



International Organization for Migration (IOM)
Organisation internationale pour les migrations (OIM)
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

NOVENA REUNIÓN

1º y 2 de noviembre de 2011

SCPF/67/Rev.1
DIST. LIMITADA

Original: inglés
27 de octubre de 2011

ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE SITUACIONES DE EMERGENCIA RELATIVAS A LA MIGRACIÓN

ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE SITUACIONES DE EMERGENCIA RELATIVAS A LA MIGRACIÓN

Introducción

1. Este documento propone el establecimiento de un mecanismo de financiamiento para situaciones de emergencia relativas a la migración. Esta propuesta ha sido debatida en las reuniones del Grupo de trabajo sobre la reforma presupuestaria, e incluye varias sugerencias y modificaciones propuestas por dicho Grupo de trabajo. En su reciente reunión, celebrada el 27 de septiembre de 2011, el Grupo de trabajo aprobó la versión final del documento, conjuntamente con el proyecto de Resolución correspondiente del Consejo (que se anexa al presente) y decidió someterlo a consideración en la próxima reunión del Comité Permanente de Programas y Finanzas, que tendrá lugar el 1º y 2 de noviembre de 2011.
2. Este documento fue objeto de deliberaciones durante las consultas informales, celebradas el 20 de octubre de 2011. Consiguientemente, se ha revisado para incorporar cambios en el proyecto de resolución del Consejo. En caso de que el documento y proyecto de resolución antedichos fuesen avalados por el Comité Permanente, se someterán a la aprobación del Consejo en diciembre próximo.

Antecedentes

3. Las recientes graves situaciones de emergencia acaecidas, a saber la evacuación desde Libia, la Primera y la Segunda Guerra del Golfo y las situaciones de crisis en el Líbano (2006), Côte d'Ivoire (2002, 2010-2011) y el Yemen (2010-2011), han puesto de relieve la necesidad de contar con un mecanismo de financiamiento que facilite la respuesta e intervención rápidas de la OIM. Habida cuenta de la tendencia ascendente en la migración internacional, actualmente hay más de 200 millones de migrantes en todo el mundo. Al ser huéspedes en países extranjeros, estas personas son vulnerables en tiempos de crisis y no suelen tener acceso a redes de apoyo o recursos, ya sea del país anfitrión o del de origen. Con mayor frecuencia, se solicita a la OIM que entre en acción y ofrezca asistencia a los migrantes que no tienen a quien recurrir. En la mayoría de los casos, estas situaciones de emergencia exigen una respuesta inmediata para prestar asistencia a las personas que huyen espontáneamente de circunstancias difíciles; ahora bien, la falta de recursos financieros impide una reacción rápida por parte de la Organización. En tales circunstancias, la OIM no tiene otra alternativa más que aguardar las aportaciones financieras de donantes en las primeras etapas de una situación de emergencia, cuando una respuesta efectiva puede salvar vidas y bienes.
4. Los Estados Miembros, conscientes de las limitaciones de la Constitución y del Reglamento Financiero de la Organización —que autorizan al Director General a incurrir en obligaciones y a efectuar pagos dentro de los límites de financiamiento disponible— examinaron, en sus deliberaciones sobre la reforma presupuestaria, las opciones para encarar el financiamiento de la estructura esencial y, a la luz de las recientes situaciones de emergencia, también consideraron la posibilidad de establecer un mecanismo de financiamiento para situaciones de emergencia que facilite la capacidad de respuesta de la Organización.

5. De estas deliberaciones sobre la reforma presupuestaria emana el presente documento que propone el establecimiento de un mecanismo de financiamiento interno previsible y flexible que facilite un acceso rápido al financiamiento a fin de poder prestar asistencia inmediata en situaciones de emergencia. Como medida adicional para garantizar una respuesta rápida y reducir la carga financiera, la OIM tratará de negociar acuerdos contingentes con donantes e interlocutores del sector privado que permitan una activación inmediata de la capacidad de evacuación.

Objetivo y criterios de utilización

6. El propósito de este mecanismo de financiamiento es reforzar la capacidad de respuesta operacional y en situaciones de emergencia de la OIM al ofrecer a la Organización fondos que le permitan colmar el periodo entre el momento en que ocurre la situación de emergencia y aquél en que se recibe el financiamiento de donantes. La finalidad es permitir una evaluación temprana de situaciones en el terreno y tiempos de respuesta sumamente cortos a fin de proveer la asistencia inicial requerida.

7. Este mecanismo ha de servir primordialmente para sufragar los gastos de transporte internacional de migrantes afectados por situaciones de emergencia. También sufragará cualquier arreglo en el lugar de origen, de salida, de tránsito o de llegada a fin de preparar o apoyar el viaje, incluido cualquier medio de transporte a un punto de salida internacional y otros pagos directos, así como el personal y capacidad administrativa para apoyar dichas actividades.

Relación con el Fondo Central de las Naciones Unidas para la Acción en Casos de Emergencia

8. El Fondo Central de las Naciones Unidas para la Acción en Casos de Emergencia (UNCERF, por sus siglas en inglés) ofrece financiamiento a la OIM para la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia. Los criterios de UNCERF no excluyen la utilización de fondos para situaciones de emergencia relativas a migraciones, además, este Fondo ha permitido que la OIM pueda responder rápidamente a situaciones de emergencia acaecidas en varios países. En 2010, la OIM recibió 26,3 millones de dólares EE.UU. del UNCERF para su utilización en lugares como Chile, Etiopía, Haití, el Pakistán, Somalia y Sudán.

9. El mecanismo de toma de decisiones del UNCERF se fundamenta en la estructura de respuesta a situaciones de emergencia del IASC, que depende del Coordinador Humanitario/Coordinador Residente, los equipos de las Naciones Unidas en el país y los grupos temáticos de las Naciones Unidas en un país determinado. Las decisiones se basan en las recomendaciones formuladas a nivel nacional, por expertos dentro de dicho país. Cuando la crisis se limita a un solo país, el proceso de decisión suele funcionar rápidamente, lo que garantiza la asignación de fondos en un lapso de tiempo corto.

10. Por el contrario, toda situación de emergencia relativa a migración internacional es un empeño en el que están implicados varios países. Por tanto, requiere que se inicien las operaciones simultáneamente en varios países a fin de poder prestar atención y transportar a miles de migrantes vulnerables. Cuando se trata de transportar a migrantes a nivel

internacional, hay que poner en marcha actividades en los países de salida, tránsito y llegada, siendo los principales gastos de transporte internacional, gasto que no puede atribuirse a un país específico. En el caso de Libia, la OIM operó simultáneamente en 16 países de Europa, África y Asia, para proporcionar transporte internacional, a fin de evacuar a los migrantes hacia sus países de origen.

11. Una situación de emergencia de migración internacional es un emprendimiento único y unificado que, si bien exige operaciones en diversos países, debe gestionarse y financiarse como tal. El mecanismo de suministro de fondos del IASC/UNCERF, que recurre a estructuras y expertos por país, no puede adaptarse para su utilización en un empeño de carácter mundial. En el caso de Libia, no se recibió financiamiento alguno de UNICERF para el transporte internacional. Es cierto que se recibió 1,8 millones de dólares para asistencia que no estuviera relacionada con el transporte y que ésta se confinó a un solo país, pero estas restricciones limitaron seriamente el valor de la contribución al empeño global de evacuación.

12. El mecanismo propuesto complementará el UNICERF, y ofrecerá financiamiento rápido en situaciones de emergencia que impliquen la migración internacional, es decir, donde el mecanismo del IASC/UNCERF no pueda utilizarse con ese fin o para el desembolso rápido de fondos.

Relación con mecanismos de financiamiento de donantes

13. La OIM recibe generosas contribuciones a través de los mecanismos de financiamiento de donantes, que suelen formar parte de ministerios o instituciones gubernamentales de los Estados Miembros. En 2010, las contribuciones de donantes para situaciones de emergencia superaron los 300 millones de dólares EE.UU. Si bien, a veces se recibe con premura estos fondos, hay ciertos obstáculos que pueden interferir en el desembolso rápido de fondos a la OIM. Muchos donantes recurren a un llamamiento o a una solicitud de fondos de la OIM antes de anunciar cualquier contribución. Determinar la magnitud de una crisis o de un desastre puede tomar varios días antes de poder cuantificarla eficazmente para formular un llamamiento inicial de fondos a los donantes. Es más, una vez que la OIM formula un llamamiento de fondos, la mayoría de los donantes tienen que recabar sus propios procedimientos antes de poder establecer un compromiso serio y desembolsar los fondos requeridos.

14. Ahora bien, en los primeros días de una situación de emergencia suele haber reajustes en la magnitud prevista de la crisis y en el llamamiento inicial de financiamiento a los donantes. Generalmente, la OIM revisa varias veces sus previsiones de financiamiento para las necesidades en razón de raudos cambios en el terreno. Estas modificaciones deben comunicarse a los donantes, que a su vez tienen que modificar sus compromisos de financiamiento inicial, un proceso que suele tomar tiempo.

15. El mecanismo de financiamiento para situaciones de emergencia relativas a la migración tiene por objeto colmar la brecha entre el inicio de las operaciones de emergencia y la ulterior recepción de financiamiento de los donantes. De esta manera, complementará, en lugar de substituir, el financiamiento existente tanto y dentro como fuera de la Organización, centrándose en prestar asistencia en el marco de evacuaciones o traslados migratorios de emergencia para los cuales no se dispone de fondos inmediatamente.

Mecanismo de financiamiento

16. Este mecanismo se financiará a través de contribuciones voluntarias. Se tiene previsto mantener un saldo de 30 millones de dólares EE.UU., lo que equivale a 30 días de gastos de aproximadamente 1 millón de dólares EE.UU. por día. Esta es una tasa de desembolso realista para operaciones que requieren evacuaciones en gran escala a raíz de situaciones de emergencia relativas a la migración, y es consecuente con la experiencia que ha tenido la OIM en Libia. Si bien, ciertas contribuciones de donantes se recibieron en menos de 30 días, otras tardaron mucho más, por tanto, 30 días es un promedio razonable.

17. El financiamiento del mecanismo se obtendrá de la comunidad amplia de donantes, incluidos Estados Miembros, el sector privado, contribuyentes individuales y países de origen de migrantes. Los intereses devengados se añadirán a los fondos del mecanismo. Los adelantos del mecanismo normalmente se reembolsarán tras la recepción de la primera aportación de fondos de los donantes para la situación de emergencia que se benefició de dicho adelanto.

18. Los fondos se atenderán al Reglamento Financiero de la Organización y, por consiguiente, figurarán en la intervención anual de cuentas de los Estados Financieros de la OIM. No se requerirá auditorías específicas para cada proyecto financiado a través de este mecanismo. El mecanismo estará bajo la gestión global del Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia, que velará por que todas las solicitudes satisfagan los objetivos y criterios de recepción de fondos estipulados en el marco de dicho mecanismo. La autorización para la utilización de fondos provenientes de este mecanismo incumbirá exclusivamente al Director General o, en su ausencia, al oficial designado.

Administración del mecanismo

19. Todas las solicitudes de fondos serán examinadas por el Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia, que se cerciorará de que su utilización prevista satisface los objetivos y criterios establecidos. La solicitud deberá esbozar claramente el propósito y objetivo de la intervención e incluir un presupuesto que apoye la misma. Ésta normalmente deberá ser iniciada por una Oficina exterior de la OIM, que tenga conocimiento de primera mano sobre la situación de emergencia que se está produciendo. Si la solicitud proviene de otra fuente, entonces la validez de llamamiento deberá ser confirmada por una presencia debidamente informada de la OIM en el terreno. La solicitud deberá pedir financiamiento inmediato para las necesidades esenciales de la situación de emergencia relativas al transporte internacional. Tras la revisión de la solicitud correspondiente, el Departamento de Operaciones y Situaciones de Emergencia formulará una recomendación, que someterá a consideración y aprobación del Director General.

20. El financiamiento aprobado para cada intervención dependerá del nivel previsto de las actividades. Habida cuenta que este mecanismo ha de servir como medio para colmar la brecha de financiamiento, los adelantos de este mecanismo deberán ser reembolsados en cuanto se reciban las primeras aportaciones de fondos, y ello a fin de mantener su saldo. En caso de que no se recibiera el financiamiento de donantes en el plazo de un año, se imputarán gastos al mecanismo por un máximo equivalente al importe no recuperable. Los importes que no fuesen utilizados para un proyecto serán devueltos al mecanismo y no se utilizarán para otras iniciativas.

21. Es de prever que los gastos de administración del mecanismo sean mínimos. El presupuesto anual para el primer año de operaciones ascendería a 40.000 dólares EE.UU. y se sufragaría mediante contribuciones voluntarias. Los detalles del presupuesto son: a) Presentación de informes – 24.000 dólares EE.UU. (tiempo del personal consagrado y gastos de oficina para preparar y distribuir los informes); b) Monitoreo – 8.000 dólares EE.UU. (tiempo del personal consagrado y comunicaciones); c) Contactos con donantes – 8.000 dólares EE.UU. (tiempo de personal consagrado, comunicaciones, gastos de envío, gastos de oficina). El tiempo total de personal consagrado no superará el 30% de un miembro del personal a tiempo completo.

22. La Administración preparará un informe anual relativo al mecanismo y sus actividades. Este informe anual revelará el volumen y actividad del fondo de reserva, y contendrá la lista de contribuyentes, así como los propósitos para los cuales se utilizaron los fondos. Asimismo, la Administración informará por separado sobre la situación del mecanismo en el Informe Financiero anual, en el cual enumerará a todos los contribuyentes.

Procedimiento para el establecimiento del mecanismo

23. El Grupo de trabajo sobre la reforma presupuestaria llegó a la conclusión que este mecanismo podría establecerse mediante la adopción de una resolución por parte del Consejo de la OIM. Se adjunta a este documento, en Anexo, el proyecto de Resolución correspondiente.

Anexo**RESOLUCIÓN N° _____****ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE FINANCIAMIENTO PARA SITUACIONES DE EMERGENCIA RELATIVAS A LA MIGRACIÓN**

El Consejo,

Habiendo examinado y recibido el documento MC/---- presentado por el Director General referente al establecimiento de un mecanismo de financiamiento para situaciones de emergencia relativas a la migración,

Consciente de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales en tiempos de crisis, y de la necesidad de responder rápidamente, prestando asistencia y efectuando evacuaciones inmediatas que salven vidas,

Recordando que la primera actividad de la Estrategia de la OIM consiste en ofrecer servicios seguros, fidedignos, flexibles y eficaces en función de los costos a personas que requieran asistencia internacional en materia de migración,

Deseoso de reforzar la capacidad de respuesta de la Organización mediante la aportación de fondos para colmar las brechas entre la respuesta inicial a situaciones de emergencia y la recepción de fondos de donantes,

Complementando el Fondo Central de las Naciones Unidas para la Acción en Casos de Emergencia y otros mecanismos de financiamiento, para proporcionar financiamiento rápido en situaciones de emergencia donde haya migración internacional,

Habiendo considerado las observaciones y recomendaciones del Comité Permanente de Programas y Finanzas (documento MC/----),

Resuelve:

1. Establecer por la presente un mecanismo de financiamiento para situaciones de emergencia relativas a la migración (el Mecanismo) con un saldo previsto de 30 millones de dólares EE.UU. con el objeto de colmar la brecha entre el inicio de las operaciones de emergencia y la subsiguiente recepción de fondos de los donantes, sirviendo así para complementar otros fondos existentes para situaciones de emergencia;
2. Financiar el Mecanismo mediante contribuciones voluntarias provenientes de la base más amplia posible, incluidos Estados Miembros, el sector privado y personas a título individual, e ingresar todos los intereses devengados a los fondos del Mecanismo;
3. Autorizar al Director General a que utilice los fondos del Mecanismo para garantizar una respuesta rápida a una situación de emergencia que implique la migración, en espera de recibir las aportaciones de los donantes para dicha situación de emergencia;

4. Pedir al Director General que reponga los fondos del Mecanismo tras recepción de aportaciones de los donantes, y dentro de los límites de los fondos asignados para la situación de emergencia de que se trate;
5. Regir el Mecanismo de conformidad con el Reglamento Financiero de la Organización, y someterlo a intervención anual de cuentas, a cargo de los Interventores Exteriores de Cuentas;
6. Solicitar al Director General que presente un informe anual al Consejo relativo al Mecanismo, así como a sus actividades y posibles requisitos;
7. Evaluar el Mecanismo cada tres años y someter el informe correspondiente a consideración de los Estados Miembros;
8. Atener la administración del Mecanismo a lo estipulado en los párrafos 19 a 22 del documento MC/xxxx.