



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

67º período de sesiones

Ginebra, 3 a 7 de octubre de 2016

Tema 5 del programa provisional

**Examen de los informes relativos a la supervisión administrativa
y de los programas y a la evaluación**

Informe sobre la elaboración y evaluación de políticas

Informe del Alto Comisionado

Resumen

El presente informe, que abarca el período comprendido entre julio de 2015 y junio de 2016, se presenta con arreglo a la decisión del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de examinar los informes relativos a la evaluación e inspección administrativa y de los programas durante su período plenario de sesiones anual (A/AC.96/1003, párr. 25, apartado 1 f) vi)).



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	3
II. Política de evaluación, capacidad y dotación de personal	4–7	3
III. Evaluaciones y exámenes	8–15	4
IV. Investigación y publicaciones	16–18	6
V. Relaciones externas y evaluaciones interinstitucionales	19–20	7

I. Introducción

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ha propuesto asegurar el examen y la evaluación sistemáticos de sus políticas, programas, proyectos, acuerdos de asociación y prácticas¹. El responsable de estas funciones es el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP), que trabaja en colaboración con las divisiones, oficinas y operaciones sobre el terreno pertinentes.
2. Durante el período que se examina, la Oficina concluyó la revisión de su política de evaluación, teniendo en cuenta los documentos actualizados sobre pautas y normas que publicó el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) en junio de 2016. La revisión de la política se acompañó de la creación en paralelo de un sistema de garantía de calidad que orientará la labor de evaluación en toda la organización, de conformidad con las buenas prácticas en todo el ciclo de gestión de la evaluación.
3. En consonancia con la reorientación general de la función de evaluación, el SEEP se centró principalmente en evaluar las cuestiones de importancia institucional, prestar apoyo técnico y orientación a la labor de evaluación descentralizada y desarrollar su función de supervisión de la garantía de calidad. Por conducto del SEEP, la Oficina fomentó la investigación sobre una serie de cuestiones relevantes y alentó el intercambio activo de ideas y análisis entre el ACNUR y sus principales asociados. Estas actividades se llevaron a cabo para reforzar la capacidad del ACNUR de desempeñar su mandato de manera eficaz y eficiente.

II. Política de evaluación, capacidad y dotación de personal

4. El SEEP concluyó su trabajo sobre la política de evaluación revisada, que ahora está dotada de una visión de futuro y fija las responsabilidades de evaluación en todos los niveles de la organización. El SEEP se centrará en las evaluaciones de nivel orgánico (incluidas las emergencias de nivel 3²), ofreciendo apoyo técnico y orientación en materia de evaluaciones a las oficinas, divisiones y oficinas en los países; elaborando procedimientos, métodos y materiales de evaluación que se ajusten a los requisitos del ACNUR; y supervisando la garantía de calidad. Habida cuenta de que es necesario ampliar las capacidades de gestión de la evaluación, el SEEP contempla que la labor de evaluación descentralizada se vaya adoptando gradualmente a lo largo de los próximos cinco años.
5. Durante el período que se examina, y para respaldar la próxima aplicación de la política revisada, el SEEP ha invertido en el desarrollo de un sistema de garantía de calidad para las evaluaciones que se lleven a cabo en el ACNUR. Ese sistema generará orientaciones esenciales para documentar el proceso de gestión de la evaluación, desde su diseño hasta su finalización, además de para garantizar la adecuación a las buenas prácticas. El sistema consiste en cinco módulos que abordan las siguientes fases de la evaluación: preparación, inicio, recopilación de datos, presentación de informes y finalización.

¹ Las evaluaciones, los exámenes y los trabajos de investigación a que se hace referencia en el presente documento pueden consultarse en: <http://www.unhcr.org/evaluation-and-research.html> y <http://www.unhcr.org/search?comid=4a1d3b346&cid=49aea93a6a&scid=49aea93a39&tags=evaluation%20report>.

² El Comité Permanente entre Organismos define las emergencias de nivel 3 como grandes crisis que requieren la movilización de todo el sistema para garantizar una respuesta efectiva ante la magnitud, la complejidad y la urgencia de una situación.

6. A fin de preparar la introducción de las evaluaciones descentralizadas, el SEEP se ha centrado más en intensificar la cooperación con las divisiones de la sede y las oficinas regionales, además de con las operaciones sobre el terreno. En este sentido, ha puesto en marcha, en colaboración con la División de Protección Internacional, una gran evaluación multinacional que está previsto que concluya en breve. El SEEP colaboró también estrechamente con la Sección de Apoyo y Análisis de Programas de la División de Gestión y Apoyo a los Programas, con objeto de incorporar los procesos de evaluación a las futuras instrucciones de programación. Al mismo tiempo, también ha seguido cooperando con las oficinas regionales y las operaciones sobre el terreno para preparar las evaluaciones de los programas de los países.

7. En consonancia con el compromiso adquirido en la política de evaluación revisada y con el fin de reforzar la función de evaluación, el SEEP ha cubierto dos vacantes con personal de contratación externa. Uno de los nuevos funcionarios, contratado mediante la iniciativa para el fomento de la capacidad del ACNUR, empezó a trabajar en septiembre de 2015 y se ha centrado fundamentalmente en establecer el sistema de garantía de calidad. El segundo empezará a trabajar en septiembre de 2016 y se concentrará en respaldar la labor de evaluación descentralizada preparando materiales formativos y organizando talleres para las operaciones sobre el terreno, que se pondrán en práctica en estrecha colaboración con la División de Gestión y Apoyo a los Programas.

III. Evaluaciones y exámenes

8. Durante el período que se examina, el SEEP supervisó una serie de evaluaciones y exámenes de políticas y cuestiones programáticas relativas a la respuesta a las situaciones de emergencia, la protección y las soluciones duraderas, para las que, cada vez con más frecuencia, se ha recurrido a expertos externos independientes. Ha habido una mayor concentración en la labor de garantía de calidad con respecto de la formulación del mandato para las evaluaciones, la evaluación de la fuerza probatoria y los procesos de examen para los proyectos de informe y los informes finales. Otro logro destacado ha sido la introducción y el seguimiento de la matriz de medidas de gestión, según la cual se ha de dar una respuesta oficial a las conclusiones de cada evaluación. Estas medidas se adoptaron para reforzar los objetivos de aprendizaje y rendición de cuentas de la función de evaluación.

9. En el contexto de las operaciones de emergencia y de conformidad con su compromiso interno de evaluar la respuesta del ACNUR a las emergencias de nivel 3, el SEEP concluyó su evaluación de la respuesta ofrecida en Etiopía y Uganda a los refugiados de Sudán del Sur y de la que se dio a los refugiados sirios en Turquía. En lo referente a la situación de Sudán del Sur, la evaluación permitió observar una notable mejora en la coordinación de la respuesta para los refugiados en Etiopía en comparación con otras emergencias anteriores, en particular la de Dollo Addo en 2011. Se llegó a la conclusión de que se había dado una respuesta puntual y efectiva que había permitido salvar vidas en ambos países y se valoró la función efectiva desempeñada por ambos Gobiernos; sin embargo, se detectaron ciertos puntos débiles en el empleo de planes de contingencia y en la preparación. En lo relativo a Turquía, la evaluación permitió concluir que el ACNUR había dado una respuesta flexible, dadas las limitaciones de espacio operativo y de recursos disponibles. La evaluación mostró que la organización había actuado con eficacia al ayudar al Gobierno de Turquía a desarrollar un marco normativo que garantizase la protección de los refugiados sirios. Entre las principales dificultades observadas destaca la necesidad de conocer mejor a la población de refugiados; seguir ampliando la respuesta de protección; adaptar las estructuras de coordinación a los requisitos nacionales, provinciales y municipales; y abordar los problemas de los refugiados urbanos.

10. Con respecto a las emergencias que generan desplazamientos internos asociados a conflictos, el SEEP contribuyó activamente a los exámenes de evaluación humanitaria interinstitucional de las respuestas colectivas a las emergencias de nivel 3 en la República Centroafricana y Sudán del Sur, establecidos bajo los auspicios del Comité Permanente entre Organismos. Como miembro del grupo directivo del Grupo de Evaluación Humanitaria Interinstitucional, el SEEP participó en todas las fases del ciclo de gestión de la evaluación. A lo largo de 2016, el SEEP ha participado activamente en el diseño de una propuesta de evaluación futura de las operaciones llevadas a cabo en el Iraq.

11. En consonancia con la política de evaluación revisada, el SEEP ha concentrado sus recursos en evaluar las cuestiones de importancia institucional, formular enfoques para las evaluaciones de los programas de los países y adquirir conocimientos técnicos sobre distintos tipos de evaluaciones. Para llevar a cabo la transición a evaluaciones más complejas, ha sido necesaria una mayor inversión inicial en su diseño y preparación. También ha habido que contratar a expertos independientes y adoptar, en consecuencia, procedimientos que difieren de las prácticas adoptadas en el pasado. Se ha previsto realizar de forma periódica evaluaciones de los niveles estratégicos, que tienen una duración media de 12 meses.

12. En la esfera de la protección, la evaluación en curso de las tres estrategias institucionales del ACNUR en materia de protección de la infancia, violencia de género y educación terminará, según lo previsto, en septiembre de 2016. Se ha concluido la labor de diseño e investigación preparatoria para la evaluación del apoyo del ACNUR a las comunidades de acogida y de la gestión de los grupos de protección, y se licitará en breve. En el segundo semestre de 2016 se iniciará la labor preparatoria relativa a varias evaluaciones de nivel orgánico para que se pongan en práctica en 2017.

13. En lo que se refiere a las evaluaciones de programas de países y de temas, el SEEP redactó informes sobre las operaciones del ACNUR en Colombia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán, además de sobre los centros de tránsito de emergencia de Rumania y Eslovaquia. Se están terminando otras evaluaciones sobre la iniciativa de mejora de la calidad (procedimientos de asilo) en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y sobre el uso del registro biométrico en Jordania. La evaluación de Colombia se centró en la posición estratégica adoptada por el ACNUR en la cambiante situación que atraviesa el país en lo relativo a las negociaciones de paz, en sus procesos de toma de decisiones y en los resultados globales conseguidos. Se llegó a la conclusión de que el ACNUR había ofrecido un valioso apoyo a la labor de desarrollo del marco jurídico nacional y de las políticas públicas para garantizar los derechos de los desplazados internos y las víctimas del conflicto, y que el enfoque comunitario adoptado por la organización había resultado eficaz para asistir a esas personas. Asimismo, se observó que era necesario reducir el número de estrategias independientes y de objetivos de alto nivel. En las recomendaciones de la evaluación se subrayó que era necesario apoyar a nuevos asociados en la aplicación de enfoques comunitarios a fin de ampliar la cobertura, adoptar un enfoque más inclusivo de las soluciones duraderas y considerar la posibilidad de revisar las modalidades de dotación de personal y aplicación.

14. A pesar del compromiso de larga data del ACNUR en la región de Asia Central, en el informe se señaló que seguían sin lograrse soluciones duraderas para los refugiados en los países de la región que eran objeto de examen (Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán). Se observó que la aplicación de algunas disposiciones del derecho interno relativas al asilo seguía sin ajustarse a las normas internacionales y que el acceso al asilo y a los procedimientos de asilo seguía siendo difícil para los refugiados. Con respecto a los medios de subsistencia, en el informe se señalaron las dificultades que había en el entorno operativo y se indicó que los enfoques humanitarios no estaban correctamente adaptados para lograr una autosuficiencia sostenible. Entre las principales recomendaciones destacó la

de redoblar los esfuerzos para hacer frente a la precariedad de las circunstancias legales y económicas de los refugiados reconocidos con arreglo al mandato del ACNUR, obtener mejores datos socioeconómicos sobre los hogares de los refugiados y adoptar enfoques más orientados al desarrollo con la colaboración de asociados con experiencia en la materia.

15. Se llevó a cabo una evaluación de los centros de tránsito de emergencia de Rumania y Eslovaquia a petición del Servicio de Reasentamiento del ACNUR y en colaboración con la Oficina Regional para Europa y la Representación Regional para Europa Central, con sede en Budapest. El propósito previsto para estos centros era permitir la evacuación de emergencia de los refugiados para poder reasentarlos en lugares donde pudieran hacerse las entrevistas de forma segura. La evaluación permitió llegar a la conclusión de que la función de estos centros había cambiado desde su creación. Se observó que eran útiles para los procesos de reasentamiento de tránsito, pero que sus operaciones no estaban determinadas tanto por consideraciones de emergencia como por las políticas y las prácticas de los países de reasentamiento. Más concretamente, la capacidad de los centros de tránsito de emergencia no se había utilizado suficientemente y el procesamiento era más lento de lo previsto. Ello suscitaba dudas sobre su rentabilidad. La evaluación dio lugar a la recomendación de que se revisase el perfil de los traslados con fines de reasentamiento de emergencia para incluir los casos de traslado prioritario sin haber identificado previamente el país de reasentamiento e introducir unas normas mínimas para el funcionamiento de estos centros de tránsito de emergencia.

IV. Investigación y publicaciones

16. El SEEP siguió apoyando la investigación independiente mediante la serie “New Issues in Refugee Research” (Novedades en la investigación sobre los refugiados). Se publicaron cuatro documentos sobre los temas siguientes: la importancia de las actividades de subsistencia para fomentar la resiliencia de los refugiados en Uganda; el papel de la diáspora somalí en la Iniciativa Mundial para los Refugiados Somalíes; soluciones integrales para los refugiados de Colombia; y los resultados de los estudios realizados sobre el terreno en relación con las distintas prácticas de gasto e inversión empleadas por los refugiados y las comunidades de acogida en Uganda. El SEEP también contribuyó a un estudio de la Oficina Regional para las Américas sobre los programas de reasentamiento de la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay.

17. Tras la investigación sobre el terreno realizada en Jordania y el Líbano, el ACNUR y el Banco Mundial, trabajando en estrecha colaboración con sus oficinas correspondientes en esos países, culminaron un importante estudio analítico sobre la pobreza y el bienestar de la población de refugiados sirios en esos dos países³. El estudio fue publicado por el Banco Mundial y presentado en Washington, D.C., en diciembre de 2015. Se presentó también en una serie de actos y seminarios que se centraron en los desafíos a más largo plazo para hacer frente a los desplazamientos de refugiados en el Oriente Medio y en las orientaciones sobre políticas para organismos humanitarios y de desarrollo a medio y largo plazo⁴. El SEEP también ha efectuado aportaciones técnicas al diseño de un estudio dirigido por el Banco Mundial en el que se comparan los hogares de los refugiados con los de la población local en el norte del Iraq, Jordania y el Líbano. Las conclusiones preliminares aportaron datos sobre el impacto que han tenido los refugiados sirios en el mercado laboral del Líbano y las distintas repercusiones de los desplazamientos en los hogares de los refugiados, los desplazados internos y la población local en el norte del Iraq.

³ Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23228>.

⁴ Disponible en <http://www.cmimarseille.org/sites/default/files/newsite/library/files/en/What%20next%20for%20the%20Syrian%20Refugee%20Crisis-%20English.pdf>.

18. Durante el período que se examina, el SEEP prestó apoyo a la aplicación de la política del ACNUR sobre refugiados urbanos, por ejemplo con la serie de talleres y mesas redondas sobre la “Creación de comunidades profesionales para los refugiados urbanos”, que facilitó el intercambio de iniciativas locales para que los refugiados se integrasen en las ciudades. Los informes de esos actos se han publicado en el sitio web del ACNUR. Se ha seguido empleando un sitio web interactivo como plataforma para el “Programa de aprendizaje para los refugiados urbanos”⁵, y URBAN REFUGEES, una organización no gubernamental que colabora con el ACNUR y cuenta con una amplia experiencia en la investigación y evaluación sobre los refugiados urbanos, se encargará de administrarlo.

V. Relaciones externas y evaluaciones interinstitucionales

19. El SEEP ha seguido ampliando su colaboración con los órganos de evaluación externos e interinstitucionales. Participó en la Asamblea General e Intercambio de Prácticas Anuales del UNEG, en el Grupo de Trabajo del UNEG, en el Grupo de Interés de Evaluación Humanitaria y en el grupo directivo del Grupo de Evaluación Humanitaria Interinstitucional. La activa participación en los procesos del UNEG generó oportunidades de interacción y aprendizaje para los pares del ACNUR dedicados a la evaluación con respecto a diversas cuestiones valiosas en materia metodológica y técnica.

20. El SEEP coordinó la evaluación programática para el período de 2015 a 2016 de la labor del ACNUR con los refugiados y los desplazados internos en entornos mixtos, liderada por la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI). Actuó de enlace y de coordinador de todos los contactos y acuerdos internos y externos del ACNUR. La OSSI presentará oficialmente el informe, publicado en abril de 2016, en la reunión anual de 2017 del Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en Nueva York. El SEEP desempeñó otras funciones de enlace relacionadas con el informe bienal de la OSSI sobre el refuerzo de la función de evaluación en todos los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y con el informe de la Dependencia Común de Inspección titulado “Análisis de la función de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas”.

⁵ Véase www.urbangoodpractices.org.