



Asamblea General

Distr. general
30 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 136 del programa provisional*

**Informe sobre las actividades de la Oficina de Servicios
de Supervisión Interna**

Eficiencia de la ejecución del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

**“El ACNUDH ha hecho una importante contribución
a la promoción, la protección y la incorporación de la
perspectiva de los derechos humanos en las actividades
... la Oficina podría lograr mejores resultados mediante
una mayor concentración estratégica en sus principales
puntos fuertes y ventajas comparativas”**

Resumen

De conformidad con el párrafo 101 de la resolución 62/236 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) efectuó una revisión de la eficiencia de la ejecución del mandato de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH).

El ACNUDH ha hecho una importante contribución a la promoción y la protección de los derechos humanos aumentando la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos en la comunidad internacional, proporcionando apoyo para crear y arraigar una capacidad de derechos humanos en la legislación y las instituciones nacionales y contribuyendo a la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas.

No obstante, en el marco del amplio mandato del ACNUDH y sus recursos existentes, la OSSI encuentra que hay que fortalecer la concentración estratégica de la Oficina con el fin de mitigar el riesgo de que sus actividades se extiendan demasiado

* A/64/150.



para poder lograr resultados sistemáticos, sostenibles y coherentes. Al ser la única entidad de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a los derechos humanos y que trabaja en una nutrida comunidad internacional de derechos humanos, la OSSI considera fundamental que el ACNUDH se concentre más estratégicamente en la determinación de las actividades de importancia crítica y establezca mejor las prioridades de la organización.

Basándose en las percepciones de las partes interesadas y en su evaluación independiente, la OSSI concluye que la ventaja comparativa del ACNUDH en la ejecución de su mandato reside en su posición de punto de referencia y promotor centrales de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos. El ACNUDH tiene la posibilidad de lograr repercusiones mundiales como fuente autorizada de asesoramiento y asistencia a los gobiernos, la sociedad civil y otras entidades de las Naciones Unidas en cuanto al cumplimiento de esas normas y el enfoque basado en los derechos humanos. La OSSI sostiene que el ACNUDH está en una situación óptima para desempeñar esas funciones como única entidad de las Naciones Unidas con un mandato exclusivo de derechos humanos. Si bien la OSSI reconoce la importante contribución de las actividades de supervisión y presentación de informes del ACNUDH a la protección de los derechos humanos internacionales, observa que éstas se limitan mayormente a los países y regiones con una presencia en el terreno. La forma más eficiente que tiene el ACNUDH de utilizar unos recursos finitos consiste en concentrarse estratégicamente en sus actividades de acuerdo con esa ventaja comparativa.

La OSSI estima también que el rápido crecimiento de las operaciones sobre el terreno del ACNUDH no ha sido totalmente coherente. Aumentarían su eficacia unas condiciones de participación más explícitas para esas operaciones, en particular la elaboración coherente de estrategias de entrada y de salida. Un planteamiento más estratégico y coordinado del desarrollo y la gestión de las asociaciones permitiría ampliar el alcance de sus actividades e incrementar las repercusiones de su labor. Además, el ACNUDH ofrece un considerable apoyo a los órganos de derechos humanos; sin embargo, es preciso fortalecer el seguimiento de la labor de esos órganos. Por último, aun reconociendo que recientemente el ACNUDH ha estado funcionando en un ambiente de cambio sin tropiezos, la OSSI encuentra retos de gestión en la Oficina, en particular un liderazgo con una dirección poco clara, una coordinación ineficiente y procesos sin documentar para algunas tareas de importancia crítica.

La OSSI recomienda que el ACNUDH:

- Al finalizar y aplicar el plan estratégico de gestión para 2010-2011 de la Alta Comisionada, incremente todavía más su concentración estratégica;
- Desarrolle un documento general de estrategia sobre el terreno;
- Mejore su labor con los órganos de derechos humanos por medio de un seguimiento sistemático de sus recomendaciones y unos vínculos perfeccionados;
- Continúe fortaleciendo sus asociaciones;
- Mejore la coordinación y la comunicación internas;
- Determine y documente todos los procesos de trabajo de importancia crítica que todavía no se han documentado.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Metodología.....	4
III. Antecedentes	5
IV. Conclusiones de la evaluación	8
A. El ACNUDH ha hecho una importante contribución a la promoción, la protección de y la incorporación de los derechos humanos en las actividades aumentando la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos en la comunidad internacional, proporcionando apoyo para crear y arraigar una capacidad de derechos humanos y promoviendo un enfoque basado en los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas	8
B. La Oficina podría lograr mejores resultados mediante una mayor concentración estratégica	12
C. A pesar de algunos éxitos, el rápido crecimiento de las operaciones sobre el terreno no ha sido plenamente coherente.....	15
D. La Oficina ofrece importante apoyo a los órganos de las Naciones Unidas de derechos humanos, pero el seguimiento de la labor de esos órganos y los vínculos con otras actividades de la Oficina son escasos	20
E. La Oficina no es totalmente eficaz en su coordinación con los asociados de derechos humanos ni en el apoyo a los asociados	24
F. Los problemas de gestión contribuyen a la ineficiencia	26
V. Conclusión.....	28
VI. Recomendaciones	28

I. Introducción

1. De conformidad con el párrafo 101 de la resolución 62/236 de la Asamblea General, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) efectuó una revisión de la eficiencia con que se ejecutaba el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Para llevar a cabo esa revisión de forma integrada, la OSSI utilizó su metodología de evaluación normalizada y evaluó la pertinencia, la eficiencia y la eficacia (incluidas las consecuencias) de las actividades del ACNUDH en relación con sus objetivos¹.

II. Metodología

2. La OSSI utilizó nueve métodos cualitativos y cuantitativos en su evaluación: a) 16 entrevistas celebradas con personal directivo del ACNUDH para reunir datos preliminares como parte de una misión de evaluación, seguidas de 87 entrevistas con personal y asociados del ACNUDH en Ginebra y Nueva York²; b) visitas para efectuar estudios de casos a seis lugares sobre el terreno donde estaba presente el ACNUDH, durante las cuales se realizaron 135 entrevistas en profundidad con personal sobre el terreno del ACNUDH, funcionarios gubernamentales, representantes de entidades de las Naciones Unidas y asociados de la sociedad civil³; c) una encuesta autogestionada y basada en Internet de todo el personal del ACNUDH⁴; d) una encuesta autogestionada y basada en Internet de todos los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos⁵; e) una encuesta autogestionada y basada en Internet de todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales⁶; f) una encuesta autogestionada y basada en Internet de miembros de los órganos creados en virtud de tratados⁷; g) una encuesta

¹ En el párrafo 101 de su resolución A/62/236, la Asamblea General pidió una revisión exhaustiva de la gestión de los recursos humanos en el ACNUDH y de la eficiencia con que se ejecutaba su mandato. Este informe se ocupa de la segunda parte de la solicitud; la primera parte es objeto de un informe separado de la OSSI (A/64/201).

² La misión de evaluación a Ginebra fue realizada del 15 al 18 de septiembre de 2008. Las entrevistas subsiguientes con base en Ginebra se llevaron a cabo del 2 al 11 de febrero de 2009. En Nueva York se realizaron cuatro entrevistas.

³ Los lugares visitados y las fechas de las visitas fueron los siguientes: Colombia, del 1º al 3 de diciembre de 2008 (incluida una visita a la oficina auxiliar de Bucaramanga); Panamá, el 4 y 5 de diciembre de 2008; Ecuador, del 2 al 4 de febrero de 2009; la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, del 6 al 10 de abril de 2009; Kenya, el 24 de marzo de 2009; y Uganda, del 27 al 30 de abril de 2009.

⁴ La encuesta se realizó del 14 de enero al 5 de marzo de 2008 y se envió a 982 funcionarios sobre la base de una lista proporcionada por el ACNUDH; se recibieron 395 respuestas, lo cual equivale a una tasa de respuestas del 40%.

⁵ La encuesta se llevó a cabo del 30 de marzo al 30 de abril de 2009 y se envió a todos los 47 Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos; se recibieron 22 respuestas, lo cual equivale a una tasa de respuestas del 47%.

⁶ La encuesta se realizó del 9 de marzo al 2 de abril de 2009 y se envió a 56 titulares actuales y antiguos de mandatos especiales; se recibieron 20 respuestas, lo cual equivale a una tasa de respuestas del 36%.

⁷ La encuesta se realizó en marzo y abril de 2009 y se envió a 121 miembros de órganos creados en virtud de tratados; se recibieron 48 respuestas, lo cual equivale a una tasa de respuestas del 40%.

autogestionada y basada en Internet de los asociados del ACNUDH⁸; h) una encuesta de la población local en Colombia⁹; e i) un estudio teórico del mandato del ACNUDH, el plan estratégico de gestión de la Alta Comisionada, los fascículos del presupuesto, los planes de trabajo, los informes anuales recientes de la Alta Comisionada, la documentación de políticas y procedimientos y varios informes de ejecución.

3. Esta metodología de evaluación tiene algunas limitaciones. Aunque la metodología de la OSSI incluyó un estudio de todas las actividades más importantes, no todas pudieron ser analizadas a fondo. Además, las tasas de respuestas a las encuestas no siempre fueron altas (hubo dos inferiores al 40%). No obstante, en todos los casos la OSSI trianguló los datos. Por ejemplo, los datos de la encuesta se complementaron con datos procedentes de otras fuentes para compensar las bajas tasas de respuesta.

III. Antecedentes

4. Los derechos humanos constituyen uno de los pilares de las Naciones Unidas. Desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General en 1948, las Naciones Unidas han supervisado el desarrollo de un amplio cuerpo de leyes en materia de derechos humanos y se han esforzado por incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en todos sus programas.

Mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

5. El ACNUDH promueve y protege los derechos humanos garantizados en virtud del derecho internacional y estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su mandato se deriva de los Artículos 1, 13 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, así como la resolución 48/141 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, mediante la cual la Asamblea creó el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El 15 de septiembre de 1997, en el contexto del programa de reforma de las Naciones Unidas (A/51/950, párr. 79), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos se fusionaron en una sola oficina: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

6. El mandato del ACNUDH incluye la responsabilidad de proporcionar apoyo sustantivo a otros componentes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas: el Consejo de Derechos Humanos (incluido el examen periódico universal y los mecanismos de los procedimientos especiales) y nueve órganos¹⁰ creados en

⁸ La encuesta se realizó del 8 de abril al 1º de mayo de 2009 y se envió a 83 entidades de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales; se recibieron 32 respuestas, lo cual equivale a una tasa de respuestas del 38%.

⁹ La encuesta se realizó del 13 al 30 de abril de 2009 utilizando una muestra de 1.200 personas de prácticamente todas las regiones y los grupos socioeconómicos de Colombia.

¹⁰ El Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Comité de los Derechos

virtud de tratados de derechos humanos. El ACNUDH es responsable por la promoción y protección de más de 40 derechos humanos concretos.

7. La Asamblea General ha encomendado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la responsabilidad principal respecto de las siguientes actividades (véase la resolución 48/141 de la Asamblea General):

- a) Promover y proteger el disfrute efectivo de todos los derechos humanos;
- b) Formular recomendaciones a los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos con miras a mejorar la promoción y la protección de todos los derechos humanos;
- c) Promover y proteger la realización del derecho al desarrollo;
- d) Proporcionar asistencia técnica;
- e) Coordinar los programas de educación e información pública de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos;
- f) Contribuir a eliminar los obstáculos a la realización de los derechos humanos;
- g) Contribuir a la prevención de la persistencia de las violaciones de los derechos humanos;
- h) Entablar un diálogo con todos los gobiernos con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos;
- i) Ampliar la cooperación internacional;
- j) Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- k) Racionalizar, adaptar, fortalecer y simplificar el mecanismo de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

8. El mandato de cuatro años de la actual Alta Comisionada empezó el 1º de septiembre de 2008.

Estructura de la Oficina

9. El ACNUDH está integrado por cuatro divisiones a escala de subprograma, que son las siguientes:

- a) La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica coordina la prestación de apoyo sustantivo a la presencia en el terreno del ACNUDH y desempeña las funciones correspondientes, en particular respuestas rápidas a las situaciones críticas sobre el terreno;
- b) La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo investiga y analiza las cuestiones de derechos humanos, apoya las asociaciones institucionales y ofrece asesoramiento técnico, conocimientos especializados y herramientas a la presencia del ACNUDH en el terreno, a los equipos por países de las Naciones Unidas y a los asociados;

del Niño; el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

c) La División del Consejo de Derechos Humanos y Tratados proporciona apoyo sustantivo y técnico al Consejo de Derechos Humanos y a otros órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas;

d) La División de Procedimientos Especiales ofrece asistencia administrativa y logística a los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

En el cuadro 1 se muestran el número y la proporción de puestos por división.

Cuadro 1
Recursos de personal del ACNUDH por división

<i>División</i>	<i>Número de puestos</i>	<i>Porcentaje</i>
Investigación y del Derecho al Desarrollo	99	12
Consejo de Derechos Humanos y Tratados	89	10
Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica ^a	598	70
Procedimientos Especiales	63	7
Total	849	100

Fuente: Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (A/62/6 (Sect.23) y Corr.1), secc. C, subprogramas 1 a 4.

^a Incluye al personal de la sede y de las oficinas exteriores (véase A/62/6 (Sect.23) y Corr.1, organigrama).

10. El ACNUR tiene cuatro tipos de presencia en el terreno: oficinas exteriores, oficinas regionales, asesores de derechos humanos y componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. En diciembre de 2008 había 50 presencias de este tipo en el terreno.

Recursos

11. Para el bienio 2008-2009, el ACNUDH tiene un presupuesto general de 309.354.000 dólares de los EE.UU., con 996 puestos de plantilla¹¹. Cerca del 37% del presupuesto y el 31% de los puestos se financian con cargo al presupuesto ordinario, y el resto, con contribuciones voluntarias de los Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y los particulares.

Objetivos

12. El marco estratégico y el presupuesto por programas para el bienio establecen 26 logros previstos. El plan de gestión estratégica de la Alta Comisionada para el bienio 2008-2009 esboza cuatro amplios objetivos:

a) Demostrar **el liderazgo** por medio de la promoción y la generación del debate dentro de las Naciones Unidas, así como con los gobiernos y la sociedad civil, sobre los beneficios de integrar los derechos humanos en las medidas para lograr el desarrollo, la paz y la seguridad;

¹¹ Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (A/62/6 (Sect.23) y Corr.1, cuadros 23.3 y 23.4.

b) Centrarse en una mejor formulación de la estrategia del ACNUDH para **la relación con los países**, con una definición más clara de las funciones, las complementariedades y la coordinación entre las diversas presencias en el terreno y entre éstas y la sede;

c) Fortalecer **las asociaciones** fraguadas con los organismos de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en los países sobre la base de las lecciones aprendidas;

d) Reforzar la interacción con **los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas**, haciendo hincapié en el examen periódico universal de todos los países por el Consejo de Derechos Humanos como una oportunidad de mejorar la realización de los derechos humanos sobre la base de un análisis sólido de los derechos humanos, y prestar apoyo y asistencia para garantizar el éxito de esa empresa.

IV. Conclusiones de la evaluación

A. El ACNUDH ha hecho una importante contribución a la promoción, la protección de y la incorporación de los derechos humanos en las actividades aumentando la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos en la comunidad internacional, proporcionando apoyo para crear y arraigar una capacidad de derechos humanos y promoviendo un enfoque basado en los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas

13. La medición de los derechos humanos constituye un desafío, ya que no existe una base de datos amplia ni centralizada sobre la cuestión. Aunque una serie de entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones han informado sobre problemas de derechos humanos, no existen indicadores comunes para medir los abusos de los derechos humanos ni medios universalmente aceptados de supervisar la situación de esos derechos. La OSSI observó casos en que las diversas organizaciones informaban sobre los derechos humanos en el mismo país utilizando criterios y mediciones diferentes.

14. A pesar de la falta de datos mundiales comparables, la información que existe indica que continúan los problemas de derechos humanos en el mundo, pese a algunas mejoras aparentes. En un país visitado por la OSSI, una organización informó de que más de 182 personas habían sido víctimas de desaparición forzada durante los 12 meses que concluyeron en junio de 2008, en comparación con las 119 personas en el período anterior de 12 meses. La misma organización informó también del incremento de nuevos casos de deportaciones, de 191.000 en los primeros seis meses de 2007 a 270.000 en el primer semestre de 2008. Entre otros ejemplos, se podría mencionar que 44 países mantuvieron presos de conciencia en 2004, una mejora en relación con 2001, en que 63 países tuvieron presos de esa clase; además, también en 2004, en 58 países hubo personas detenidas arbitrariamente y presas sin acusación ni juicio, en comparación con los 72 países que lo hicieron en 2001.

15. Dentro del contexto de la continuación de las violaciones de los derechos humanos en el mundo, la OSSI estima que el ACNUDH ha hecho una serie de aportaciones a la promoción y protección de los derechos humanos. El extenso cuerpo de normas, instituciones y mecanismos universales que se ha desarrollado en los últimos 40 años tiene una deuda importante con los esfuerzos de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, apoyados por el ACNUDH y su predecesor, el Centro de Derechos Humanos. El ACNUDH también ha desempeñado una función en el aumento de la conciencia en la comunidad internacional de las cuestiones y las violaciones de los derechos humanos.

16. Sobre la base de las entrevistas realizadas y los datos de la encuesta, así como las visitas sobre el terreno y el análisis de los documentos, la OSSI clasificó la contribución del ACNUDH estableciendo tres categorías que se examinan a continuación. Sin embargo, la OSSI observa que esas aportaciones no siempre fueron sistemáticas ni sostenibles.

La Oficina ha contribuido a aumentar la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos en la comunidad internacional

17. Muchas personas perciben al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como la cara visible de los derechos humanos y una voz fuerte e independiente en la defensa de esos derechos. Más de la mitad de todos los encuestados en la sede y las oficinas exteriores del ACNUDH considera que la capacidad de ofrecer liderazgo del Alto Comisionado y servir de catalizador de la acción en pro de los derechos humanos es un activo de primer orden de la Oficina. Se estima que las declaraciones del Alto Comisionado aumentan la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos y ejercen influencia dentro de las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

18. La Oficina y los mecanismos de derechos humanos que apoya informan sobre las cuestiones de derechos humanos y participan en los actos sobre esta cuestión y las campañas de educación y de concienciación pública. Basándose en las entrevistas y los datos de la encuesta, parece que esas actividades aumentan la probabilidad de que las violaciones se hagan públicas y que se exijan responsabilidades. Por ejemplo, más de un tercio de todos los entrevistados en Colombia sostuvieron que el ACNUDH había aumentado la visibilidad de las ejecuciones extrajudiciales y contribuido con éxito a que el Gobierno se centrará más en ese problema; los informes publicados por la Oficina del ACNUDH en Colombia se han referido en repetidas ocasiones a las ejecuciones extrajudiciales, incluyéndolas en 2006 entre una serie de graves violaciones relacionadas con los derechos civiles y políticos¹². Los entrevistados calificaron también la intervención directa de la Oficina en casos de presuntas violaciones de los derechos humanos de esenciales en el logro de resultados en casos particulares y en la tarea de causar un efecto disuasorio.

19. El 60º aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en diciembre de 2008 constituyó una oportunidad para que el ACNUDH promoviera los derechos humanos entre el público en general. Para examinar la conciencia de las personas acerca de los derechos humanos después de esas

¹² Véase E/CN.4/2006/9 y Corr.1 y 2; véanse también los informes subsiguientes del Alto Comisionado al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.

celebraciones y en un país en que el ACNUDH ha tenido una presencia de larga data, la OSSI realizó una encuesta de la población de Colombia en abril de 2009 (véase el recuadro). La encuesta mostró que los colombianos consideran que los derechos humanos son importantes y que han recibido información sobre esos derechos. La mayoría consideró que su conciencia personal sobre los derechos humanos, así como la de los colombianos en general, había aumentado en los últimos 10 años. La OSSI atribuye al menos parte del incremento de la conciencia al ACNUDH, tanto directamente debido a la labor de su oficina en Colombia como indirectamente gracias a su influencia sobre los asociados nacionales e internacionales.

Conocimientos sobre los derechos humanos entre la población de Colombia

Para examinar los conocimientos y la conciencia de los derechos humanos entre la población, la OSSI encargó una encuesta de la población en Colombia, un país en que el ACNUDH había tenido una presencia de larga data^a. La encuesta no estuvo concebida para evaluar la labor de los organismos gubernamentales en el ámbito de los derechos humanos, sino para valorar las repercusiones de la oficina exterior del ACNUDH. Los resultados de la encuesta mostraron lo siguiente:

a) Los colombianos consideran que los derechos humanos son importantes para ellos personalmente y forman parte integrante de muchas cuestiones de la política pública. Ante una lista de cuatro cuestiones más amplias (desarrollo económico, protección del medio ambiente, relaciones internacionales y respeto de los derechos humanos), dos tercios de todos los encuestados, e incluso una parte más elevada de mujeres y jóvenes, informaron de que el respeto por los derechos humanos era la más importante. Se consideraron de suma importancia los derechos a vivir en libertad y seguridad y al trato igual ante la ley; el 80% o más de todos los encuestados estimaron que las cuestiones relacionadas con la infancia, la salud y la educación, la alimentación y el agua, las condiciones de trabajo y el medio ambiente eran cuestiones de derechos humanos;

b) Algo más de un tercio de los colombianos encuestados dijeron que habían recibido información sobre los derechos humanos durante el año anterior. Los medios de comunicación eran la fuente principal de esa información, aunque las escuelas y los servicios educacionales también eran fuentes importantes para los jóvenes;

c) Los conocimientos acerca del marco jurídico internacional y nacional de los derechos humanos era limitado, aunque más del 90% de los encuestados sabía que existían leyes y tratados internacionales y que en Colombia había leyes que promovían y protegían los derechos humanos. A la pregunta si había instituciones u organizaciones determinadas que trabajaran para promover y proteger los derechos humanos en Colombia, el 15% de los encuestados mencionaron el organismo principal encargado de los derechos humanos (Defensor del Pueblo de la República de Colombia), mientras que una parte ligeramente más elevada nombró a las Naciones Unidas;

d) Cerca de la mitad de los encuestados eran conscientes de que el ACNUDH tenía una oficina en Colombia, aunque sólo una pequeña parte había tenido contactos con ésta. Los encuestados apoyaron mayoritariamente su presencia, y dos tercios estimaron que había tenido un efecto positivo;

e) La conciencia de los problemas de derechos humanos parecía haber aumentado en Colombia. Cerca del 70% de los encuestados se consideraban más conscientes de esos problemas de lo que fueron hacía 10 años, y una parte análoga estimaba que la conciencia de los colombianos en general había aumentado;

f) Cuando las respuestas se desagregaron por género, las mujeres mostraron niveles considerablemente más altos de interés por los derechos humanos y unos conocimientos considerablemente más bajos sobre los mecanismos de derechos humanos en Colombia que los hombres. Las diferencias de lugar, educación y situación socioeconómica tenían menos influencia.

^a La oficina del ACNUDH en Colombia, establecida en 1996, tenía una plantilla de 80 personas en diciembre de 2008, convirtiéndose con ello en la operación más duradera y la segunda en importancia de las oficinas exteriores del ACNUDH. Véase el *informe del ACNUDH de 2008 relativo a las actividades y los resultados*, págs. 68 a 153.

La Oficina ha prestado apoyo para crear y arraigar una capacidad de derechos humanos en las instituciones, la legislación y la sociedad civil nacionales

20. La Oficina ha aplicado sus conocimientos especializados y técnicos para ayudar a los gobiernos, en particular en los países en que tiene una presencia en el terreno. Por invitación, el ACNUDH examina la legislación existente y ofrece apoyo en la redacción de nuevas leyes que cumplan las normas y los tratados internacionales de derechos humanos. Además, apoya a los gobiernos y a la sociedad civil en la preparación de los informes que se requieren en virtud de los tratados y del mecanismo del examen periódico universal. Por ejemplo, en Colombia y Uganda, cada entrevistado que participó en esa labor destacó la importante función desempeñada por el ACNUDH en la tarea de ayudarlos a desarrollar instrumentos legislativos eficaces del cumplimiento de los derechos humanos y la utilidad de esa asistencia para los gobiernos receptores. Además, un funcionario gubernamental de un país visitado por la OSSI observó que el enfoque del gobierno hacia los grupos de minorías y en situación de desventaja había cambiado, de ser un modelo de beneficencia a un modelo basado en los derechos humanos, y que el ACNUDH había ayudado a incorporarlo en la política pública y la legislación. El ACNUDH también ha desempeñado una función en la creación de capacidad en las instituciones nacionales de derechos humanos, en las operaciones militares nacionales y las organizaciones de la sociedad civil. En todas las seis presencias en el terreno del ACNUDH visitadas por la OSSI, el ACNUDH estaba ofreciendo cursos y materiales sobre derechos humanos directamente a los receptores y formación a los instructores. Por ejemplo, en Uganda la Oficina informó de que en 2008 había ofrecido capacitación en derechos humanos a más de 3.300 militares y policías, al personal de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, a funcionarios gubernamentales locales, al Centro de cooperación cívico-militar y a las organizaciones de la sociedad . Los entrevistados de la OSSI procedentes de las organizaciones receptoras en Uganda describieron esas iniciativas de capacitación como uno de los éxitos del ACNUDH; uno de ellos

¹³ Véase el informe del ACNUDH correspondiente a 2008 sobre actividades y resultados, págs. 76 y 77.

observó que el personal del ACNUDH se había granjeado el respeto de los soldados, mientras que otro estimó que el incremento de la conciencia de los derechos humanos había ayudado a reducir la violencia.

La Oficina ha tenido un determinado éxito en la promoción de la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas

21. La Oficina tiene el mandato de promover y facilitar el enfoque basado en los derechos humanos en las actividades de desarrollo y humanitarias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Una importante iniciativa a ese respecto, la Acción 2, vinculó al ACNUDH, al Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y al Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios en el marco de un plan de acción para fortalecer las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos a escala ¹⁴. Si bien el éxito de esta y otras iniciativas necesariamente depende del compromiso de todos los participantes, la participación del ACNUDH ha contribuido a una serie de resultados positivos. Por ejemplo, la OSSI encontró que el ACNUDH había desempeñado una función importante en la incorporación de los derechos humanos en algunos ámbitos temáticos, tales como las cuestiones indígenas, donde iniciativas concretas para dotar de capacidad e incluir a los grupos indígenas habían sido adoptadas por las entidades de las Naciones Unidas que desplegaban actividades en esa esfera. Como otro ejemplo se podría mencionar que en los equipos de las Naciones Unidas en Ecuador y Uganda, los conocimientos especializados del personal del ACNUDH fueron especialmente valorados, ya que ocasionaron la adopción de un enfoque de derechos humanos más eficaz a la programación a escala nacional.

22. No obstante, varios asociados del sistema de las Naciones Unidas destacaron los desafíos en la incorporación de los derechos humanos en las actividades. Los encuestados mencionaron la variedad de sensibilidades y retos que había que tener en cuenta en los programas humanitarios y de desarrollo cuando se trabajaba para incorporar los derechos humanos en las actividades. Se expresaron otras inquietudes relacionadas con la ambigüedad que se desprendía de los mandatos superpuestos de derechos humanos. Algunos asociados del sistema de las Naciones Unidas afirmaron que el ACNUDH no siempre se daba cuenta de las limitaciones con las que tenían que funcionar.

B. La Oficina podría lograr mejores resultados mediante una mayor concentración estratégica

La Oficina podría ejecutar más estratégicamente su mandato

23. Aun reconociendo que el ACNUDH ha logrado éxitos en la ejecución de su mandato, la OSSI considera fundamental que, como única entidad de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a los derechos humanos, la Oficina determine más estratégicamente las actividades de mayor importancia crítica para cumplir plenamente su mandato. Ello permitiría al ACNUDH convertir los éxitos existentes en resultados más sistemáticos, sostenibles y coherentes y mitigar los riesgos de la utilización ineficiente de los recursos. Parte de este esfuerzo debe ocuparse de la

¹⁴ Dicha iniciativa se desarrolló de 2004 a 2008.

necesidad de evaluar y supervisar más sistemáticamente los derechos humanos, como se menciona en los párrafos 13 y 14 *supra*.

24. El desafío que tiene ante sí el ACNUDH es la amplia gama de funciones que abarca su extenso mandato. Se exige a la Oficina que proporcione conocimientos especializados analíticos, jurídicos y técnicos y apoyo de secretaría a los órganos principales del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Sobre el terreno, en cumplimiento del mandato establecido por la Asamblea General en su resolución 48/141, la Oficina entabla un diálogo con los gobiernos con el fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y trabaja con la sociedad civil y las organizaciones internacionales en la prevención de la continuación de las violaciones de esos derechos. El Alto Comisionado se pronuncia y defiende los derechos humanos en nombre de la comunidad internacional. Por último, el mandato del ACNUDH incluye la responsabilidad de coordinar las actividades de promoción y protección en todo el sistema de las Naciones Unidas. La OSSI observa que el ACNUDH lleva a cabo esas funciones en un contexto de una compleja comunidad internacional de derechos humanos, que abarca más de 100 instituciones nacionales de derechos humanos, tribunales especializados de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, la OSSI considera esencial que la Oficina establezca claras prioridades entre las distintas necesidades para asignar de forma más eficiente sus recursos finitos y determinar y utilizar su ventaja comparativa. La OSSI estima que, aunque el ACNUDH sigue adoptando medidas en ese sentido, el objetivo todavía no se ha logrado plenamente. La Oficina informa que se está ocupando de este desafío por conducto del actual proceso de planificación estratégica para el bienio 2010-2011.

25. Basándose en la percepción de las partes interesadas y su evaluación independiente, la OSSI concluye que la ventaja comparativa del ACNUDH en el cumplimiento de su mandato reside en su posición de referente central y defensor de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos. La Oficina tiene la posibilidad de crear repercusiones mundiales como fuente autorizada de asesoramiento y asistencia a los gobiernos, la sociedad civil y otras entidades de las Naciones Unidas en cumplimiento de las normas de derechos humanos y el enfoque basado en esos derechos. La OSSI sostiene que el ACNUDH está en la mejor situación posible para desempeñar esas funciones como única entidad de las Naciones Unidas con un mandato exclusivo de derechos humanos. Aunque la OSSI reconoce la importante contribución de las actividades de supervisión y presentación de informes del ACNUDH a la protección de los derechos humanos internacionales, observa que éstas se limitan mayormente a los países y regiones en que hay una presencia en el terreno. Dentro del contexto de su amplio mandato, la OSSI considera que el ACNUDH puede utilizar sus recursos finitos de la forma más eficiente centrando estratégicamente sus actividades en consonancia con su ventaja comparativa.

El plan estratégico de gestión y el marco estratégico no establecen claras prioridades orgánicas para la Oficina

26. El plan estratégico de gestión de la Alta Comisionada para 2008-2009, que consta de 117 páginas, es un documento integral, en que se determinan cuatro objetivos amplios relacionados con las medidas de promoción, la relación con los países, la asociación y la interacción con los órganos de las Naciones Unidas de derechos humanos y los indicadores mundiales y nacionales. La OSSI estima que el

marco estratégico para los derechos humanos es amplio, al contener 26 logros previstos. Sin embargo, ninguno de los dos establece prioridades orgánicas concretas, poniendo en cuestión la viabilidad general. Al hablar de prioridades orgánicas, la OSSI se refiere a la determinación precisa de las actividades y tareas que son especialmente cruciales para la ejecución del mandato.

27. La OSSI examinó una muestra de los instrumentos de planificación interna del ACNUDH y determinó que trataba de fortalecer sus procesos de planificación ... Por ejemplo, para el bienio 2008-2009, el equipo directivo superior del ACNUDH proporcionó un modelo a todas las oficinas centrales y exteriores estableciendo un formato coherente para la presentación de informes sobre las actividades planificadas y los productos. Este modelo requería que cada oficina determinara de cuál de los logros establecidos en el plan de gestión estratégica bienal se ocupaban sus actividades respectivas. Además, el ACNUDH informó de que las directrices para el bienio 2010-2011 habían sido enmendadas para reflejar mejor la labor de las divisiones y de que había tomado medidas para centrarse más en el desarrollo de su plan de gestión estratégica para 2010-2011 mediante la selección de seis esferas temáticas prioritarias para las cuales se determinarían las estrategias mundiales y los logros previstos en el marco de los recursos disponibles. Asimismo, el ACNUDH informó de que una empresa consultora de gestión había empezado a facilitar la reflexión conjunta entre el personal directivo superior con el fin de consolidar las estrategias y los procesos de trabajo.

28. No obstante, a pesar de esas medidas, la OSSI observa que el plan de gestión estratégica y el marco estratégico actuales, así como los otros documentos del plan de trabajo anual, no proporcionan un plan claro para la ejecución coherente de las actividades. Pese a la determinación de algunas actividades concretas, muchas referencias siguen siendo generales. Por ejemplo, la OSSI no encuentra pruebas de que el ACNUDH haya determinado las tareas más críticas que va a emprender la Oficina ni puede discernir un establecimiento suficiente de prioridades en las actividades planificadas. La OSSI observa que es un riesgo para la reputación del ACNUDH si la Oficina trata de alcanzar simultáneamente muchos objetivos ampliamente definidos y no puede lograrlos.

29. Algunos funcionarios del ACNUDH expresaron preocupación a ese respecto. El 64% de los funcionarios encuestados estuvieron de acuerdo, totalmente o en parte, en que la Oficina tenía estrategias claras y eficaces para lograr sus objetivos, mientras que el tercio restante estimó que no era así. Además, en las entrevistas muchos funcionarios sugirieron que un acuerdo más claro sobre las prioridades, con una definición más precisa y explícita de lo que se puede lograr, les permitiría realizar su labor con más eficacia. Por ejemplo, casi todos los funcionarios entrevistados sobre el terreno hablaron de problemas relacionados con la determinación de prioridades teniendo en cuenta las diferentes y múltiples expectativas. El personal del ACNUDH expresó opiniones muy diversas sobre la viabilidad de ejecutar el mandato de la Oficina: el 44% la calificó de excelente o buena; el 39%, de suficiente; y el 17%, de escasa o muy escasa. Dos tercios dijeron que existía una visión común entre la sede y las oficinas exteriores en cuanto a la ejecución del mandato, mientras que un tercio no estuvo de acuerdo.

¹⁵ La muestra incluía el plan estratégico para la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica para el bienio 2008-2009, las directrices y el modelo para el plan de trabajo anual para 2009 y varios planes de trabajo de la Oficina para 2008.

30. Los asociados del ACNUDH tenían impresiones parecidas. Informaron de que no tenían un entendimiento claro de las prioridades del ACNUDH ni una buena comprensión del programa de trabajo de la Oficina sobre el terreno. *El ACNUDH afirma que su presencia en el terreno funciona de acuerdo con un mandato abierto, que el plan de gestión estratégica de la Alta Comisionada es un documento público y que el sitio web de la Oficina es totalmente abierto y accesible.*

C. A pesar de algunos éxitos, el rápido crecimiento de las operaciones sobre el terreno no ha sido plenamente coherente

La presencia en el terreno de la Oficina se ha ampliado considerablemente

31. En el último decenio han crecido rápidamente las operaciones en el terreno del ACNUDH. Durante el bienio 2008-2009, más de la mitad del personal total de la Oficina, de 996 personas, y más de la mitad de su presupuesto se asignaron a actividades y oficinas fuera de Ginebra y Nueva York. En el cuadro 2 figura una comparación de la proporción de funcionarios y recursos financieros dedicados a las operaciones sobre el terreno en 1996, cuando se estableció la primera presencia en el terreno del ACNUDH, y en 2008. Como se observa en el cuadro 2, la proporción de funcionarios del ACNUDH sobre el terreno se quintuplicó entre 1996 y 2008, y el presupuesto de las operaciones sobre el terreno se incrementó a un ritmo todavía mayor.

Cuadro 2

Comparación de los recursos del ACNUDH asignados a las operaciones sobre el terreno, 1996 y 2008

(Porcentaje)

	1996	2008
Personal sobre el terreno	9,0	50,3
Presupuesto de las operaciones sobre el terreno	4,0	51,0

Fuente: Datos del ACNUDH.

Los éxitos sobre el terreno se están logrando en condiciones especiales y no en el contexto de una estrategia general

32. La OSSI observa que las oficinas exteriores han logrado resultados positivos, pero, como ya se ha dicho, esos éxitos se han producido fundamentalmente en condiciones especiales. La OSSI toma conocimiento de la elaboración del plan estratégico para las operaciones sobre el terreno de 2008-2009, aunque hay pocas muestras de que haya una estrategia coherente y coordinada en el terreno. *El ACNUDH afirma que el proceso actual de planificación para 2010-2011 está destinado especialmente a crear una estrategia sobre el terreno coherente y coordinada.*

33. El personal del ACNUDH y las partes interesadas perciben esa falta de estrategia general como un obstáculo a la realización de operaciones sobre el terreno eficientes y eficaces. La OSSI observa que las operaciones sobre el terreno se ven

obstaculizadas por un establecimiento de prioridades insuficiente, una adopción de decisiones poco coherente y una escasa normalización de los métodos de trabajo. Además, la OSSI no encuentra pruebas de un planteamiento sistemático de las decisiones relacionadas con la localización y el tipo de presencia en el terreno del ACNUDH. La asignación de recursos resultante no parece suficientemente estratégica. *El ACNUDH afirma que la estrategia general para la expansión de la presencia en el terreno ... ha estado clara desde el principio, y que los bienios 2006-2007 y 2008-2009 han sido períodos en que se han seguido perfeccionando las estrategias para cada modelo [en el terreno].*

Faltan unas condiciones de participación en las operaciones sobre el terreno, en particular las estrategias de entrada y de salida

34. El plan de gestión estratégica de la Alta Comisionada para 2008-2009 prevé un criterio de participación en el terreno que está basado en una evaluación por toda la Oficina de la situación y las necesidades en cuanto a los derechos humanos, con respuestas formuladas de acuerdo con sus ámbitos de conocimientos especializados y la ventaja ... La OSSI reconoce que el ACNUDH afronta limitaciones en su proceso de formulación estratégica de decisiones, teniendo en cuenta el marco político más amplio, y reconoce la necesidad de cierto grado de flexibilidad dadas las grandes variaciones del contexto sobre el terreno. No obstante, la OSSI estima que no se produce de forma constante la evaluación sistemática continua necesaria para aplicar el criterio previsto y que en estos momentos faltan las estrategias de entrada de la presencia en el terreno que se precisa para la aplicación de ese ...

35. La OSSI reconoce también la tensión inherente que existe entre la asistencia técnica y la función de creación de capacidad del ACNUDH y la función de supervisión, que incluye informar sobre las violaciones. La OSSI observa, no obstante, que el ACNUDH todavía no ha conseguido desarrollar y aplicar estrategias que aborden esa tensión. La reunión de datos durante las visitas de la OSSI sobre el terreno señala claramente una mayor receptividad por parte de los gobiernos a la asistencia técnica y la creación de capacidad del ACNUDH, y una menor aceptación de sus actividades de supervisión y presentación de informes. La OSSI ve pruebas de que esta asimetría afecta las prioridades del ACNUDH sobre el terreno. En ambas visitas de la OSSI a las oficinas exteriores numerosos entrevistados mencionaron los retrasos en la renovación de los mandatos en el terreno como factor inhibitorio de la eficacia de la presencia del ACNUDH. Entre las consecuencias figuraban los retrasos en las publicaciones y en la renovación de los contratos del personal y la incertidumbre en cuanto a los futuros compromisos con los asociados de las Naciones Unidas. La OSSI observa que, para ser más plenamente eficaz, el ACNUDH necesita una estrategia general y clara de entrada que aborde explícitamente la función que va a desempeñar y que se ajuste a la situación política de cada país.

36. La OSSI tampoco ve pruebas de una estrategia de salida general y clara para la presencia en el terreno, ni de que el ACNUDH determine, supervise e informe suficientemente sobre los resultados a más largo plazo de su presencia en el terreno. Ello puede estar relacionado con la dificultad de medir los resultados, pero también

¹⁶ *Plan de gestión estratégica de la Alta Comisionada, 2008-2009*, pág. 20.

¹⁷ El ACNUDH informa a la OSSI de que tiene estrategias de entrada para varios países y que está aplicando una estrategia de salida para un país.

refleja la disposición de muchos gobiernos receptores de retener una oficina una vez establecida. Sin embargo, la OSSI observa que, sin una estrategia clara de salida, el ACNUDH corre el riesgo de arraigarse en los países en que está situada en lugar de contribuir a unos resultados sostenibles que son independientes de la continuación de su presencia. Ese problema se reconoció en 2007 en una evaluación independiente de las consecuencias en la oficina de . *El ACNUDH afirmó que si bien la presencia en el terreno necesariamente debe concebirse a largo plazo —los avances en materia de derechos humanos requieren cambios de mentalidad, lo cual lleva mucho tiempo— los cambios políticos sobre el terreno pueden poner fin abruptamente a la participación directa de la Oficina o modificarla drásticamente.*

Las funciones y las prioridades de los diversos tipos de presencia en el terreno no están claras

37. En diciembre de 2008, el ACNUDH tenía en marcha 50 presencias en el terreno en todo el mundo, incluidas 8 oficinas exteriores, 10 oficinas regionales y las instalaciones correspondientes, y 15 asesores de derechos humanos; también proporcionaba 22 funcionarios para ayudar a los equipos de derechos humanos que trabajaban en las misiones de mantenimiento de la . En el cuadro 3 figura una comparación de la distribución del personal y de los recursos financieros en todas esas presencias en el terreno en los últimos 12 años.

Cuadro 3

Distribución de los recursos del ACNUDH sobre el terreno, 1996 y 2008

(Porcentaje)

	1996	2008
Oficinas exteriores		
Personal sobre el terreno	100	79,1
Presupuesto sobre el terreno	100	67,7
Oficinas regionales		
Personal sobre el terreno	0	12,8
Presupuesto sobre el terreno	0	11,8
Asesores de derechos humanos		
Personal sobre el terreno	0	3,7
Presupuesto sobre el terreno	0	6,6
Componente de derechos humanos de misiones de mantenimiento de la paz		
Personal sobre el terreno	0	4,3
Presupuesto sobre el terreno	0	14,0

Fuente: Datos proporcionados por el ACNUDH.

38. Sobre la base de su análisis de las entrevistas y los datos de la encuesta, la OSSI determinó los puntos fuertes y vulnerabilidades principales de cada uno de los cuatro tipos de presencia en el terreno que se resumen en el cuadro 4.

¹⁸ Varela Quirós, Villarán de la Fuente, Cleces Saa: "Impact Assessment: Colombian Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights", noviembre de 2007, pág. 17.

¹⁹ Informe del ACNUDH correspondiente a 2008 sobre actividades y resultados, págs. 68 a 70.

Cuadro 4

Características de los distintos tipos de presencia en el terreno del ACNUDH

<i>Tipos de presencia en el terreno</i>	<i>Puntos fuertes</i>	<i>Vulnerabilidades</i>
Oficina exterior	<p>La condición de independencia confiere visibilidad y mayor peso</p> <p>El programa de trabajo dedicado al país puede ajustarse a las necesidades locales</p> <p>Puede aportar importantes logros en el terreno</p>	<p>Las actividades dependen de la receptividad del gobierno receptor</p> <p>De gran inversión de recursos y limitada a unos pocos países</p> <p>Tendencia a iniciar actividades por sí sola y no con asociados, fomentando la institucionalización dentro del país y limitando la sostenibilidad</p>
Oficina regional	<p>Posibilidad de abarcar países sin una oficina exterior independiente</p> <p>Capacidad de interactuar con las oficinas regionales de otras entidades de las Naciones Unidas</p> <p>Posibilidad de convertirse en el repositorio fiable de conocimientos especializados en materia de derechos humanos en la región</p>	<p>Recursos limitados en virtud de los acuerdos actuales</p> <p>Ambigüedad sobre el papel y la función</p> <p>Desfase entre las expectativas de las partes interesadas y la capacidad de la oficina</p>
Asesor de derechos humanos	<p>Promueve la integración natural dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país</p> <p>Promueve la concentración en la asistencia técnica, la coordinación y el trabajo por conducto de los asociados</p>	<p>La eficacia depende de las relaciones dentro del equipo de las Naciones Unidas en el país</p> <p>Escasa orientación de la sede y falta de coherencia entre los equipos de las Naciones Unidas en el país en cuanto al grado de dinamismo del asesor de derechos humanos</p> <p>La doble estructura jerárquica (el ACNUDH y el Coordinador Residente) complica la planificación y la presentación de informes</p>
Componente de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz	<p>Mayor concentración en la coordinación del trabajo por conducto de otros asociados de las Naciones Unidas</p> <p>Beneficios derivados del peso específico del Representante Especial y del Representante Especial Adjunto del Secretario General y acceso a los recursos de las misiones</p>	<p>Dificultades para mantener la independencia</p> <p>Tensión entre el mandato político del mantenimiento de la paz y el mandato del ACNUDH</p> <p>La doble estructura jerárquica (el ACNUDH y el Representante Especial del Secretario General) complica la planificación y la presentación de informes</p>

39. La OSSI encuentra varios problemas relacionados con los cuatro tipos de oficina exterior del ACNUDH. En primer lugar, en lo que respecta a las oficinas exteriores, la OSSI se pregunta si la importante inversión actual en esas oficinas constituye un uso óptimo de los recursos y la mejor forma de utilizar los puntos

fuertes del ACNUDH. Pese a las posibles ventajas de su visibilidad y condición independiente, las oficinas exteriores absorben una parte importante del presupuesto sobre el terreno y su eficacia depende en gran medida de la receptividad de los gobiernos ... *El ACNUDH afirma que las oficinas exteriores representan de la mejor manera la participación del ACNUDH sobre el terreno, basada en la convergencia de la voluntad política del país receptor con la labor de la Oficina, el apoyo de los donantes, los problemas sistemáticos de derechos humanos que hay que abordar y el juicio independiente de la Alta Comisionada sobre el empleo de su personal y de los recursos necesarios. Aún siendo una excepción y no la regla, las oficinas exteriores encierran las mayores posibilidades en lo que respecta a los efectos de la Oficina sobre el terreno.*

40. La OSSI observa que, si bien el modelo de oficina regional puede tener posibilidades adicionales, se requiere una estrategia más desarrollada, ya que la función y las prioridades de las actuales oficinas regionales del ACNUDH están rodeadas de una considerable incertidumbre. Las expectativas de las oficinas regionales con frecuencia son superiores a su capacidad de responder a ellas. La OSSI observa que los asesores de derechos humanos pueden ser sumamente eficaces en unas condiciones óptimas. En un país que visitó la OSSI, las partes interesadas atribuyeron el éxito de la presencia de los asesores de derechos humanos a la credibilidad de un asesor experimentado, a la movilización de más apoyo de personal y a las buenas relaciones de trabajo con el equipo de las Naciones Unidas en el país y el gobierno. No obstante, en otros lugares las partes interesadas no tenían un buen entendimiento de la función del asesor de derechos humanos y se mostraron ambivalentes en cuanto a sus efectos. La doble estructura jerárquica y de rendición de cuentas del asesor de derechos humanos y del coordinador residente por una parte, y del asesor y la sede del ACNUDH por otra, plantea problemas adicionales para ese tipo de ...

41. La OSSI observa que un cuarto tipo de presencia en el terreno del ACNUDH—el componente de derechos humanos de una misión de mantenimiento de la paz—puede tener efectos, aunque se requiere gran habilidad para garantizar la claridad de las funciones entre todos los componentes que están en funcionamiento en el complejo entorno del mantenimiento de la paz. La OSSI observa que esos componentes de derechos humanos, con mandatos que se derivan de resoluciones del Consejo de Seguridad, generan mayores oportunidades para promover y proteger los derechos humanos y para la coordinación eficaz con otros asociados de las Naciones Unidas. Sin embargo, las expectativas de las partes interesadas en cuanto a esa presencia no siempre son coherentes, y las dobles estructuras jerárquicas, la falta de una voz independiente y la necesidad de gestionar las tensiones políticas y otras prioridades dentro de la misión son factores que complican la situación. En la misión de mantenimiento de la paz que visitó la OSSI, los asociados de las Naciones Unidas por lo general reconocieron los conocimientos especializados del ACNUDH y celebraron su contribución al equipo de las Naciones Unidas en el país, pero expresaron preocupación por la aparente falta de una estrategia subyacente que

²⁰ La OSSI reconoce que una parte del presupuesto sobre el terreno del ACNUDH puede asignarse a actividades concretas u operaciones exteriores y que puede haber limitaciones en su redistribución para otros usos.

²¹ La OSSI examinó el documento de política interna del ACNUDH sobre las oficinas regionales (17 de marzo de 2009), su política definitiva acerca de los asesores de derechos humanos y el mandato genérico de los asesores.

guiera sus actividades en el país. No obstante, la OSSI reconoce los recientes logros en la obtención de una cooperación más estructurada con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos.

El personal sobre el terreno quisiera recibir más orientación y apoyo de la sede

42. Muchas personas entrevistadas y encuestadas sobre el terreno informaron de que sería conveniente recibir más orientación y apoyo para las operaciones exteriores. La División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica del ACNUDH es responsable de la coordinación de la presencia y actividades de la Oficina sobre el terreno. Sin embargo, varios funcionarios sobre el terreno entrevistados informaron de que el contacto con la sede, incluido su oficial responsable, frecuentemente era esporádico y lento. Destacaron que el rápido crecimiento sobre el terreno del ACNUDH había generado la necesidad de mejorar la coordinación y los métodos de comunicación y adoptar métodos de trabajo más coherentes. Además, varios funcionarios observaron que sería útil recibir orientaciones más claras de la sede para definir las prioridades y los resultados del trabajo. Por ejemplo, calificaron del problema más grave que enfrentaban sobre el terreno la falta de voluntad política, pero informaron de que no recibían suficiente orientación de la sede sobre la forma de desenvolverse en un medio político delicado.

43. La OSSI estima que los vínculos entre la sede y las actividades sobre el terreno podrían ser más sistemáticos. En particular, la experiencia y los conocimientos procedentes del terreno no se incorporan sistemáticamente en las actividades de la sede. Además, algunos funcionarios sobre el terreno afirmaron que, a pesar de la reunión anual de representantes de las oficinas exteriores en Ginebra, no había suficiente interacción entre las propias presencias en el terreno. La OSSI considera que esta situación es una oportunidad perdida de compartir las prácticas óptimas y las lecciones aprendidas. *El ACNUDH declaró que las oficinas exteriores y los equipos de las Naciones Unidas en el país recibían diariamente apoyo sustantivo u orientación de las dependencias temáticas de la División de Investigación y del Derecho al Desarrollo, y periódicamente, aunque no con tanta frecuencia, del personal de la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos y la División de Procedimientos Especiales de la sede.*

D. La Oficina ofrece importante apoyo a los órganos de las Naciones Unidas de derechos humanos, pero el seguimiento de la labor de esos órganos y los vínculos con otras actividades de la Oficina son escasos

Los conocimientos especializados de la Oficina son cruciales para el funcionamiento de los órganos de derechos humanos

44. El ACNUDH, gracias a los servicios que presta al Consejo de Derechos Humanos, en particular el examen periódico universal y los mecanismos de los procedimientos especiales, así como a los nuevos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, se ha colocado en una posición de repositorio de conocimientos especializados y comprensión de las normas internacionales de derechos humanos. La OSSI reconoce que el ACNUDH lo ha logrado en un

contexto de cambios en la labor de esos órganos intergubernamentales que han generado en los últimos años una carga de trabajo adicional.

45. La OSSI hizo una encuesta entre los Estados Miembros que forman parte del Consejo de Derechos Humanos, los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales y los miembros de los órganos creados en virtud de tratados sobre el apoyo que recibían del ACNUDH. En todos los grupos, el 80% o más de los encuestados consideraron que ese apoyo era muy importante o importante en la tarea de ayudarles a cumplir sus mandatos. Asimismo, los encuestados por lo general hicieron una alta valoración de los conocimientos especializados del personal del ACNUDH, en particular de su capacidad de ofrecer asesoramiento analítico, jurídico y técnico de alta calidad. Por tanto, la OSSI concluye que el apoyo ofrecido por el ACNUDH a esos órganos y mecanismos de derechos humanos ha constituido para ellos un puntal y ha facilitado el logro de sus respectivas metas.

El apoyo ofrecido por la Oficina al Consejo de Derechos Humanos, a su mecanismo de procedimientos especiales y a los órganos creados en virtud de tratados por lo general está bien valorado, aunque el seguimiento de la labor de esos órganos es limitado, y se han determinado otros ámbitos que se pueden mejorar

Consejo de Derechos Humanos

46. La Subdivisión del Consejo de Derechos Humanos del ACNUDH, dotada de 22 __, ofrece apoyo a ese Consejo. Una gran mayoría de los miembros del Consejo que participaron en la encuesta (el 86%) calificaron las relaciones de trabajo con el ACNUDH de eficaz o bastante eficaz, y el apoyo que ofrecía la Oficina a ese órgano por lo general estaba bien valorado. No obstante, solamente una quinta parte contestó que el ACNUDH respondía a todas o casi todas sus expectativas. Entre los ámbitos en que no se cumplieron las expectativas estaban: el suministro de información y apoyo técnico; el suministro de información de forma oportuna; y el suministro de información en todos los idiomas de las Naciones Unidas. Muchos miembros del Consejo y del personal del ACNUDH mencionaron la necesidad de una mayor claridad en cuanto a sus funciones respectivas.

47. Desde 2006, el ACNUDH ha ofrecido apoyo al ambicioso proceso del examen periódico universal, a consecuencia del cual se realizará un examen periódico del historial de derechos humanos de todos los Estados Miembros. Los encuestados del Consejo de Derechos Humanos clasificaron de óptimo el apoyo que prestaba el ACNUDH en relación con el proceso, en particular la labor de compilación y resumen; el 75% calificaron ese apoyo de excelente o bueno. Durante sus misiones sobre el terreno la OSSI observó también cierto grado de conocimiento del proceso a escala nacional. Ese conocimiento abarcaba las organizaciones de la sociedad civil, una de las cuales hizo una aportación al informe del país. Sin embargo, los miembros del Consejo y del personal del ACNUDH, así como las partes interesadas, expresaron preocupación porque el ACNUDH no ofreciera más apoyo al seguimiento y a la aplicación de las recomendaciones derivadas del examen periódico universal. Uno de los gestores del ACNUDH calificó el seguimiento de las múltiples recomendaciones generadas por el examen de uno de los mayores desafíos que actualmente tenía el ACNUDH. La OSSI observa que todavía queda por definir

²² Datos procedentes del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 (A/62/6 (Sect.23)), organigrama.

la función que va a desempeñar el ACNUDH en el seguimiento del examen; la medida en que el ACNUDH pueda apoyarlo afectará los resultados logrados por ese nuevo ...

Mecanismo de los procedimientos especiales

48. La División de Procedimientos Especiales, con una dotación de 63 funcionarios, ofrece apoyo y asesoramiento sustantivo y técnico a los titulares de los mandatos en virtud del mecanismo de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. Esa labor incluye apoyar directamente el trabajo de los 28 procedimientos especiales temáticos e, indirectamente, el de todo el sistema de los titulares de mandatos de procedimientos especiales. El ACNUDH informa de que el mecanismo de procedimientos especiales ha aumentado la visibilidad de las cuestiones de derechos humanos, como ilustran los más de 150 comunicados de prensa y los 130 informes publicados cada año en el pasado reciente. Los encuestados entre los titulares de los mandatos de los procedimientos especiales valoraron altamente la eficacia de su relación de trabajo con el personal del ACNUDH, y el 75% afirmó que en general la relación de trabajo era eficaz o algo eficaz; el 20% la calificó de algo ineficaz, y el 5%, de muy ineficaz.

49. Sin embargo, se han detectado varios ámbitos que se pueden mejorar. Los titulares de los mandatos especiales mencionaron la necesidad de que se asignara más personal del ACNUDH para que se consagrara a apoyar su trabajo, así como la necesidad de un mayor apoyo logístico. Además, si bien la labor analítica realizada por el ACNUDH se consideró importante, no todos los titulares de mandatos especiales consideraron que era de alta calidad: el 58% la calificó de excelente o buena, el 16%, de satisfactoria, y el 26%, de deficiente. Otra función de apoyo que requería mejoras era la oficina central de respuesta rápida del ACNUDH en la que trabajan dos personas. No parece que el ACNUDH esté logrando plenamente la meta prevista: procesar y coordinar la prestación de información y las comunicaciones dirigidas a los titulares de mandatos y recibidas de ellos. Ningún encuestado consideró que sus servicios fueran excelentes, el 50% los calificó de buenos, el 36%, de satisfactorios, 14%, de muy deficientes.

50. La OSSI estima que el apoyo que presta el ACNUDH al seguimiento de las recomendaciones de los titulares de los mandatos especiales requiere más atención. Ninguno de los titulares calificó el apoyo prestado a ese respecto de excelente o bueno, el 27% lo calificó de satisfactorio, el 40%, de deficiente, y el 33%, de muy deficiente. Un alto funcionario de gestión del ACNUDH estuvo de acuerdo con esa evaluación, diciendo que la Oficina necesitaba hacer frente al desafío más importante, el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones formuladas por los titulares de mandatos especiales y que tenía que prestar asistencia en la supervisión y asegurarse de que las oficinas de las Naciones Unidas adoptaban esas recomendaciones.

Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos

51. Los tratados de derechos humanos son una parte importante tanto del marco internacional de derechos humanos que promueven las Naciones Unidas como del

²³ Se ha creado un fondo fiduciario para el seguimiento del examen periódico universal; no obstante, el ACNUDH informa de que el fondo todavía no ha recibido contribuciones. Por tanto, está por ver cómo se podría utilizar.

marco jurídico internacional de derechos humanos. La Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos ofrece apoyo a los nueve órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, con una dotación de personal de 67 funcionarios. La OSSI estima que la función del ACNUDH en apoyo de esos órganos está sumamente valorada. Una gran mayoría de los encuestados entre los miembros de los órganos creados en virtud de tratados (el 86%) consideró que ese apoyo era muy importante o importante para su labor, y más del 75% afirmó que tanto los conocimientos del personal del ACNUDH de los problemas de los órganos creados en virtud de tratados como el apoyo técnico que proporcionaba la Oficina eran buenos o excelentes. Además, el 89% calificó la eficacia general de su relación de trabajo con el ACNUDH de muy alta o bastante alta.

52. Los miembros de los órganos creados en virtud de tratados también determinaron ámbitos que se podían mejorar. Algunos encuestados afirmaron que el ACNUDH podría facilitar más una armonización de los criterios de la labor de esos órganos; el 53% calificó esa labor de excelente o buena, el 35%, de satisfactoria, y el 12%, de deficiente. Cerca del 40% expresó la opinión de que se necesitaba más personal del ACNUDH, muchos de ellos especificando que la asignación de personal de la Oficina exclusivamente a la labor de su órgano era precisa para facilitar la continuidad en la prestación de servicios y los conocimientos especializados sobre la materia.

53. La OSSI encuentra que el apoyo del ACNUDH al seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados es limitado. El 55% de los encuestados calificaron esa labor de excelente o buena, el 25%, de satisfactoria, y el 20%, de deficiente. El seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados es la responsabilidad primordial de la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación, aunque la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos también tiene una función que desempeñar. Todavía no están claras las funciones y responsabilidades respectivas de esas dos dependencias. El personal de la Subdivisión afirmó que el mayor problema a que hacía frente en su labor dados los recursos disponibles era el seguimiento insuficiente de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados. Ese seguimiento tiene una importancia vital para asegurar que se cumplan las obligaciones jurídicas de los Estados parte que son signatarios de los tratados.

Los vínculos con otras actividades de la Oficina y otras partes interesadas en el ámbito de los derechos humanos y los órganos creados en virtud de tratados no son fuertes

54. La OSSI detectó otras deficiencias en el trabajo del ACNUDH con los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. En primer lugar, de acuerdo con la encuesta y los datos de las entrevistas, existían vínculos insuficientes entre el trabajo de apoyo de los órganos de tratados de derechos humanos y la labor del personal en otras subdivisiones del ACNUDH. Por ejemplo, algunos miembros de los órganos creados en virtud de tratados consideraron que la Subdivisión de Tratados de Derechos Humanos no promovía ni facilitaba suficientemente la integración de las actividades de esos órganos con otras actividades de la Oficina. La OSSI encontró algunos ejemplos de vínculos en sus visitas sobre el terreno. Si esos vínculos se hicieran más regulares y sistemáticos, podrían producir una mejor incorporación de las observaciones y recomendaciones de los órganos creados en

virtud de tratados por parte del personal en el terreno del ACNUDH en las actividades de creación de capacidad con los gobiernos y la sociedad civil.

55. Además, la OSSI determinó que los vínculos entre la labor de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y la de las partes interesadas correspondientes eran insuficientes. Entre ellos figuraban los vínculos entre los órganos y la sociedad civil, así como entre los órganos y otras entidades de las Naciones Unidas involucrados en la labor en el ámbito de los derechos humanos. Además, los entrevistados y los encuestados hablaron de la necesidad de fortalecer la labor de facilitación por el ACNUDH de las interacciones entre los diversos órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

E. La Oficina no es totalmente eficaz en su coordinación con los asociados de derechos humanos ni en el apoyo a los asociados

La Oficina ha desarrollado una gran variedad de asociaciones

56. Debido a que el mandato del ACNUDH requiere que lleve a cabo su labor en coordinación con los gobiernos y otras entidades de las Naciones Unidas, las asociaciones son cruciales para su eficacia. La OSSI observa que el ACNUDH ha desarrollado una gran variedad de asociaciones, tanto a escala de la sede como a escala nacional y local, que apoya directamente por conducto de sus dependencias de instituciones nacionales y de la sociedad civil y también por medio del asesoramiento técnico proporcionado en esferas temáticas. Por lo general esas asociaciones son bien valoradas; la mayoría de los encuestados que participaron en la encuesta de los asociados del ACNUDH (el 85%) consideró que una buena relación de trabajo era muy importante o algo importante para su propio éxito.

Las asociaciones eficaces ofrecen una ventaja adicional a las actividades del ACNUDH

57. Muchas asociaciones, en particular la iniciativa Acción 2 mencionada en el párrafo 21 *supra*, han proporcionado resultados tangibles en circunstancias con frecuencia difíciles. La OSSI estima que las asociaciones más eficaces ofrecen una ventaja adicional a las actividades del ACNUDH, creando un efecto multiplicador de sus repercusiones. La OSSI encontró una serie de ejemplos sobre el terreno en que el ACNUDH trabajaba con las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil para formar a los instructores y asesorar a aquellos que informaban sobre alegaciones de violaciones de los derechos humanos, o colaboraba con organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación para promover el aumento de la conciencia pública. La OSSI observa que gracias a esos planteamientos se formó a más personas, se investigaron más violaciones y se emprendieron más actividades de relaciones públicas que si el ACNUDH hubiera emprendido esas actividades aisladamente.

Falta, sin embargo, una estrategia general para las asociaciones

58. Parece que el ACNUDH carece de una estrategia general para desarrollar y apoyar las asociaciones, pero reconoce los logros recientes en el fortalecimiento de las asociaciones en el sector del desarrollo por conducto de una cooperación estructurada con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos. Los datos derivados de las entrevistas y las encuestas revelan que muchas asociaciones funcionan de forma flexible, pero con carácter especial y en torno a un problema determinado, sin estructuras oficiales ni consultas periódicas. Se ha permitido que caducara el memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, un asociado crucial con el que existía una estructura oficial, y los entrevistados de ambas entidades han informado de que las interacciones ocasionalmente han sido difíciles y poco productivas. Muchos asociados indicaron también que sus asociaciones se formaron a consecuencia de iniciativas personales, amenazando con ello su sostenibilidad. Además, los datos de las entrevistas y las encuestas hacen pensar que se percibe a veces que algunas asociaciones funcionan bien sobre el terreno, pero con menos éxito en la sede.

59. Por consiguiente, la OSSI observa que las redes más grandes de asociaciones de derechos humanos carecen de coherencia. Algunas asociaciones que podrían haber sido importantes se han ido a la deriva, mientras que otras prosperan. Varios entrevistados de entidades de las Naciones Unidas con una presencia importante sobre el terreno han mencionado la falta de iniciativa de la Oficina con respecto a algunas cuestiones de peso con elementos de derechos humanos, en particular los refugiados, el comercio y la propiedad intelectual, y la ausencia de una participación activa en algunos foros interinstitucionales, incluida la labor del Comité Permanente entre Organismos y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios. La OSSI observa que son particularmente frágiles las asociaciones que carecen de la continuidad de las iniciativas conjuntas o de un personal consagrado a la labor por ambas partes. La sugerencia más común formulada por los encuestados para mejorar la eficacia de las asociaciones fue que el ACNUDH entablara colaboraciones, consultas e interacciones más periódicas y sistemáticas con sus asociados.

Las asociaciones no están bien gestionadas

60. Los asociados mencionaron varios componentes de sus asociaciones que no estaban bien gestionados. Muchos hablaron de la dificultad de encontrar a las personas adecuadas con quienes establecer contacto en la sede sobre cuestiones concretas; se consideró que la expansión reciente de la Dependencia de la Sociedad Civil había reducido, aunque no eliminado, esos problemas de acceso. Además, algunos asociados consideraban también que la Oficina no comprendía bien sus mandatos y que no siempre los consultaba sobre cuestiones de interés común. Otros informaron de que el ACNUDH no siempre podía preparar documentos no oficiales de orientación en los formatos e idiomas que habrían resultado más accesibles a las personas que más se beneficiarían de su uso.

F. Los problemas de gestión contribuyen a la ineficiencia

Pese a la aplicación parcial de las recomendaciones derivadas del examen de gestión de la OSSI de 2002, persisten importantes problemas de gestión

61. Conforme a las recomendaciones derivadas del examen de gestión del ACNUDH realizado por la OSSI en 2002 (véase A/57/488), la Oficina ha cambiado su estructura orgánica y aplicado otras mejoras recomendadas. La OSSI encuentra que el ACNUDH sigue promoviendo una cultura institucional en que se busca la excelencia y que hay receptividad a la aplicación de las lecciones aprendidas. No obstante, una serie de problemas de gestión ya citados por la OSSI continúan perjudicando su capacidad de aumentar al máximo la eficacia.

62. El personal del ACNUDH no siempre valora positivamente el funcionamiento y la gestión generales de la Oficina: el 55% de los encuestados del personal del ACNUDH consideró que la gestión de la Oficina era muy eficaz o algo eficaz, mientras que el 45% restante estimó que la gestión era algo o muy ineficaz. Al tratar de comprender esa valoración, la OSSI determinó tres ámbitos de preocupación especial, aunque reconoce el contexto más amplio de fluidez e incertidumbre que son inherentes a los tiempos de expansión y cambios de la estructura de gestión. La OSSI encuentra algunas pruebas de: a) una dirección poco clara del liderazgo, que produce la sensación de una utilización ineficiente de los recursos y de una distribución desigual del trabajo, b) una coordinación ineficiente entre las dependencias operacionales del ACNUDH y entre la sede y las operaciones sobre el terreno, lo cual amenaza la aplicación coherente del programa de trabajo de la Oficina; y c) procesos de trabajo no documentados para algunas tareas de importancia crítica, lo cual tiene efectos negativos sobre la eficiencia.

La falta de claridad en la dirección del liderazgo produce la sensación de una utilización ineficiente de los recursos

63. La OSSI encontró varias formas en que podía mejorarse la dirección del liderazgo. En primer lugar, aunque establecidas más explícitamente que cuando la OSSI realizó su examen de la gestión en 2002, las estructuras jerárquicas actuales y los procesos de adopción de decisiones todavía no son plenamente eficaces en el logro de la claridad en cuanto a las prioridades del trabajo. El 11% de los encuestados afirmaron que la claridad de las estructuras jerárquicas era muy eficaz, el 53% la calificó de algo eficaz, el 24%, de algo ineficaz, y el 12%, de muy ineficaz. La adopción de decisiones tampoco se valoró siempre positivamente, ya que el 57% la calificó de muy o algo eficaz, y el 43%, de algo o muy ineficaz. Muchos funcionarios entrevistados por la OSSI informaron de que los procesos de adopción de decisiones con frecuencia no derivaban en resultados definitivos y que recibían directrices contradictorias sobre qué programa de trabajo tenían que aplicar. Por ejemplo, un funcionario en una oficina regional informó de que los gestores de la sede le indicaron que tenía que atenerse a unas prioridades en el trabajo que eran diferentes de las que se habían acordado antes. Otro funcionario del ACNUDH afirmó que no siempre estaba claro quién iba a adoptar una decisión ni cuándo. Además, los datos de las entrevistas revelan que los procesos de establecimiento de prioridades y adopción de decisiones del ACNUDH se percibían como altamente competitivos, en que diversas oficinas y funciones competían por la atención y los recursos. Por último, la OSSI observó que en algunos casos importantes decisiones

sobre la forma de ejecutar las actividades del ACNUDH ocasionalmente correspondían a un funcionario, a veces poco experimentado.

64. La OSSI toma conocimiento de que el personal tiene la sensación de que las estructuras jerárquicas y los procesos de adopción de decisiones no son claros y parece que producen un uso ineficiente de los recursos. Durante las entrevistas, la OSSI observó varios ejemplos de funcionarios de una dependencia y división que tenían la sensación de que les correspondía una carga de trabajo mayor que la de sus colegas en otras oficinas. Los encuestados del personal del ACNUDH hicieron una de las valoraciones más negativas del objetivo de la utilización eficiente del personal y los recursos financieros del ACNUDH: el 63% consideró que los recursos se utilizaban de forma ineficaz. La oportunidad de la contratación del personal también se mencionó como un importante motivo de preocupación, y casi todos los encuestados (el 87%) la calificaron de ineficaz. Durante las seis visitas de la OSSI sobre el terreno, el personal sobre el terreno informó de la falta de recursos suficientes para atender las necesidades del programa de trabajo y de la necesidad de que el ACNUDH mejorara la gestión de los recursos humanos. Los funcionarios de las dependencias de la sede expresaron preocupaciones parecidas. La OSSI observa que esta percepción indica la necesidad de proporcionar una dirección del liderazgo más enérgica y una mejor comunicación sobre la asignación de recursos y sobre las prioridades y la dirección estratégica de la Oficina.

La falta de una coordinación eficiente entre las dependencias operacionales de la Oficina amenaza la aplicación coherente de su programa de trabajo

65. Aunque la OSSI encontró algunas muestras de una mayor coordinación dentro del ACNUDH, como, por ejemplo, en apoyo a la labor del Consejo de Derechos Humanos, la coordinación dentro de la Oficina seguía percibiéndose como deficiente. La OSSI destaca en particular la deficiencia de la coordinación entre la sede y las operaciones sobre el terreno. La sugerencia más común formulada por el personal de la sede del ACNUDH cuando se le preguntó qué hacía falta para que el desempeño de la Oficina fuera más eficaz fue la necesidad de fortalecer la coordinación dentro del ACNUDH, y más de la mitad de los encuestados (el 55%) informaron de que la comunicación interna no era eficaz. Muchos funcionarios mencionaron como muestra de la deficiencia de la coordinación y comunicación la ausencia de reuniones periódicas del personal de todas las categorías, desde los equipos separados hasta la Oficina en su totalidad. Los funcionarios señalaron asimismo que la falta de un criterio común y de coherencia entre las diversas divisiones entorpecía la eficacia. A ese respecto, se refirieron a que continuaba la “mentalidad de silo” que separaba las diversas divisiones, y también a la falta de una identidad común y compartida en la Oficina.

Los procesos no documentados de algunas tareas de importancia crítica obstaculizan la eficiencia

66. A pesar de los esfuerzos recientes por fortalecer los procesos de trabajo, la OSSI encuentra que no todas las actividades más importantes que realiza la Oficina cuentan con el apoyo de unos métodos de trabajo coherentes y bien documentados. La OSSI informa de que un conjunto de 10 procedimientos operativos estándar se experimentó en febrero de 2007 con el fin de mejorar y regularizar la interacción entre la sede y las oficinas exteriores, y la OSSI encomia esa medida. No obstante,

las entrevistas con el personal tanto de la sede como de las oficinas exteriores indican que es preciso hacer más en ese ámbito, y la OSSI observa que la necesidad de documentar los métodos de trabajo para las actividades sobre el terreno es especialmente importante dada la distancia geográfica entre las operaciones y la gran diversidad de circunstancias contextuales. Además, sólo unos pocos órganos creados en virtud de tratados tienen manuales que articulan los pasos y la logística que entraña la prestación de servicios al órgano, dificultando el aprendizaje del trabajo y de la función de un nuevo secretario de un órgano. Además, si bien existe un manual oficial para los procedimientos especiales y unos principios rectores sobre la relación entre la Oficina y los titulares de los mandatos especiales, así como material de orientación para los nuevos titulares de mandatos, la OSSI encontró que la documentación destinada especialmente a los funcionarios que prestan apoyo a los titulares de los mandatos especiales era limitada. Además, la mitad de los encuestados entre los titulares de mandatos especiales respondieron que no habían sido suficientemente informados sobre la labor del ACNUDH. La OSSI observa que la documentación insuficiente sobre los procesos de trabajo puede ocasionar ineficiencias debidas a la pérdida de la memoria institucional y de oportunidades para racionalizar los métodos de trabajo.

V. Conclusión

67. El ACNUDH tiene un amplio mandato y enfrenta un medio político complejo y unas expectativas cada vez mayores y a veces en conflicto del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional. La OSSI encuentra que, a pesar de sus considerables logros, la Oficina debe aumentar su concentración estratégica en las actividades y mejorar el establecimiento de prioridades en su trabajo para lograr mayores efectos. La OSSI concluye que logrará los mayores efectos si concentra sus actividades en los ámbitos en que tiene una mayor ventaja comparativa en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular una mejor supervisión y evaluación de las situaciones de los derechos humanos en el mundo, con el fin de basar sus propias decisiones estratégicas en un mayor conocimiento de causa. El ACNUDH está iniciando un período de consolidación después del rápido crecimiento de los últimos años. Tiende a una Alta Comisionada recientemente nombrada, un personal consagrado a la labor y la buena voluntad de sus asociados. La OSSI concluye que es una oportunidad para que el ACNUDH reoriente sus actividades y se apoye en sus singulares ventajas y considerables logros para aumentar su eficacia en el futuro.

VI. Recomendaciones

Recomendación 1: Intensificar más la concentración estratégica de la Oficina

(Véase la conclusión B, párrs. 23 a 30)

68. Al finalizar y aplicar su plan de gestión estratégica de 2010-2011, el ACNUDH debería intensificar su concentración estratégica, determinando las prioridades y las actividades de importancia crítica de la organización que aumenten al máximo sus ventajas comparativas y conduzcan a una ejecución más eficiente de su mandato.

Concretamente, el ACNUDH debería:

- a) Determinar menos logros previstos, siendo éstos más específicos;
- b) Continuar desarrollando vínculos claros entre el plan de gestión estratégica, el marco estratégico y los planes de trabajo para sus divisiones y presencia en el terreno;
- c) Reevaluar la asignación actual de recursos en todas las divisiones, en particular revisando el equilibrio de las actividades entre las presencias en el terreno y entre la sede y las oficinas exteriores;
- d) Examinar formas de mejorar la supervisión y la evaluación de la situación de los derechos humanos en todo el mundo con el fin de que sus propias decisiones estratégicas se basen en un mayor conocimiento de causa.

Recomendación 2: Elaborar un documento de estrategia general sobre el terreno

(Véase la conclusión C, párrs. 31 a 43)

69. El ACNUDH debería, en consulta con sus asociados, elaborar un documento de estrategia general sobre el terreno que tenga en cuenta las estrategias de cada presencia en el terreno, establezca objetivos específicos de las operaciones exteriores y asigne prioridades a sus actividades más importantes. Concretamente, el ACNUDH debería:

- a) Realizar una evaluación de las ventajas y desventajas comparativas de los diversos tipos de presencia en el terreno, prestando especial atención al modelo de oficina exterior a veces delicado y que requiere muchos recursos;
- b) Establecer criterios explícitos de entrada y de salida;
- c) Proporcionar apoyo suficiente de la sede para garantizar la coherencia en el carácter y el contenido del asesoramiento, los recursos, los instrumentos y la información que se ofrece al personal sobre el terreno y que se recibe de ese personal;
- d) Transmitir esa estrategia a las organizaciones asociadas, tanto a escala de la sede como sobre el terreno, para garantizar que los objetivos y los métodos de las operaciones sobre el terreno del ACNUDH sean bien comprendidos.

Recomendación 3: Mejorar la eficacia del trabajo con los órganos de derechos humanos

(Véase la conclusión D, párrs. 44 a 55)

70. El ACNUDH debería mejorar la eficacia de su labor con los órganos de derechos humanos mediante:

- a) El apoyo a la presentación de informes y al seguimiento sistemáticos de las recomendaciones formuladas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos;
- b) El establecimiento de vínculos más eficaces entre la labor de los órganos de derechos humanos y otros ámbitos del ACNUDH, en particular la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica, y entre los propios órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Recomendación 4: Fortalecer más las asociaciones estratégicas

(Véase la conclusión E, párrs. 56 a 60)

71. El ACNUDH debería fortalecer más sus asociaciones mediante:

- a) La especificación de los objetivos y modalidades para las interacciones con los asociados;
- b) La mejora de la coordinación con los asociados, en particular las entidades gubernamentales, las entidades dentro del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil;
- c) La determinación de vínculos duraderos a escala de la organización para apoyar las asociaciones;
- d) La especificación de estrategias para aumentar las complementariedades recíprocas;
- e) La clarificación de las funciones y responsabilidades para todos los asociados;
- f) El restablecimiento del memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Recomendación 5: Mejorar la coordinación y la comunicación internas

(Véase la conclusión F, párrs. 61 a 65)

72. El ACNUDH debería mejorar la coordinación y comunicación internas mediante:

- a) El fortalecimiento de los vínculos dentro de las divisiones y subdivisiones para garantizar un planteamiento coordinado de los problemas intersectoriales y lograr que la competencia técnica interna se utilice al máximo;
- b) La mejora de los mecanismos para la comunicación y participación internas, incluido, aunque no como única medida, el establecimiento de reuniones periódicas del personal.

Recomendación 6: Determinar y documentar todos los procesos de trabajo de importancia crítica

(Véase la conclusión F, párr. 66)

73. El ACNUDH debería determinar todos los procesos de trabajo de importancia crítica que todavía no se han documentado y adoptar medidas para hacerlo. Esa medida debe abarcar los procesos de trabajo tanto de la sede como en el terreno, y la documentación debe ponerse a disposición de todos los funcionarios competentes.

(Firmado) Inga-Britt Ahlenius
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna