

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA OFICINA
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS**

Informe preparado por

*Sumihiro Kuyama
Louis-Dominique Ouédraogo
M. Deborah Wynes*

Dependencia Común de Inspección

Ginebra 2004



Naciones Unidas

JIU/REP/2004/4/(LANGUES)

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA OFICINA
DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS**

Informe preparado por

*Sumihiro Kuyama
Louis-Dominique Ouédraogo
M. Deborah Wynes*

Dependencia Común de Inspección



Naciones Unidas, Ginebra 2004

ÍNDICE

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS	iv
RESUMEN.....	v
INTRODUCCIÓN.....	1
I. ESTRUCTURA ORGÁNICA.....	2
II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN.....	4
III. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	7
IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	9
V. ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN.....	11
VI. OPERACIONES SOBRE EL TERRENO	14

ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCAAP	Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto
DCI	Dependencia Común de Inspección
DPI	División de Protección Internacional
IMIS	Sistema Integrado de Información de Gestión
OGRH	Oficina de Gestión de Recursos Humanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONUG	Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
PMA	Programa Mundial de Alimentos
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

RESUMEN

OBJETIVO

Contribuir a las actividades de reforma ya en curso iniciadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con miras a mejorar la administración y la gestión de administración de la Oficina.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. En general, la administración de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se lleva adelante sobre la base de múltiples políticas y directrices de gestión formuladas por distintos comités y juntas internos, sin una sólida base institucional. Habida cuenta de que recientemente la Asamblea General puso fin a "la limitación temporal del mandato de la Oficina del Alto Comisionado", es esta una buena oportunidad para establecer sólidas políticas institucionales en una serie de ámbitos de gestión, sobre la base de un enfoque o concepto estratégico, mediante la unificación o simplificación, según proceda, de las múltiples políticas y directrices existentes.

Estructura orgánica (capítulo I)

B. La actual estructura orgánica de la secretaría del ACNUR, más bien fragmentaria, adolece de una serie de deficiencias, entre ellas la duplicación de funciones de los distintos departamentos y dependencias, la ubicación poco estratégica de algunas dependencias funcionales y la falta de uniformidad de la nomenclatura orgánica.

C. Además, la estructura de gestión ejecutiva presenta anomalías en la jerarquía de las funciones, ya que el Alto Comisionado Adjunto está encargado de la gestión y administración y el Alto Comisionado Auxiliar está encargado de los programas y las operaciones, pero los dos puestos son de categoría de Subsecretario General.

RECOMENDACIÓN 1

El Comité Ejecutivo podría recomendar a la Asamblea General de las Naciones Unidas que (párrs. 6 a 8):

a) **Autorizara la creación de un nuevo puesto de Alto Comisionado Adjunto mediante la conversión del actual puesto de Alto Comisionado Auxiliar, con lo que la Oficina del Alto Comisionado tendría dos Altos Comisionados Adjuntos: uno encargado de los programas y las operaciones y el otro encargado de la administración y la gestión; se subentiende que esta medida no tendrá consecuencias financieras; y**

b) **Enmendara en consecuencia el párrafo 14 del capítulo III del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado.**

RECOMENDACIÓN 2

El Alto Comisionado debería presentar al Comité Ejecutivo, para que éste formulara recomendaciones al respecto, una estructura simplificada y racionalizada de la secretaría en que, entre otras cosas, se unificaran las funciones fragmentadas y reubicaran algunas dependencias orgánicas, sobre la base de una nomenclatura orgánica uniforme que debería establecerse teniendo en cuenta los boletines pertinentes del Secretario General (párrs. 9 a 12).

Planificación estratégica, programación, presupuestación, supervisión y evaluación (capítulo II)

D. El ACNUR se beneficiaría considerablemente si elaborara, y su Comité Ejecutivo aprobara, un marco estratégico que orientara y centrara su labor, estableciendo los órdenes de prioridad correspondientes, para períodos de cuatro años o más. Aunque siempre surgirán crisis a corto plazo en distintos ámbitos, es fundamental prestar atención a los objetivos a más largo plazo para que el ACNUR y, de hecho cualquier organización, funcione de manera eficaz. El actual proceso relativo a los programas y el presupuesto es engorroso, largo y caro. La eliminación de los pasos intermedios y la organización de la programación con arreglo a un presupuesto por programas bienal permitirían racionalizar y simplificar los procedimientos existentes, así como aplicar el marco estratégico.

RECOMENDACIÓN 3

El Comité Ejecutivo, en su 55º período de sesiones, debería considerar la posibilidad de transformar de anual a bienal el ciclo del presupuesto por programas, ajustándolo al ciclo del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, en vista de que se prevé que este cambio tendría varios resultados (párr. 13).

RECOMENDACIÓN 4

Para perfeccionar la aplicación del enfoque basado en los resultados a las actividades de planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación, el Alto Comisionado debería (párrs. 14 y 15):

- a) Aplicar, según procediera, el marco lógico de las Naciones Unidas en la preparación del presupuesto del ACNUR;**
- b) Integrar el proyecto de renovación de los sistemas de gestión en el proceso de gestión basada en los resultados; e**
- c) Incorporar las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones en las tareas de planificación, programación y presupuestación, supervisión, así como intensificar las evaluaciones en tiempo real de las operaciones (por contraposición a las evaluaciones *ex post facto*) a fin de alcanzar los objetivos especificados (resultados previstos).**

RECOMENDACIÓN 5

El Alto Comisionado debería presentar un marco estratégico de más largo plazo a la consideración del Comité Ejecutivo. En el marco deberían enunciarse los principios rectores, las prioridades orgánicas y las metas estratégicas, todos ellos vinculados a las actividades, los indicadores de logros y las fechas previstas para alcanzarlos. Los asociados de ejecución deberían participar en la elaboración del marco estratégico a fin de que la labor de la Oficina se pudiera orientar con arreglo a un enfoque integrado (párrs. 16 a 19).

RECOMENDACIÓN 6

El Alto Comisionado debería integrar las funciones de planificación y coordinación de programas de la Sección de Coordinación de Programas y Asistencia a las Operaciones, que actualmente forma parte de la División de Apoyo a las Operaciones, en la Sección de Presupuestos (parte de la División de Gestión Financiera y Suministros) (párr. 20).

Gestión de la información (capítulo III)

E. El objetivo básico de la gestión de la información es llegar a una situación en que los encargados de adoptar decisiones cuenten con información de tiempo real en el momento de formular dictámenes o adoptar decisiones. Para el ACNUR, la gestión de la información es un importante reto institucional: existe una gran cantidad de distintos sistemas de información; la función de tecnología de la información y las comunicaciones ha proliferado en distintas partes de la estructura; la corriente de información es problemática; y en la puesta en práctica de la planificación de los recursos institucionales en el plan de renovación de los servicios de gestión no se ha tenido en cuenta debidamente la gestión basada en los resultados.

RECOMENDACIÓN 7

Con miras a reforzar la gestión de la información, el Alto Comisionado debería tomar las medidas siguientes (párrs. 21 a 24):

- a) Preparar una estrategia general de gestión de la información (y el conocimiento) (incluida la tecnología de la información y las comunicaciones);**
- b) Integrar módulos en apoyo de la planificación de los recursos institucionales en la ejecución del proyecto de renovación de sistemas de gestión y diseñar modalidades de interfaz entre el proyecto de renovación de los sistemas de gestión y el proyecto PROFILE a fin de incluir información sobre el registro de refugiados en los procesos de planificación, presupuestación y supervisión;**
- c) Unificar, en toda la estructura, las funciones de tecnología de la información y las comunicaciones en una entidad orgánica centralizada (encargada de la gestión de la información);**
- d) Designar o nombrar a un funcionario superior para que ocupe el cargo de Oficial Superior de Información (como jefe de la entidad orgánica indicada en la letra c)) con las siguientes responsabilidades en toda la organización:**

- i) Mantener la estrategia de gestión de la información y la tecnología de la información y las comunicaciones de la organización estrechamente coordinada con el plan y las prioridades institucionales;**
- ii) Velar por que las políticas y normas de gestión de la información se observen rigurosamente y por que se administre eficientemente la infraestructura de la tecnología de información y las comunicaciones;**
- iii) Velar por que los principales encargados de adoptar decisiones en materia sustantiva y administrativa cuenten a tiempo con información precisa;**
- iv) Facilitar la creación y el mantenimiento de una cultura o mentalidad que tienda a mejorar la gestión de la información (y el conocimiento) en la organización mediante la exploración de nuevas posibilidades tecnológicas, según proceda.**

Recursos humanos (capítulo IV)

F. El principal recurso del ACNUR es el personal dedicado y competente que trabaja en la organización. Para seguir atrayendo y reteniendo a un personal altamente calificado, dispuesto a trabajar y a cumplir sus funciones en las más difíciles y peligrosas circunstancias, es necesario, como mínimo, que el ACNUR establezca una política institucional integrada que abarque todos los aspectos de la gestión de los recursos humanos.

RECOMENDACIÓN 8

El Alto Comisionado debería (párrs. 25 a 29):

- a) Pedir a la División de Gestión de Recursos Humanos que preparara una política institucional estratégica y global de gestión de recursos humanos a fin de presentarla al Comité Ejecutivo en su 56° período de sesiones y, además, que hiciera respetar las normas y directrices existentes y supervisara su aplicación en espera del establecimiento de una política institucional; y**
- b) Presentar informes anuales al Comité Ejecutivo sobre la composición de la secretaría que incluyeran, entre otras cosas, estadísticas sobre la diversidad geográfica (distribución), el movimiento del personal entre distintos lugares de destino; el personal en espera de destino y las excepciones.**

Actividades de supervisión (capítulo V)

G. Por lo menos tres entidades distintas cumplen tareas de supervisión interna y presentan informes por diferentes cauces. El Comité de Supervisión Interna, que se estableció para que coordinara los elementos dispares, no se reúne regularmente, su composición es demasiado variada y su autoridad demasiado difusa. Las disposiciones vigentes en materia de actividades de supervisión pueden dar lugar a que se ponga en tela de juicio su eficacia general, así como la objetividad e independencia de las distintas funciones, en particular en lo que se refiere a la del Inspector General. Habida cuenta de la magnitud de los recursos que se encomiendan al ACNUR, es necesario hacer frente a las graves deficiencias que existen actualmente en esta función de importancia crítica.

RECOMENDACIÓN 9

El Alto Comisionado debería fortalecer la función del Comité de Supervisión tomando las medidas siguientes (párrs. 30 a 34):

- a) Velar por que el Comité observe las disposiciones que figuran en sus actuales atribuciones, en particular en lo relativo a la coordinación de las funciones de supervisión (auditoría, investigación, inspección y evaluación);**
- b) Consolidar las atribuciones añadiendo a ellas disposiciones sobre la necesidad de:**
 - i) Tomar medidas específicas respecto de todas las recomendaciones de supervisión que se dirijan al Alto Comisionado;**
 - ii) Supervisar la puesta en práctica de todas las recomendaciones que acepte el Alto Comisionado y las que apruebe el Comité Ejecutivo; y**
 - iii) Mejorar el informe anual de supervisión de manera que se centre en las principales conclusiones y recomendaciones y que proporcione información, entre otras cosas, sobre los efectos de las recomendaciones puestas en práctica, así como sobre la experiencia adquirida y las prácticas óptimas;**
- c) Simplificar o limitar la composición del Comité para aumentar la eficiencia de su labor.**

RECOMENDACIÓN 10

El Comité Ejecutivo podrá aprobar las siguientes recomendaciones (párrs. 35 y 36):

- a) El titular del puesto de Inspector General no podrá ser un funcionario de carrera y ocupará el puesto, durante un plazo no renovable de cinco años, con categoría D-2, será nombrado por el Alto Comisionado tras celebrar consultas con el Comité Ejecutivo y podrá ser despedido por el Alto Comisionado, sólo si hay causas para ello, tras la celebración de consultas análogas con el Comité Ejecutivo;**
- b) El Inspector General deberá presentar informes individuales al Alto Comisionado pero, a solicitud del Inspector General, cualquiera de esos informes podrá presentarse al Comité Ejecutivo, conjuntamente con las observaciones del Alto Comisionado sobre el particular; y**
- c) Deberán obtenerse aclaraciones sobre la relación funcional entre la Oficina del Inspector General y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en lo que se refiere a la función de investigación.**

RECOMENDACIÓN 11

El Alto Comisionado debería eliminar los requisitos de rotación impuestos al personal que lleva a cabo actividades de investigación, inspección y evaluación (párr. 37).

Operaciones sobre el terreno (capítulo VI)

Cuestiones de gestión

H. Parece haber una falta de correlación entre el número de refugiados y la dotación efectiva de personal de las diferentes oficinas exteriores. A ese respecto, se crearon instrumentos de gestión dentro de la Oficina, los que deberían refinarse y utilizarse para establecer un nexo entre el número de refugiados y el presupuesto asignado, por una parte, y el tamaño de la oficina y la dotación de personal, por la otra.

I. En algunos lugares, el alto número de puestos vacantes parece obedecer a que esos puestos, exclusivamente en virtud de los niveles de seguridad fijados por la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, se han clasificado como "lugares de destino con familia", a pesar de que las condiciones de vida son deficientes y no se cuenta con servicios básicos de salud y de enseñanza. En esos casos, deberían ofrecerse alicientes para atraer a posibles candidatos debidamente cualificados.

RECOMENDACIÓN 12

A fin de racionalizar en mayor medida la representación del ACNUR sobre el terreno y atraer personal cualificado a los lugares de destino en que las condiciones de vida son difíciles, el Alto Comisionado debería:

a) **Aprovechar los estudios internos anteriores sobre el tamaño de las oficinas, así como los parámetros de dotación de personal, para elaborar un instrumento de gestión que establezca una relación entre el número de refugiados y el presupuesto operacional, por una parte, y el tamaño de las oficinas y la dotación de personal, por la otra. Ese instrumento debería ser usado por el personal directivo de la sede y sobre el terreno para velar por la racionalización de las estructuras de oficinas, efectuar análisis comparativos y facilitar el examen de los planes de operaciones en los países (párrs. 41 a 44);**

b) **Estudiar las condiciones de vida imperantes en los lugares de destino de condiciones de vida difíciles y, tras celebrar consultas con la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas y otros organismos de las Naciones Unidas que realizan operaciones en este ámbito (en particular, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), establecer los criterios que habrán de utilizarse para asignar la condición de zona de operaciones especiales prevista en el memorando interno y para las oficinas exteriores IOM/FOM/012/2004 (párrs. 45 y 46).**

Operaciones

J. Se considera que el registro o segundo registro de los refugiados es sumamente importante no sólo para el ACNUR, sino también para otros asociados, en particular para el Programa Mundial de Alimentos. Esta labor depende de los recursos de que se disponga, pero si no se lleva a cabo se corre el riesgo de gastar los limitados recursos de que se dispone en refugiados inexistentes, sobre todo en momentos en que cada vez es mayor la preocupación de que, en

algunas operaciones, el nivel de la asistencia a refugiados no se ajuste a las normas internacionales establecidas.

RECOMENDACIÓN 13

Sobre la base de la situación reinante en las distintas operaciones del ACNUR sobre el terreno, el Alto Comisionado debería:

a) Cerciorarse de que no se produjeran demoras excesivas en el proceso de registro o segundo registro de refugiados a fin de establecer con la mayor precisión posible el número de beneficiarios de la asistencia proporcionada (párrs. 47 y 48);

b) Presentar al Comité Ejecutivo, a más tardar en su 57º período de sesiones, información sobre la medida en que se estuvieran cumpliendo las normas internacionales de asistencia a los refugiados, por región y por programa, y proponer posibilidades y opciones para mejorar la situación, según procediera, a fin de que la prestación de esa asistencia se ajustara a lo previsto en las normas internacionales (párrs. 49 a 51).

K. La cooperación y las asociaciones de colaboración son elementos importantes en la búsqueda de soluciones duraderas para las situaciones de refugiados. Se ha reconocido la necesidad de integrar la asistencia humanitaria en la programación a largo plazo del desarrollo sostenible. Sin duda, esa integración se verá facilitada por el hecho de que el ACNUR ha pasado a ser miembro del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por los procesos del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Marco de Cooperación por País.

RECOMENDACIÓN 14

Teniendo presente la disposición incluida en la resolución 58/153 de la Asamblea General en que se pide que las necesidades humanitarias y el desarrollo se integren en el proceso de evaluación común para los países, el Alto Comisionado debería velar por que, según procediera, en las metas y objetivos de los programas incluidos en los planes de operaciones en los países se estableciera una clara vinculación con las tareas pertinentes del Marco de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Marco de Cooperación por País en lo relativo a los correspondientes países de acogida de refugiados (párrs. 52 a 54).

Relaciones con los países de acogida

L. Las situaciones de refugiados prolongadas suelen constituir una enorme carga para los países de acogida, muchos de los cuales son países en desarrollo, y pueden provocar una "fatiga de asilo". Entre los medios para lograr soluciones duraderas se cuenta el de proporcionar mejor información sobre los beneficios que pueden obtener las comunidades de asilo con la presencia de los refugiados, así como sobre la repartición de la carga con otros países.

RECOMENDACIÓN 15

En el marco de su especial interés en el logro de soluciones duraderas para los refugiados, el Alto Comisionado debería:

- a) **Impartir instrucciones a las oficinas del ACNUR sobre el terreno para que, en coordinación con los equipos de las Naciones Unidas en cada país, redoblaran sus esfuerzos por reunir y difundir, en los idiomas oficiales o locales de los países de acogida, según correspondiera, información sobre los proyectos, las iniciativas y otras medidas bilaterales o multilaterales iniciadas por diversos agentes para aliviar o reducir los efectos de la presencia de refugiados en las comunidades locales de acogida, así como para poner de relieve la contribución potencial de los refugiados como agentes de desarrollo en los países de acogida (párrs. 55 a 57);**

- b) **Examinar más a fondo, sobre la base de la experiencia ya adquirida, las oportunidades de reasentamiento que ofrecieran los países en desarrollo y presentar propuestas orientadas hacia la acción al Comité Ejecutivo y a la Asamblea General a fin de aprovechar plenamente esas oportunidades (párrs. 58 y 59).**

INTRODUCCIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) fue establecida el 1º de enero de 1951 en virtud de la resolución 319/IV de la Asamblea General. Sus responsabilidades principales¹ son proporcionar protección internacional y buscar soluciones permanentes para el problema de los refugiados y otras personas de interés para la Oficina ayudando a los gobiernos del caso a facilitar la repatriación voluntaria, el asentamiento local o el reasentamiento. A principios de 2004, el número de personas de que se ocupaba el ACNUR en todo el mundo era de 18 millones². En el último decenio, al igual que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas, el ACNUR ha emprendido reformas de gestión para mejorar la ejecución de los programas, la rendición de cuentas y el rendimiento.

2. Ante la presencia de nuevos retos, a saber, un mandato y unas responsabilidades en plena evolución, relaciones cada vez más complejas con los donantes, el aumento del terrorismo, el proceso de mundialización y la tensión entre la soberanía y la acción humanitaria, en 2001 la Oficina inició un proceso denominado "ACNUR 2004", que tenía por objeto crear nuevos instrumentos que permitieran hacer frente a esos retos. Gracias a la reciente eliminación de la limitación temporal de su mandato y su inclusión en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina está en situación de adoptar perspectivas a más largo plazo en la formulación de políticas, en la planificación y programación de sus actividades y en la simplificación de su estructura y sus procedimientos a fin de aumentar su eficacia.

3. El presente informe es el séptimo de una serie de estudios pormenorizados de la administración y la gestión de las organizaciones de las Naciones Unidas. Se centra en las cuestiones respecto de las cuales se considera que la Dependencia Común de Inspección podría hacer sugerencias valiosas, si bien reconoce que la Junta de Auditores de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios de Supervisión Interna (Servicio de Auditoría del ACNUR) se han ocupado ya de diversas cuestiones de gestión y administración. El informe se refiere principalmente a seis ámbitos: estructura orgánica; planificación, programación, presupuestación, supervisión y evaluación; gestión de la información; gestión de los recursos humanos; actividades de supervisión; y operaciones sobre el terreno. Como estudio de caso, se han seleccionado las operaciones del ACNUR en Tanzania. Con fines de comparación, se han tenido en cuenta las prácticas de gestión de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se ha hecho referencia a los informes pertinentes de la DCI.

4. Los inspectores celebraron reuniones con funcionarios del ACNUR en la sede y en Tanzania, así como con funcionarios de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, funcionarios del Gobierno de Tanzania y representantes de los refugiados durante la misión sobre el terreno. Desean expresar su gratitud al Alto Comisionado y a todas las personas que les ayudaron a preparar el presente informe.

¹ Incluidas en su Estatuto y orientadas por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo de 1967.

² *Fuente:* Informe Mundial del ACNUR de 2003; de ese total, el 55% son refugiados, el 6% son refugiados repatriados, el 29% son desplazados internos y desplazados internos que han regresado y el 10% son otras personas de interés para el ACNUR, incluidos los solicitantes de asilo.

I. ESTRUCTURA ORGÁNICA

5. La estructura orgánica constituye el marco de diversas funciones y tareas, así como de las relaciones entre éstas para lograr los fines de la Oficina. En el ACNUR, la estructura orgánica se basa en parte en su Estatuto y en los boletines del Secretario General (ST/SGB/1997/5 y ST/SGB/1998/9). A lo largo de los años ha evolucionado para hacer frente a las necesidades que han ido surgiendo, sin que se haya reflexionado exhaustivamente sobre formas eficaces de lograr los objetivos de la misión a largo plazo de la Oficina.

Gestión ejecutiva

6. El Alto Comisionado para los Refugiados (Secretario General Adjunto), actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, está encargado de supervisar la labor sustantiva de la Oficina y de su administración. En el cumplimiento de sus responsabilidades, el Alto Comisionado recibe la ayuda del Alto Comisionado Adjunto y del Alto Comisionado Auxiliar. Ambos ocupan puestos con categoría de Secretario General Adjunto.

7. El Alto Comisionado Adjunto, cuyo puesto está previsto en el Estatuto, se ocupa, en general, de la gestión de los recursos internos y supervisa³ directamente a los jefes de la División de Gestión Financiera y Suministros, la División de Comunicaciones e Información, la División de Gestión de Recursos Humanos, el Servicio de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, la Sección de Asuntos Jurídicos y el proyecto de renovación de los sistemas de gestión. El titular del puesto de Alto Comisionado Auxiliar, creado en 1996 para contar con "un mecanismo institucionalizado de formulación de políticas, con una capacidad programada de análisis, planificación y operaciones"⁴, se ocupa de la gestión de las operaciones y supervisa directamente a los jefes de las Oficinas de las regiones, así como a los jefes de División de Apoyo a las Operaciones, el Servicio de Emergencias y Seguridad y la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas.

8. La actual estructura de gestión ejecutiva, con arreglo a la cual las responsabilidades de administración y gestión son tarea, en general, del Alto Comisionado Adjunto y las de los programas y las operaciones se cumplen bajo la dirección del Alto Comisionado Auxiliar, presenta ciertas anomalías como estructura de gestión, en cuanto a las jerarquías funcionales. Para rectificar y fortalecer la estructura de la gestión ejecutiva, el puesto de Alto Comisionado Auxiliar debería convertirse en un puesto de Alto Comisionado Adjunto (Programas y Operaciones). La conversión no acarrearía consecuencias financieras, pero tal vez haga necesario enmendar el párrafo 14 del capítulo III del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado (→**Recomendación 1**).

Necesidad de simplificación

9. La estructura orgánica podría simplificarse también mediante una serie de medidas, entre ellas la fusión de funciones fragmentadas y la reubicación de ciertas entidades orgánicas.

³ *UNHCR Manual*, cap. 2.

⁴ A/AC.96/846/Part VII/Add.1.

10. Algunas funciones están fragmentadas en distintas entidades: por ejemplo, las actividades de tecnología de la información y de las comunicaciones están a cargo de secciones o dependencias que forman parte de los Servicios de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, la División de Apoyo a las Operaciones, la División de Comunicaciones e Información, el Departamento de Protección Internacional y la División de Gestión de Recursos Humanos (véase el párrafo 22); las actividades de capacitación son llevadas a cabo por dependencias o funcionarios de la División de Gestión Financiera y Suministros, la División de Gestión de Recursos Humanos y las Oficinas de las regiones; cumplen actividades en materia de finanzas además de la Sección de Finanzas de la División de Gestión Financiera y Suministros, diversas dependencias y funcionarios de las Oficinas de las regiones. La fusión de estas funciones fragmentadas aumentaría la eficiencia y, al eliminar los puestos redundantes, se traduciría en economías de escala.

11. Además de la asistencia a los refugiados, una actividad básica del ACNUR es la protección. Ésta tiene dos aspectos: uno es la determinación de normas, la formulación de políticas de protección y el asesoramiento jurídico, de que se encarga la División de Protección Internacional (DPI); el otro, es la protección "operacional", que tiene por objeto garantizar la protección de las personas de interés para el ACNUR y de lo que se ocupan las Oficinas de las regiones. Habida cuenta del importante nexo entre la protección "operacional" y las actividades de protección que lleva a cabo la DPI, sería beneficioso que ésta dependiera del Alto Comisionado Adjunto (Programas y Operaciones) (véase el párrafo 8), en lugar de depender directamente del Alto Comisionado.

12. En la actualidad, el proceso de planificación y programación está separado estructuralmente del proceso presupuestario, por lo que el proceso de consultas para preparar un presupuesto por programas coherente es complicado y trabajoso. También sería prudente unificar la función de movilización de recursos que actualmente cumple el Servicio de Relaciones con los Donantes y Movilización de Recursos (que forma parte de la División de Comunicaciones e Información), en la División de Gestión Financiera y Suministros. Además, los términos para designar las entidades son muy variados (oficinas, dirección, departamento, división, servicio, sección y dependencia). Al simplificar la estructura orgánica general, debería utilizarse una nomenclatura uniforme en que se tuvieran debidamente en cuenta los boletines pertinentes del Secretario General (→**Recomendación 2**).

II. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

Presupuesto anual o presupuesto bienal

13. El ACNUR aplica un ciclo presupuestario anual. En la mayoría de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los presupuestos son bienales, y el ACNUR no debería constituir una excepción. Los presupuestos bienales facilitan la planificación a largo plazo, contribuyen a la estabilidad financiera y permiten coordinar mejor los programas de trabajo plurianuales y el proceso presupuestario. Ahorran tiempo y recursos considerables a la secretaría, las delegaciones y las capitales. En el caso del ACNUR, una presupuestación bienal ajustaría su proceso de planificación y presupuestación al de las Naciones Unidas -habida cuenta de que aproximadamente un 2% del presupuesto del ACNUR proviene del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas- y al de los miembros del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con lo que se facilitaría la integración de la programación, la planificación, la presupuestación y la ejecución. No hay ninguna razón por la que la adopción de un presupuesto bienal pueda afectar a la flexibilidad necesaria para responder a las situaciones de emergencia (→**Recomendación 3**).

Aplicación de un enfoque basado en los resultados a la planificación, la programación, la presupuestación, la supervisión y la evaluación

14. La gestión basada en los resultados tiene como bases: a) una definición de las metas estratégicas; b) la formulación de resultados previstos específicos, medibles y realistas que se traduzcan en el logro de las metas; c) la formulación de indicadores de rendimiento y una supervisión permanente del rendimiento; y d) un aumento del rendimiento y una mejora de rendición de cuentas sobre la base de la información obtenida sobre los resultados y la experiencia adquirida. Si bien el ACNUR ha avanzado en la planificación de los programas y proyectos al haber preparado una guía⁵ que habrán de utilizar su personal y los asociados de ejecución en la formulación de proyectos, queda aún mucho por hacer en el plano institucional a los fines de vincular los objetivos mundiales con los resultados previstos y efectivos. Ello se aplica, en particular, a los programas y operaciones mundiales⁶ en que participan múltiples interesados y los resultados son de índole cualitativa. El proyecto de renovación de los sistemas de gestión no se ideó con miras a prestar apoyo al enfoque de gestión basada en los resultados, si bien los programas informáticos empleados (PeopleSoft) son utilizables con ese objeto. Debería aprovecharse en mayor medida la capacidad del proyecto de renovación de los sistemas de

⁵ *Practical guide on the use of objectives, outputs and indicators*, marzo de 2002, División de Apoyo a las Operaciones. En ella figuran, entre otras cosas, principios para la preparación de marcos lógicos, definiciones de objetivos, productos e indicadores, así como ejemplos de objetivos, productos e indicadores por sector de actividad.

⁶ En lo que se refiere a las mujeres refugiadas (incluida la integración de las cuestiones de género en las operaciones y la igualdad de acceso a la asistencia humanitaria), los niños refugiados, las cuestiones ambientales y la gestión de los recursos humanos en las zonas de refugiados y de repatriados, y el VIH/SIDA.

gestión en el contexto de la planificación, presupuestación, supervisión y evaluación basadas en los resultados, así como en la presentación de informes.

15. La evaluación es indispensable en todo estudio global de la efectividad de la organización, así como para medir los efectos de sus políticas y actividades en los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR. A fin de estimular un mayor uso del enfoque basado en los resultados, la función de evaluación debería aplicarse de manera más estratégica y recibir el apoyo necesario para que los resultados de las evaluaciones se utilizaran en el proceso de planificación y programación, así como en la elaboración de políticas. En la actualidad no se cuenta con ningún mecanismo oficial que vele por que en el proceso de planificación y programación se apliquen las recomendaciones provenientes de las evaluaciones. Tras estudiar las políticas de evaluación del ACNUR, los inspectores consideran que deberían reevaluarse los criterios de evaluación a fin de integrar mejor en ellos los requisitos de la gestión basada en los resultados (→**Recomendación 4**).

Necesidad de un marco estratégico de largo plazo

16. Si bien el ACNUR ha desplegado considerables esfuerzos para llevar a cabo un análisis y una evaluación estratégicos de la situación imperante y para establecer una orientación estratégica, queda mucho por hacer al respecto. Los funcionarios superiores del ACNUR explicaron que, habida cuenta de lo impredecible de las operaciones y de la limitación temporal impuesta a su mandato (que ahora se ha revocado), no se consideraba muy útil formular un plan estratégico de mediano plazo. Se refirieron también a la crisis financiera a que había hecho frente el ACNUR en el período 2000-2003 y que había desviado la atención, de una perspectiva a más largo plazo, a un enfoque de día a día. Recalaron que en la actualidad la dirección de la Oficina estaba considerando la posibilidad de aplicar un enfoque a más largo plazo. Al no existir un plan estratégico global de mediano plazo, los directores preparan documentos "de orientación estratégica" y documentos de "prioridades de política" para prestar ayuda a su personal en la preparación de los planes de las operaciones de los países y en la sede, que constituyen la base del presupuesto anual.

17. Debería elaborarse un marco estratégico de largo plazo (en la actualidad el ACNUR tiene un marco estratégico bienal para 2006-2007), que abarcara cuatro o más años, para orientar la labor futura del ACNUR. Los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, así como "ACNUR 2004"⁷, el "Programa de Protección"⁸ y el "Marco para Soluciones Duraderas"⁹ podrían formar la base de esa guía de planificación a largo plazo. En el marco estratégico se podrían indicar la dirección en que debería avanzar el ACNUR y las tareas correspondientes. Parte del proceso es lograr que se comprenda y reconozca que el marco debe ser suficientemente flexible para adaptarse a la evolución y los cambios de las circunstancias. La elaboración de un marco estratégico de largo plazo es fundamental para llegar a una reorientación que desemboque

⁷ A/58/410.

⁸ A/AC.96/965/Add.1 y la Tercera Edición, de octubre de 2003.

⁹ EC/53/SC/INF.3 - Comité Permanente, "Framework for durable solutions for refugees and persons of concern".

efectivamente en un enfoque de gestión basada en los resultados, así como una base muy necesaria para mejorar otros elementos del proceso presupuestario del ACNUR.

18. La programación basada en el marco estratégico debería llevarse a cabo recurriendo al presupuesto bienal por programas mencionado en el párrafo 13. El uso de programas bien formulados e ideados desde un punto de vista estratégico no puede menos de traducirse en un documento presupuestario estratégico de mejor calidad. Los recursos asignados al bienio se aprovecharían de manera que la organización se acercara más al logro de sus objetivos estratégicos y de las metas especificadas en el marco estratégico de largo plazo. El ACNUR debería atenerse a los objetivos enunciados en el marco estratégico y utilizar las directrices sobre fijación de prioridades (medida 1 del memorando interno IOM 29/2001) para formular y reformular los órdenes de prioridad de sus actividades. Esta tarea es de particular importancia habida cuenta de las discrepancias históricas entre los presupuestos que se aprueban y los fondos disponibles para financiar el presupuesto.

19. El Alto Comisionado ha propugnado que en todas las operaciones sobre el terreno se institucionalicen las prácticas participativas de programación. Recalcó la necesidad de que los asociados de ejecución¹⁰ participaran en la evaluación de las necesidades y del proceso de planificación para mejorar la coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos¹¹. Además, la participación del ACNUR del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo allanará el camino para coordinar e integrar mejor los recursos entre los agentes humanitarios para atender mejor a las necesidades de los refugiados. Son estos elementos básicos y necesarios que deben tenerse en cuenta en la preparación del marco estratégico de largo plazo (→ **Recomendación 5**).

Necesidad de una entidad central de planificación, programación y presupuestación

20. En la actualidad hay dos entidades distintas encargadas de la planificación, la programación y la presupuestación: la Sección de Coordinación de Programas y Asistencia a las Operaciones, que forma parte de la División de Apoyo a las Operaciones, y la Sección de Presupuestos, que forma parte de la División de Gestión Financiera y Suministros. La unificación de las funciones de planificación, programación y presupuestación en una sola dependencia, o la combinación de la función de planificación de programas de los planes de operaciones por país con las funciones presupuestarias de la Sección de Presupuestos impulsaría el avance hacia una gestión basada en los resultados y mejoraría la rendición de cuentas en cuanto a los resultados obtenidos. De hecho, la norma del sistema de las Naciones Unidas es que la planificación, la programación y la preparación de presupuestos estén situadas en una sola dependencia orgánica, ya que los procesos de programación y presupuestación están indisolublemente ligados entre sí. No puede haber programación sin presupuestos ni viceversa (→ **Recomendación 6**).

¹⁰ Definidos como las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas que, en colaboración con el ACNUR desarrollan actividades para proteger y prestar asistencia a los refugiados a fin de lograr soluciones duraderas.

¹¹ Memorando interno y para las oficinas exteriores IOM-FOM 48/2003, de 24 de julio de 2003.

III. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

21. Para el funcionamiento eficaz de una organización es imprescindible que ésta cuente con información precisa y actualizada. Esto se aplica especialmente al caso del ACNUR, cuyas operaciones se desarrollan en el terreno y que funciona en un medio cambiante que hace que la organización deba ajustarse rápidamente a nuevas situaciones. El objetivo básico de los recursos de gestión de la información es proporcionar información en tiempo real a los encargados de tomar decisiones importantes cuando la necesitan para formular un juicio o tomar una decisión correcta. El primer paso para alcanzar este objetivo es preparar una estrategia amplia de gestión de la información y los conocimientos. El ACNUR no tiene una estrategia de ese tipo. La estrategia debería constar de objetivos, actividades e indicadores que condujeran al logro de los objetivos (con inclusión del mejoramiento de las corrientes de información, la normalización de la información y el acceso a la información (y los conocimientos)) y permitieran efectuar el cálculo de los gastos conexos y de los plazos para su puesta en práctica.

22. Además de la necesidad de preparar la mencionada estrategia, la gestión de la información constituye un importante desafío organizacional para el ACNUR: hay una serie de sistemas de información independientes en manos de diversas entidades (como el Servicio de Telecomunicaciones y Tecnología de la Información, el proyecto de renovación de los sistemas de gestión, la Dependencia de Publicación Electrónica (División de Comunicaciones e Información), la Sección de Protección Internacional (Departamento de Protección Internacional), el Proyecto PROFILE y la Dependencia de Información Geográfica y Cartografía (División de Asistencia a las Operaciones) y la División de Gestión de Recursos Humanos) que participan en distintos aspectos de los procesos de gestión de la información (con inclusión de las actividades de tecnología de la información y las comunicaciones), lo que ha dado lugar a la compartimentación y a la aplicación de criterios individuales. Además de estos problemas de fondo, también hay que resolver otros tales como la obstrucción de las corrientes de información, la abundancia excesiva de información dispersa que no se ha integrado en "conocimientos", etc.

23. En un intento por resolver algunos de esos problemas, el ACNUR optó por una solución basada en los sistemas de planificación de los recursos institucionales mediante el desarrollo de su proyecto de renovación de los sistemas de gestión. Sin embargo, al desarrollar este proyecto, el ACNUR parece no haber incorporado en él los procesos existentes, lo cual es un importante requisito de toda aplicación eficaz en función de los costos de cualquier sistema de planificación de recursos institucionales. No se incluyeron en el proyecto de renovación de los sistemas de gestión módulos de apoyo de la gestión basada en los resultados. Otro proyecto (PROFILE) encaminado a mejorar los procedimientos de registro se inició en forma separada del proyecto de renovación de los sistemas de gestión en el segundo semestre de 2002. Se tendría que haber establecido una interfaz entre los dos proyectos (sistemas) de modo que la sede tuviera acceso a la información sobre los expedientes de refugiados y pudiera utilizarla en los procesos de planificación, programación, preparación de presupuestos y supervisión.

24. Una gestión estratégica y coherente de la información exige contar con la dirección central de un funcionario de categoría superior, normalmente denominado Oficial Superior de Información, dotado de experiencia en gestión y competencia en tecnología de la información y las comunicaciones¹². Ese oficial superior debería ser el jefe de la entidad organizacional (encargada de la gestión de la información), que ha de establecerse consolidando las funciones relacionadas de tecnología de la información y las comunicaciones que actualmente se encuentran dispersas en toda la organización (→**Recomendación 7**).

¹² Para más detalles, véase JIU/REP/2002/9.

IV. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

25. La gestión de los recursos humanos fue tema de una auditoría amplia que llevó a cabo la Junta de Auditores de las Naciones Unidas en la segunda mitad del 2002. La auditoría abarcó temas tales como la descentralización y la delegación de la función de gestión de los recursos humanos a las operaciones sobre el terreno, el sistema de información sobre los recursos humanos, la dotación de personal y la estructura de cargos, los contratos, los lugares de destino, las promociones, las prestaciones y beneficios de los funcionarios y la seguridad del personal. En julio y agosto de 2003, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna llevó a cabo otra auditoría de la administración descentralizada del personal del ACNUR.

26. Cuando se llevó a cabo el examen de la DPI, el ACNUR estaba a punto de dar fin a la aplicación de las recomendaciones que figuraban en los dos informes de auditoría. Para responder a las diversas conclusiones y recomendaciones de auditoría, el ACNUR dio a conocer en noviembre de 2003 el reglamento revisado de la Junta de Nombramientos, Ascensos y Destinos y las directrices de procedimiento en materia de nombramientos, ascensos y destinos. Estas directrices de procedimiento se ocupan de cuestiones individualizadas por la Junta de Auditores, tales como los contratos de duración indefinida, el personal en espera de destino, los mecanismos de rotación, la cuestión de las funciones del puesto y los ascensos.

27. Si bien reconocieron que el ACNUR había tenido en cuenta las recomendaciones de auditoría y había hecho progresos, los inspectores consideran que las directrices de procedimiento no constituyen estrategias como tales. El ACNUR debería tener una política administrativa estratégica respecto de la gestión de los recursos humanos (teniendo en cuenta los acontecimientos recientes), que debería abarcar, entre otras cosas, la planificación, la contratación y el nombramiento, la rotación, los ascensos y el perfeccionamiento del personal. En ese contexto, debería darse un mandato amplio a la División de Gestión de Recursos Humanos para que preparara una política de ese tipo. Esa función se sumaría a sus funciones de ejecución.

28. Con respecto a las directrices de procedimiento revisadas, los inspectores desean alertar al ACNUR respecto de algunos aspectos que pueden necesitar mayor examen. La alternativa de la "segunda lista"¹³ permite que los administradores que consideren inaceptables los candidatos propuestos por la División de Gestión de Recursos Humanos soliciten una segunda lista de candidatos. El uso excesivo de la alternativa de la "segunda lista" podría considerarse injusto y verse como una manera de dar trato preferencial, lo que podría crear animosidad entre el personal. La secretaría del ACNUR tiene conciencia de ello y se sirve de esta alternativa solamente en muy pocos casos excepcionales.

29. En el párrafo 92 de las directrices de procedimiento se estipula que "al promover el carácter internacional del ACNUR, se prestará la debida atención a la *diversidad geográfica* y a la consiguiente necesidad de evitar la concentración de personal del cuadro orgánico de contratación internacional de una región en cualquier operación sobre el terreno o en cualquier división o departamento de la sede...". La composición de la plantilla al 31 de diciembre

¹³ Directrices de Procedimiento del ACNUR en materia de nombramiento, ascensos y destinos, noviembre de 2003, párr. 85.

de 2003 indica, por ejemplo, que para algunas operaciones de África, los nacionales de países africanos representaban del 55 al 75% del personal del cuadro orgánico, y en algunos casos se observaba una concentración regional de personal del cuadro orgánico. Además, se observaba que los funcionarios que prestaban servicios en las categorías C, D y E de lugares de destino¹⁴, ubicadas especialmente en África, tenían pocas oportunidades de ser seleccionados para ocupar puestos situados en lugares de destino de categorías A, B y H o en otras oficinas exteriores fuera de la Oficina de África. Para lograr que los principios de la diversidad geográfica (distribución) y de la rotación se lleven a la práctica, el ACNUR debería presentar informes periódicos al Comité Ejecutivo sobre la situación de la aplicación de los párrafos 92 y 47¹⁵ de las directrices, así como sobre las excepciones en relación con el párrafo 85 (→**Recomendación 8**).

¹⁴ Con arreglo a la clasificación de lugares de destino difíciles preparada por la Comisión de Administración Pública Internacional.

¹⁵ "Todos los funcionarios del cuadro orgánico de contratación internacional que hayan sido designados por el Alto Comisionado para ocupar puestos ordinarios estarán sujetos a rotación... Se prevé que los funcionarios del cuadro orgánico de contratación internacional presten servicios durante la mayor parte de una carrera normal en lugares de destino sobre el terreno."

V. ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN

30. En el ACNUR, la función de auditoría interna es responsabilidad del Servicio de Auditoría del ACNUR, que es parte de la OSSI¹⁶. Este servicio presenta informes al Secretario General Adjunto de Servicios de Supervisión Interna y comunica las conclusiones de auditoría al Alto Comisionado Adjunto, sobre la base de un memorando de entendimiento firmado por las dos partes en julio de 2001. La Junta de Auditores de las Naciones Unidas lleva a cabo la auditoría externa de las actividades del ACNUR. Las actividades de evaluación (evaluaciones y exámenes de operaciones, así como estudios temáticos y de política de alcance mundial) son responsabilidad de la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas, que rinde informe directamente al Alto Comisionado Auxiliar. La Oficina del Inspector General lleva a cabo inspecciones, investigaciones, exámenes y encuestas y depende directamente del Alto Comisionado. Las actividades de supervisión se desarrollan a nivel de administradores de programas y cuentan principalmente con la orientación y el apoyo de la Sección de Coordinación de Programas y Apoyo a las Operaciones. Hay un Comité de Supervisión interno¹⁷, encabezado por el Alto Comisionado Adjunto, que fue creado para permitir el intercambio de información y coordinación entre las diversas funciones de supervisión.

Necesidad de fortalecer el Comité de Supervisión

31. A la luz de la separación estructural (o falta de consolidación) de las diversas funciones internas de supervisión y la multiplicidad de canales de presentación de informes, preocupa a los inspectores la cuestión de la eficacia de la función de supervisión, especialmente porque el Comité de Supervisión no parece haber estado funcionando satisfactoriamente. Su composición es demasiado amplia y su autoridad demasiado difusa en relación con la coordinación y el seguimiento de las recomendaciones formuladas a raíz de las inspecciones y evaluaciones.

32. En dos informes anteriores de la DPI sobre la supervisión, la Dependencia analizó en detalle las ventajas de fusionar los distintos elementos de supervisión interna de una organización en una oficina única¹⁸, pero reconoció al mismo tiempo que la coordinación funcional eficaz de diferentes entidades también podía lograrse por otros medios, tales como un

¹⁶ El memorando de entendimiento actualmente en vigencia se firmó en julio de 2001 (hubo memorandos previos firmados en abril de 1997 y abril de 1999, respectivamente). En el memorando de entendimiento se subraya el mandato de la OSSI de llevar a cabo la función de auditoría interna del ACNUR, de conformidad con el Reglamento Financiero para los Fondos de Contribuciones Voluntarias administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

¹⁷ Está integrado por el Alto Comisionado Adjunto, que es su Presidente, el Alto Comisionado Auxiliar, que es el Presidente suplente, el Contralor, los Directores de la División de Protección Internacional, la División de Comunicaciones e Información, la División de Apoyo Operacional y dos oficinas designadas en forma rotatoria. Asisten a las reuniones el Inspector General, el Jefe del Servicio de Auditoría del ACNUR (OSSI) y el Jefe de la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas, en calidad de miembros de oficio.

¹⁸ JIU/REP/93/5, párrs. 153 a 164.

comité de supervisión¹⁹. En el caso del ACNUR, no se puede prever una fusión en todos los frentes, por lo menos en la actual etapa preliminar, porque el presupuesto del ACNUR se financia en parte (en alrededor del 2,6%) con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y en parte con contribuciones voluntarias; la OSSI ha recibido la responsabilidad de la función de auditoría sobre la base de las disposiciones de los reglamentos financieros existentes (regla 5.15 de la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas y artículo 12 del Reglamento Financiero para los Fondos de Contribuciones Voluntarias Administrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Dadas las circunstancias, si se mantiene la estructura actual de supervisión interna del ACNUR, sería indispensable fortalecer la función del Comité de Supervisión, especialmente respecto de la coordinación y el seguimiento de las recomendaciones de supervisión, y en particular las que proceden de inspecciones y evaluaciones, que no suelen aplicarse de forma coherente.

33. El ACNUR presenta al Comité Ejecutivo un informe anual sobre sus actividades de supervisión. El informe está estructurado en tres secciones separadas (evaluación y análisis de políticas, auditoría interna, inspección e investigación). El documento carece de coherencia en materia de información y formato, y no contiene datos sobre la dotación de personal ni sobre los presupuestos asignados. Los informes futuros deberían estar mejor coordinados entre las entidades de supervisión y contener información sobre los efectos de las recomendaciones aplicadas, las experiencias extraídas y las prácticas óptimas, así como sobre dotación de personal y recursos.

34. Los mecanismos de seguimiento existentes, tanto para las actividades de inspección como las de evaluación, no apoyan una supervisión eficaz de la aplicación de las recomendaciones ni una presentación eficaz de informes a ese respecto. Además, a diferencia de las recomendaciones de auditoría interna, los administradores no tienen interés en aplicar las recomendaciones formuladas a raíz de evaluaciones e inspecciones. Si bien hay un sistema que regula las inspecciones (dos bases de datos paralelas: activas y de archivo), el seguimiento no se efectúa de forma coherente. Entre las razones que se aducen se cuenta la índole de las recomendaciones, en su mayoría relacionadas con el rendimiento de los administradores, y la ausencia de una persona o una función dedicadas a la actividad de seguimiento. Con respecto a las actividades de evaluación, no existe ningún mecanismo oficial que obligue a los administradores a aplicar las recomendaciones aceptadas o aprobadas. De resultados de ello, no hay seguridad de que recomendaciones en sí válidas se apliquen a los procesos de planificación, programación y preparación de presupuestos (→**Recomendación 9**).

Necesidad de imponer la independencia operacional del Inspector General

35. En el memorando interno para las oficinas exteriores IOM-FOM/65/2003 se describen el papel, las responsabilidades y los procedimientos de la Oficina del Inspector General y se señala que la Oficina cumple sus funciones sin necesidad de autorización ni impedimentos previos. El Inspector General, que depende directamente del Alto Comisionado, tiene un nombramiento de duración indefinida, lo que, sumado a la práctica de la designación interna (en contraposición a los nombramientos procedentes del exterior) puede perjudicar considerablemente la independencia y objetividad del titular del cargo y podría generar conflictos de intereses. Éste es

¹⁹ JIU/REP/98/2.

un verdadero motivo de preocupación, ya que la independencia del Inspector General es *sine qua non* para que la función de supervisión sea eficaz.

36. Con respecto a las investigaciones, en el memorando IOM-FOM/65/2003 (párr. 5.1.10) se estipula que "las denuncias de conducta indebida contra funcionarios de categoría superior de la Oficina Ejecutiva se remitirán a la OSSI según proceda y no se ocupará de ellas directamente la Oficina del Inspector General". También se estipula, en el párrafo 5.3.3, que "las denuncias contra miembros del Comité del Personal Directivo Superior, Representantes o Jefes de Misiones o sus Adjuntos serán investigadas directamente por la Oficina del Inspector General, como en todo caso en que la presunta conducta indebida pudiera *prima facie* tener repercusiones amplias en la reputación e integridad de la Oficina". Parece haber una falta de coherencia en esas dos disposiciones ya que, según el capítulo 2 del *Manual del ACNUR*, algunos miembros del Comité Ejecutivo son también miembros del Comité del Personal Directivo Superior. Además, en el "Informe sobre actividades de supervisión"²⁰ presentado al Comité Ejecutivo en su 53º período de sesiones, el ACNUR se comprometió a firmar un memorando de entendimiento con la OSSI con miras a "aclarar y formalizar las condiciones de cooperación en las investigaciones entre las dos oficinas". Como el memorando de entendimiento con la OSSI nunca se firmó, los inspectores consideran que la relación funcional entre la Oficina del Inspector General y la OSSI con respecto a la investigación debe aclararse sin demora (→**Recomendación 10**).

Eliminación del requisito de rotación en las funciones de supervisión

37. Los inspectores, investigadores y evaluadores están sujetos a rotación. Este requisito es un motivo de preocupación, ya que puede obstaculizar la independencia y objetividad de los funcionarios de que se trate, pues es muy posible que más adelante deban asumir funciones bajo la supervisión de funcionarios que pueden haber sido objeto de procedimientos de supervisión. Además, las actividades de inspección, investigación y evaluación requieren un cierto grado de conocimientos especializados, con lo que no es eficiente aplicar el requisito de la rotación a los funcionarios que cumplen estas actividades (→**Recomendación 11**).

²⁰ A/AC.96/966, párr. 21 (pág. 14).

VI. OPERACIONES SOBRE EL TERRENO

38. Para cumplir su mandato, el ACNUR mantiene en 120 países más de 250 oficinas exteriores supervisadas por cinco Oficinas de regiones que forman parte del Departamento de Operaciones. El presupuesto de operaciones correspondiente a 2004 asciende a 662.586.000 dólares de los EE.UU., lo que representa el 70% del total del presupuesto anual aprobado. En cuanto a las asignaciones presupuestarias, las operaciones de mayor envergadura del ACNUR están situadas en África (35%), seguidas por Asia central, Asia sudoccidental, África septentrional y el Oriente Medio (17%), Europa (11%), Asia y el Pacífico (5%) y América (3%).

39. Para obtener conocimiento directo sobre las cuestiones de administración y gestión en el terreno, los inspectores, tras celebrar consultas con la sede, seleccionaron las operaciones del ACNUR en Tanzania para llevar a cabo su examen, teniendo presente que Tanzania desde hace mucho tiempo ha venido dando acogida al mayor número de refugiados de toda África. En marzo de 2004, el número de personas que recibían asistencia del ACNUR en Tanzania era del orden de 460.000, principalmente burundianos y congoleños, muchos de los cuales habían llegado al país en 1993. Esta cifra no incluye al casi medio millón de refugiados que habían llegado procedentes de Burundi a fines del decenio de 1960 y principios del de 1970 y se asentaron en el país.

40. Frente a una situación de refugiados de tan larga data, el ACNUR observa en Tanzania un creciente aumento de la "fatiga" respecto de los refugiados. La presencia permanente de un gran número de refugiados en el país ha sido politizada, con lo que el Gobierno ejerce presión para encontrar una solución rápida a fin de repatriar a dichos refugiados a sus países de origen. Dada esta situación, el examen de las operaciones del ACNUR en Tanzania se centró en tres aspectos principales: cuestiones de administración, operaciones y relaciones con el país de acogida. Si bien las conclusiones se basan en la misión particular estudiada, la mayoría de las cuestiones abarcadas y las conclusiones y recomendaciones conexas son pertinentes para toda la organización.

Cuestiones de administración

Estructura y plantilla de la representación sobre el terreno

41. Además de la oficina de su representante u oficina local en Dar es Salaam, encabezada por un funcionario de categoría D-1, la estructura de las operaciones del ACNUR en Tanzania abarca tres oficinas auxiliares ubicadas en la región de Kagera (en Ngara) y la región de Kigoma (en Kibondo y Kasulu), y una oficina exterior en Kigoma. Las oficinas auxiliares están encabezadas por funcionarios de categoría P-5, y la oficina exterior por un funcionario de categoría P-4. Además, hay dos pequeñas oficinas exteriores en Lugufu y Mwanza, esta última creada por razones logísticas.

42. Los datos sobre refugiados registrados, dotación de personal y presupuesto administrativo aprobado para 2004 para las oficinas sobre el terreno del ACNUR revelan en general una falta de correlación entre el número de refugiados y la estructura y la dotación de personal reales de las diferentes oficinas. La Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas ideó un instrumento de gestión para relacionar el tamaño de la oficina con parámetros tales como el número de refugiados, el presupuesto asignado y la posibilidad de establecer comparaciones entre oficinas

comparables. La Sección de Desarrollo y Gestión Institucionales llevó a cabo una actividad paralela respecto de los parámetros de dotación de personal, centrándose para ello en la estructura del personal (más que en el número de funcionarios). Estos instrumentos son importantes para lograr una armonización entre el tamaño de la oficina y la dotación de personal en todas las operaciones, y deberían perfeccionarse para que el número de refugiados registrados y el presupuesto asignado correspondieran al tamaño de la oficina y la dotación de personal.

43. En el plan de operaciones para Tanzania correspondiente a 2005, la oficina local propuso aumentar la categoría de la oficina de Kigoma de oficina exterior a oficina auxiliar y bajar la categoría de la oficina de Kasulu de oficina exterior a oficina auxiliar de Kigoma. Este cambio estructural ha sido justificado por la expectativa de que el centro de gravedad de las operaciones pase de Kasulu a Kigoma y por la necesidad de que el ACNUR esté representado en la región de Kigoma de modo de tener en cuenta las estructuras administrativas locales, dado que el Gobierno central está representado a nivel regional por un Comisionado Regional y a nivel de distrito por comisionados de distrito. A ese respecto cabe recordar que originalmente sólo había dos oficinas auxiliares (Ngara y Kigoma), con dos oficinas exteriores en Kasulu y Kibondo de la oficina auxiliar. En enero de 2001 estas dos oficinas exteriores fueron pasadas a la categoría superior de oficina auxiliar, en tanto que la oficina auxiliar de Kigoma pasó a la categoría inferior de oficina exterior.

44. Para estructurar la presencia del ACNUR sobre el terreno debería tenerse en cuenta más el número real de refugiados que el paralelismo con las estructuras administrativas locales. Por consiguiente, es necesario que se haga un análisis crítico general (que abarque a Ngara, Kibondo, Kasulu y Kigoma) del tamaño y la estructura actuales de las oficinas y su dotación y estructura de personal, sobre la base del número de refugiados y el tipo de actividades. Como todas las oficinas son actualmente autónomas en materia de protección, asistencia y administración, para evitar la duplicación de actividades, debería considerarse la posibilidad de seguir racionalizando, para lo que habría que determinar si actividades tales como proporcionar dirección en materia de política y lograr coherencia y armonización en materia de protección y asistencia, supervisión, preparación de presupuestos, presentación de informes y administración se podrían fusionar, respecto de todas las oficinas (Ngara, Kibondo, Kasulu y Kigoma), en una sola oficina auxiliar, dejando a todas las demás en la categoría de oficinas exteriores. (→**Recomendación 12 a**)).

Porcentaje de puestos vacantes

45. Al 1º de enero de 2004, el 10% de los puestos estaba vacante, especialmente los de protección, asistencia sobre el terreno y seguridad sobre el terreno. Aunque los servicios básicos de salud y educación eran deficientes y las condiciones de vida en general malas, los lugares de destino de la región noroccidental de Tanzania se clasificaron como lugares de destino "con familia", sobre la base de la situación en materia de seguridad determinada por la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas. Las dificultades normalmente vinculadas a la condición de misión dan lugar a la aplicación de la escala de prestaciones de subsistencia (operaciones) (SOLAR). Como no hay reconocimiento oficial de esa condición en el caso de la región noroccidental de Tanzania, los funcionarios naturalmente tienen resistencia a hacerse acompañar de sus familias y los posibles candidatos a algunos puestos vacantes deciden presentar su candidatura a vacantes existentes en otros lugares de destino.

46. Desde el 1º de enero de 2001, los lugares declarados lugares de destino "sin familia" por la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas se clasifican como zonas de operaciones especiales y tienen derecho a SOLAR. Si bien la decisión de establecer una zona de operaciones especiales depende generalmente de la fase de seguridad vigente (es decir, fase III, IV, V), hay posibilidades de que se hagan excepciones sobre la base de las necesidades operacionales de la Oficina²¹. Si bien esas excepciones no se conceden muy a menudo, para hacerlo se deben tener en cuenta las condiciones de vida reales, además de la fase de seguridad aplicable al lugar de destino del caso a fin de proporcionar incentivos adicionales a los posibles candidatos a prestar servicios en lugares de destino difíciles (→**Recomendación 12 b**)).

Operaciones

Cuestión del segundo registro

47. En el memorando de entendimiento firmado entre el PMA y el ACNUR en julio de 2002 se establece una división de responsabilidades entre las partes en lo relativo a necesidades de planificación, evaluación, movilización de recursos, entrega y distribución de alimentos, recaudación de fondos, supervisión, presentación de informes y evaluación y coordinación. Con arreglo a dicho memorando, el número de beneficiarios y la situación de seguridad alimentaria de los refugiados deben actualizarse por lo menos una vez al año en una actividad conjunta del ACNUR y el PMA, en que también han de participar otros asociados de ejecución y los gobiernos donantes.

48. La actividad de registro más reciente se llevó a cabo en 2001. Los funcionarios del PMA hicieron hincapié en la necesidad de un segundo registro detallado, dado que era indispensable determinar con exactitud el número de beneficiarios para evaluar las necesidades y, por ende, proceder a una planificación y utilización eficaces de los recursos. Aunque compartían la preocupación del PMA y expresaron su adhesión al plan de segundo registro, los funcionarios del ACNUR indicaron que la organización estaba explorando modalidades de mejorar el proceso de segundo registro a fin de aumentar la seguridad de llevar a su mínima expresión los movimientos entre campamentos, preservando al mismo tiempo la dignidad de los refugiados. A principios de 2004 se ensayó en un campamento de tamaño reducido (2.000 refugiados) un nuevo sistema de segundo registro basado en la biometría, pero se determinó que el método era relativamente caro, llevaba mucho tiempo y no servía en el caso de los recién nacidos. Las actividades de registro están sujetas a la disponibilidad de recursos, pero de todos modos deben considerarse una de las prioridades principales, teniendo presentes las posibles economías que podrían derivarse de eliminar del registro a refugiados inexistentes (→**Recomendación 13 a**)).

Nivel de asistencia a los refugiados

49. Aumenta la preocupación respecto del nivel insuficiente y siempre en descenso de la atención y manutención que se brinda a los refugiados. De un presupuesto total de 27.361.875 dólares de los EE.UU. aprobado por el Comité Ejecutivo para Tanzania en 2004, menos del 50%

²¹ Véase IOM/FOM 12/2004.

se asignó a la atención y manutención de los refugiados, lo cual significa que solamente se asignó una media de 0,08 dólares de los EE.UU. por refugiado por día²². En 2002, una misión patrocinada por el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas examinó la situación de los refugiados de larga data en Tanzania y sus efectos en las comunidades de acogida. Reconoció, entre otras cosas, que "los refugiados en Tanzania no reciben tanta asistencia de la comunidad internacional como la que reciben los programas de refugiados de otras partes del mundo aunque, a pesar de lo limitado de los recursos, se hace todo lo posible por alcanzar los niveles internacionales". Los propios refugiados criticaron el nivel de asistencia que se les prestaba, especialmente la escasez de artículos no alimentarios tales como enseres de cocina, mantas, revestimientos de plástico y artículos sanitarios (al llegar, se proporciona a cada refugiado un surtido estándar de artículos no alimentarios).

50. Los funcionarios del ACNUR explicaron que la estructura de gastos guardaba estrecha relación con la ubicación de las oficinas y los campamentos de refugiados, la infraestructura disponible en Tanzania y el costo de la parte logística. El ACNUR proporciona asistencia a zonas afectadas por la presencia de refugiados y financia el plan general de seguridad (aproximadamente 1 millón de dólares de los EE.UU. por año) que tiene por objeto asegurar el carácter civil y humanitario de los campamentos y mantener el orden público en los campamentos y fuera de ellos. Además, el ACNUR proporciona fondos a sus asociados nacionales e internacionales de ejecución no sólo para que apliquen los programas sino también para que sufraguen sueldos y gastos administrativos (10 a 20% del presupuesto total de atención y manutención). Para evitar la duplicación de esfuerzos y reducir los gastos de apoyo, en 2003 se llevó a cabo un estudio encaminado a racionalizar el número de asociados de ejecución que participaban en los programas del ACNUR, que lo redujo de 27 a 17.

51. En tanto que las dificultades financieras que enfrenta la organización y las condiciones locales influyen en el nivel de asistencia que se presta a los refugiados, los cortes drásticos en la asignación de recursos a las operaciones del ACNUR en Tanzania pueden haber afectado su capacidad de proporcionar a los refugiados la asistencia que puede considerarse mínima para preservar la dignidad humana. Aunque el número de refugiados no ha declinado proporcionalmente, en los cuatro últimos años el presupuesto de operaciones se ha reducido en alrededor del 38%. Se reconoce que las limitaciones financieras contribuyeron, entre otras cosas, al empeoramiento de la infraestructura en los campamentos y a la reducción de los servicios esenciales que se prestaban a los refugiados, hasta llegar a un punto en que estos servicios cayeron por debajo de las normas internacionalmente reconocidas, como las llamadas "normas Esfera"²³. Según se dice, la escasez de personal ha llevado a una supervisión insuficiente de los campamentos, lo cual deja a los refugiados más expuestos todavía a actividades criminales y a la violencia sexual y basada en el género (→**Recomendación 13 b**)).

²² Esta cifra no abarca los alimentos, que proporciona separadamente el PMA con arreglo a un memorando de entendimiento concertado con el ACNUR.

²³ Normas mínimas establecidas en colaboración por las organizaciones humanitarias que prestan asistencia en casos de desastre (provocados por causas naturales o por conflictos) y que abarcan sectores tales como suministro de agua, saneamiento, nutrición, alimentación, vivienda y atención de la salud. Se basan en el principio de que las poblaciones afectadas por un desastre tienen derecho a vivir con dignidad.

Coordinación y asociaciones

52. El ACNUR trabaja en estrecha coordinación con el Gobierno de Tanzania, con los asociados de ejecución y con otros organismos de las Naciones Unidas, especialmente el PMA y el UNICEF. Todos los interesados parecen estar satisfechos con el grado y la calidad de la cooperación y la asociación. Sobre el terreno esto se logra, entre otras cosas, mediante evaluaciones de las necesidades y análisis de las deficiencias efectuados en forma conjunta, planes de actividades conjuntos y misiones de evaluación conjuntas.

53. En el Marco de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo y el Marco de Cooperación por País aprobado para Tanzania no se ha integrado el elemento humanitario de la intervención de las Naciones Unidas en ese país. En 2003, de resultas de las recomendaciones formuladas por la misión del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios mencionada en el párrafo 49, los organismos de las Naciones Unidas elaboraron de consuno un nuevo marco estratégico de asistencia humanitaria y para el desarrollo para la zona nordoccidental de Tanzania para 2004-2006 que tenía por objeto complementar el Marco de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo y el Marco de Cooperación por País, integrando la asistencia humanitaria en la programación del desarrollo sostenible a largo plazo, y proporcionar asistencia a las comunidades que acogían refugiados con arreglo a las normas internacionales mínimas sobre el particular.

54. Gracias al proceso "ACNUR 2004", iniciado por el Alto Comisionado, la Asamblea General aprobó su resolución 58/153, de 22 de diciembre de 2003, en que invitaba al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que "incluya, por conducto del sistema de coordinadores residentes y en plena consulta con el gobierno interesado, el examen de las necesidades de los refugiados y, si procede, de otras personas de que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado, en el proceso de evaluación común para los países y en la posterior formulación y ejecución de sus programas de desarrollo"²⁴. Según proceda en las metas y objetivos de los programas que se incluyan en los planes de operaciones para los países se deben establecer claros vínculos con las correspondientes tareas del Marco de las Naciones Unidas de Asistencia para el Desarrollo y el Marco de Cooperación por País previstas para los países pertinentes que den asilo a refugiados (→**Recomendación 14**).

Relaciones con el país de asilo

Contrarrestar la "fatiga de asilo"

55. Como se reconoce en el estudio del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios mencionado en el párrafo 49, "Tanzania, generosamente, ha proporcionado asilo a grandes números de refugiados de distintos países, en condiciones que han garantizado una coexistencia armoniosa entre los refugiados y la población local". Sin embargo, se advierten claros indicios de "fatiga de asilo"; por otra parte, en los últimos años diversos altos funcionarios del Gobierno de Tanzania, incluido el Jefe de Estado, han expresado preocupación por la considerable carga que impone al país de acogida y a las comunidades locales la presencia prolongada de los

²⁴ Resolución 58/153 de la Asamblea General, párr. 4.

refugiados, así como por cuestiones conexas de seguridad regional y de relaciones interestatales en la región de los Grandes Lagos.

56. También expresaron preocupaciones de ese tipo a la DCI algunos funcionarios del Ministerio del Interior, quienes encomiaron la colaboración con el ACNUR, pero opinaron que debían desplegarse más esfuerzos para hacer frente a cuestiones tales como la asistencia que se proporcionaba a las comunidades de acogida, la rehabilitación del medio ambiente y el mejoramiento de la situación de seguridad en las zonas afectadas por los refugiados.

57. Diversos funcionarios del ACNUR, el UNICEF y el PMA explicaron que se había avanzado considerablemente en la prestación de asistencia a las comunidades de acogida, en particular proporcionando material didáctico, vacunas y acceso gratuito a los servicios de salud. Señalaron que Tanzania había recibido un monto importante de asistencia bilateral, calculado en aproximadamente 3.148 millones de euros respecto del período 2001-2003²⁵, y que parte de la asistencia para el desarrollo era complementario de la asistencia humanitaria, sobre todo en sectores tales como la salud, el suministro de agua y el saneamiento. Sin embargo, estimaron también que seguía existiendo la necesidad de que aumentaran el suministro de información y las actividades de promoción de la asistencia, además de actividades rectificativas por parte de los organismos de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y las ONG en las zonas afectadas por los refugiados (→ **Recomendación 15 a**)).

Atención preferente a las soluciones duraderas y la repartición de la carga

58. En el informe que presentó a la Asamblea General en su 58º período de sesiones²⁶, el Alto Comisionado observó que "en la actualidad la mayoría de los países con grandes poblaciones de refugiados son países en desarrollo"²⁷. La búsqueda de soluciones duraderas entraña no sólo esfuerzos para que los refugiados queden incluidos en las actividades de desarrollo, sino también el compromiso de la comunidad internacional de repartir mejor la carga.

59. El mejoramiento de las oportunidades de reasentamiento forma parte de la búsqueda de soluciones duraderas; a este respecto debe tenerse en cuenta la contribución que pueden aportar los refugiados a la economía de los países de reasentamiento. Aunque las estadísticas indican que en los programas de reasentamiento el destino principal de los refugiados son los países desarrollados, es preciso investigar más a fondo las posibilidades que ofrecen los países en desarrollo. La información obtenida durante la misión que llevó a cabo la Dependencia Común de Inspección en Kibondo indicó que, entre 1997 y 2003, Benin y Burkina Faso habían ofrecido oportunidades de ese tipo a refugiados que provenían principalmente de Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo. No obstante, la ejecución de esos dos programas había quedado pendiente debido a varias razones que fueron objeto de una evaluación exhaustiva

²⁵ Tanzania 2004 CAP.

²⁶ A/58/410. "Fortalecimiento de la capacidad de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el cumplimiento de su mandato".

²⁷ *Ibid.*, párr. 31.

publicada por la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas en abril de 2004²⁸. Según esa evaluación, sólo podían iniciarse programas de reasentamiento en los países en desarrollo si se cumplían determinados requisitos. Se propusieron medidas inmediatas y a largo plazo que merecen ser objeto de un examen cuidadoso por todos los interesados (→**Recomendación 15 b**)).

²⁸ EPAU/2004/04-Rev.1. Refugee resettlement in developing countries. The experience of Benin and Burkina Faso, 1997-2003.