre los refugiados de la 12, 14, 24, 138

P

Perfiles, agencia 39
Personal 98, 99, 106, 171, 292, 304, 326-333
– Administrativo 295
– Necesidades 123, 125
Personas Desplazadas 21, 23, 188
Plagas 240-242
Plan 98, 139-143
Planificación de contingencia 28, 31-41, 50, 51, 136
Planificación de emplazamientos 39
Planificación de operaciones 28, 30, 31, 42, 50-54
Planificación familiar 167, 181
Plantilla (*véase personal*)
PMA (Programa Mundial de Alimentación) 4, 44, 59, 69, 152, 187-189, 251, 254, 266
PNUD 4, 18, 59, 60, 168, 257, 292, 295, 297, 304, 313
Población local 19, 36, 46, 47, 73, 98, 171, 213, 216, 220
Políticas 20, 37-39, 60
Pozos 221, 222, 224
Procedimientos contables 297, 305
Procedimientos 53, 71, 76, 77
Procesos, ejecución 28, 69, 100
Programa de alimentación suplementaria 106, 178
Programa(s) de alimentación 44, 60, 61, 106, 187, 188, 189-194
– programas de alimentación suplementaria 195, 197, 207
– selectiva 193, 195-200, 206
– terapéutica 195, 198, 199, 208
Protección 4-8, 12-25, 29, 43, 44, 47, 52, 60, 80, 135, 138, 275, 277-282, 307, 331
– Organización de 97, 99, 138
Proteína 192, 198, 201-206
Principios de Respuesta 4-9
Punto de referencia 279
Purificación, agua 223-225

R

Ración 192-197, 205

Radio 19, 86, 87, 281, 303, 313-316, 327-330
Ratas 230, 240, 241
Reasentamiento 8, 21-23, 31
Reclutamiento 43, 292, 293, 304
Recuento, de población (*véase registro*)
Recursos 29-32, 39, 42-44, 47, 50, 51, 136, 139-142, 151
Recursos
– Humanos 98, 163, 170, 189, 232, 242, 246,
– Hidráulicos 213, 216, 217
Refoulement 12-16, 18, 20-22, 25, 32
Refugio 32, 39, 44, 46, 52, 99, 100, 108, 122, 132-147, 156, 236, 240, 255
Registro 16, 17, 21, 23, 44, 80, 98, 101, 103, 104, 114, 118, 121, 123-125, 129, 130, 280,
282
Relaciones con los Medios de Comunicación 85
Relaciones externas 14, 18, 28, 80, 82, 84-93
Relaciones Públicas 18
Repatriación 4, 5, 8, 120, 123, 136, 138, 146
Repatriación voluntaria 4, 5, 8, 15, 22, 24, 31, 120, 123, 136, 138, 274-226
Respuesta, principios de 96, 120, 134
Reunificación, familiar 17, 100, 102, 110
Reuniones 19, 37, 58, 59, 63, 64, 84, 88, 152
Roedores 230, 239-241
Ropa 241, 255, 257

S

Salud 23, 52, 154, 156-183, 216, 217, 230-233, 236-242, 281, 282, 322
– Centros y clínicas 99
– Cuidados 44
– Educación 61, 165, 167, 169, 216, 231, 232, 241, 242
– Emergencia 32
– Estado de 47
– Examen 121
– Personal de 17
– Servicios de 60, 99, 125
Salud mental 167, 172, 182, 323
Saneamientos 32, 45, 60, 98, 99, 134-142, 165, 213, 216, 217, 230-247
Sarampión 162, 163, 165, 196, 206
Sarna 165, 240
Sección de Apoyo Técnico 77
Secretario General de las Naciones Unidas 22, 327
Seguridad 4, 5, 16-22, 97, 105, 138, 141, 142, 144, 251, 304, 326-333, 336, 337
Seguridad del personal 39, 123, 326-333
Seguro(s) 259, 300
Servicios comunitarios 17, 39, 72, 73, 96-117, 150, 169
Servicios de laboratorio 168, 169
Servicios de traslado 170
Sistema de archivo 253, 307
Sistema de Control de Insumos 260, 261, 267
Sistema de Gestión de Activos 298
Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FISCR) 5, 21, 59, 69, 100, 101
Soluciones duraderas 6, 8, 15, 18, 21, 22, 31, 80
Suministros 70, 76, 77, 328

Supervisión, control 14, 17, 31, 36, 51, 71, 72, 153, 157, 160, 178, 193, 199, 277, 282

T

Tarjeta de identidad 295
Tipos de cambio 77, 297
Teléfono 303, 312, 313, 316
Télex 303, 313, 316
Tétanos 165, 180
Tiendas de campaña 145, 255, 260
Tierra, compra, derechos 37, 46, 72, 138, 282
Transporte 287, 289, 303
Tratamiento 6, 195, 198, 206
– de Aguas 220-225, 240, 246
Trazado 38
Trazado de emplazamientos 61, 62, 105, 139-143

U

Unicef 5, 44, 59, 69, 162, 163, 168, 172, 227, 254, 255
Utensilios de cocina 262

V

Vacunación 162, 163, 165, 282
Vegetación 139, 141, 238, 239
Vehículos 93, 253-257, 261, 264-266, 269, 288, 299, 300, 304, 329, 330
Verduras 193
Vigilancia 157, 160, 161, 230
Violencia 102, 105
– sexual 166, 181
– víctimas de 98, 105
Visibilidad de la operación 88
Vitaminas 193, 201, 202, 204, 206
Voluntarios 98, 294
Vulnerables
– Grupos 7, 100-104, 106, 125, 151, 227, 257, 278
– Cuidado de 97, 98, 100, 105

W

WSB (mezcla de harina de trigo y soja) 201

X

Xeroftalmia 165, 201, 206

Z

Zona refugio ("save haven") 21, 327