



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/827
20 de julio de 1994

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITE EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
45° período de sesiones

ACTIVIDADES DE EVALUACION DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

I. INTRODUCCION

1. En el tiempo transcurrido desde el período de sesiones de octubre de 1993 del Comité Ejecutivo, las actividades de evaluación de la Oficina del Alto Comisionado se han centrado en operaciones y problemas que preocupan especialmente a la Alta Comisionada y a su equipo de administradores superiores.
2. Además de proceder a un importante examen de las operaciones del ACNUR en la antigua Yugoslavia, la Dependencia Central de Evaluación ha concluido varios estudios relacionados con la repatriación voluntaria y otras soluciones duraderas. Entre estos estudios figuran evaluaciones del proceso de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en Centroamérica (CIREFCA), el programa de cobros para los refugiados afganos en el Pakistán y la aplicación del criterio de "ayuda a los repatriados y desarrollo" en la asistencia posterior a la repatriación. Se han iniciado asimismo estudios de la política y la práctica del ACNUR en materia de reasentamiento y de la aplicación del criterio de "mandatos múltiples" a las soluciones duraderas en Etiopía. Además, la Dependencia Central de Evaluación ha concluido los exámenes del trabajo del ACNUR con dos importantes grupos de beneficiarios: las mujeres refugiadas y las personas internamente desplazadas.
3. Desde la reunión del Comité Ejecutivo de 1993, se han introducido procedimientos nuevos destinados a asegurar que las conclusiones y las recomendaciones que se presentan en los informes de evaluación se comunican efectivamente a los responsables de adoptar decisiones dentro de la organización y que éstos toman las medidas correspondientes.

4. Atendiendo una recomendación del Comité de Evaluación, integrado por el Alto Comisionado Adjunto, el Director de Protección Internacional, el Director de Programas y Apoyo a las Operaciones y el Contralor, cada informe de evaluación es sometido ahora por el Jefe de la Dependencia de Evaluación al Comité Superior de Gestión. A continuación se pide a un miembro concreto de dicho Comité que se encargue de coordinar las actividades de seguimiento adecuadas y que informe sobre las medidas adoptadas.

II. EXAMENES CONCLUIDOS

A. Operaciones del ACNUR en la antigua Yugoslavia

5. Para extraer las lecciones apropiadas de las operaciones del ACNUR en la antigua Yugoslavia, la Alta Comisionada pidió a la Dependencia Central de Evaluación que estudiara los esfuerzos realizados por la organización para proteger y ayudar a las poblaciones afectadas por la guerra. El propósito del estudio era también determinar las maneras en que se podría reforzar aún más la capacidad del ACNUR en lo tocante a la preparación e intervención en situaciones de emergencia.

6. La evaluación determinó que las operaciones de socorro del ACNUR han desempeñado una función decisiva en la mitigación de los sufrimientos en la antigua Yugoslavia. Es más, en algunos casos, la presencia del ACNUR y de otros organismos internacionales ha constituido un obstáculo para el desencadenamiento de la violencia, desalentando la "limpieza étnica" y el hostigamiento de las minorías.

7. En la evaluación se observó que ninguna de las soluciones duraderas tradicionalmente dadas por el ACNUR era adecuada para el problema del desplazamiento en masa de población tanto dentro de la antigua Yugoslavia como hacia el exterior de la misma. En consecuencia, el objetivo primordial de la organización fue salvar vidas hasta que se pudiese conseguir un arreglo político. No obstante, el logro de este objetivo no resultó fácil, habida cuenta de que los desplazamientos masivos de población eran un objetivo directo y no sólo una de las consecuencias del conflicto.

8. La evaluación llegó a la conclusión de que el análisis político realizado por un funcionario superior del ACNUR fue en general excelente y había permitido a la organización mostrarse a la altura de los acontecimientos e incluso adelantarse a los mismos. Las relaciones del ACNUR con los medios de información se llevaron también a cabo con mayor éxito que en cualquier otra operación en gran escala reciente.

9. Los esfuerzos de protección realizados por el ACNUR en Croacia y en la República Federativa de Yugoslavia fueron razonablemente eficaces, mientras que en Bosnia y Herzegovina hubo situaciones concretas en las que la presencia del ACNUR contribuyó a crear cierto grado de seguridad para las poblaciones amenazadas. Con todo, en términos más generales los esfuerzos realizados por el ACNUR para proteger a la población afectada por la guerra e impedir nuevos desplazamientos tuvieron resultados modestos.

10. La operación logística realizada por el ACNUR en la antigua Yugoslavia logró hacer llegar cantidades masivas de ayuda a quienes la necesitaban. Una de las principales lecciones aprendidas de esta experiencia es la de las enormes posibilidades que existen de montar una operación de socorro internacional bajo la bandera del ACNUR cuando se ha conseguido movilizar el interés de los gobiernos y del público.

11. La evaluación llegó a la conclusión de que, cuando se pone en pie una operación de socorro recurriendo para ello a una amplia variedad de recursos dispares, es necesario realizar además un importante esfuerzo de gestión para asegurar que la capacidad interna del programa está a la altura de las aportaciones logísticas externas al mismo. De lo contrario, el ACNUR puede verse reducido a la situación de tener que limitarse a trasladar gran número de toneladas de ayuda lo más rápidamente posible de un lugar a otro, pero de manera descontrolada y desequilibrada.

12. Las operaciones realizadas en la antigua Yugoslavia demostraron que los esquemas de actuación a largo plazo que suelen acompañar al concepto de planificación tienen un valor muy limitado a la hora de gestionar una operación de emergencia. El examen indicó asimismo la conveniencia de modificar varios sistemas y procedimientos del ACNUR para que resulten más adecuados a las necesidades de la organización en las situaciones de emergencia que evolucionan rápidamente.

13. La experiencia acumulada por el ACNUR en los tres últimos años ha demostrado de múltiples maneras lo útil que resulta aplicar el "criterio de organismo rector" con fines de coordinación. No obstante, esta experiencia ha puesto de relieve asimismo la necesidad de que el ACNUR preste mayor atención a las consecuencias que tiene para las operaciones la aplicación del concepto de organismo rector. En particular, el ACNUR debe definir las actividades en relación con las cuales un organismo rector puede solicitar la participación y la colaboración de otros organismos de las Naciones Unidas, el CICR y las organizaciones no gubernamentales en operaciones de socorro en gran escala, así como los arreglos que deben realizarse al respecto.

14. En la evaluación se llegó a la conclusión de que, en el futuro, sería deseable que los aspectos humanitario y militar de las operaciones en gran escala realizadas por las Naciones Unidas se coordinen mejor. En demasiados casos, esos elementos distintos de la operación se resintieron de la falta de una definición clara de las funciones que se debían desarrollar y las responsabilidades que se debían asumir, a lo que se unió la falta de un marco de coordinación general.

15. En la antigua Yugoslavia, el recurso a la adscripción de personal y a una lista de personal disponible recientemente ampliada permitió al ACNUR desplegar al personal más rápidamente y en mayor número que en cualquier otra situación de emergencia reciente. No obstante, las dificultades habidas en la individualización de un número suficiente de funcionarios internos de nivel medio obstaculizó la capacidad de la organización para dotar al programa de la estructura de gestión necesaria.

16. A medida que la función desempeñada por el ACNUR en la antigua Yugoslavia fue creciendo, las condiciones en que la organización se veía obligada a trabajar se fueron haciendo cada vez más difíciles. Aunque se realizaron esfuerzos para mejorar las condiciones de seguridad del personal, la falta de experiencia del ACNUR en tales situaciones llevó a que las disposiciones en materia de seguridad nunca se aplicaran plenamente hasta sus últimas consecuencias. La experiencia de Bosnia y Herzegovina demuestra que el ACNUR debe definir con mayor precisión las condiciones de seguridad en que está dispuesto a pedir al personal que desempeñe sus funciones.

17. La evaluación llegó a la conclusión de que las operaciones realizadas en la antigua Yugoslavia han actuado como importante catalizador del criterio evolucionista con que la comunidad internacional se plantea la protección humanitaria y la asistencia. Numerosos observadores estiman que las actividades realizadas por el ACNUR en la antigua Yugoslavia han preparado el terreno para que la organización asuma una mayor participación en situaciones que no afecten a poblaciones de refugiados.

18. Ahora está previsto someter al Comité Superior de Gestión del ACNUR las diversas lecciones extraídas en la evaluación y las recomendaciones que en ellas se formulan en lo tocante a las operaciones. El Comité decidirá a continuación las medidas que deberán adoptarse en consecuencia para aumentar aún más la capacidad del ACNUR para estar preparada e intervenir en situaciones de emergencia, así como para adaptar la organización a los problemas de funcionamiento que se suscitan en las situaciones de conflicto y de desplazamiento internos.

B. El proceso de la CIREFCA

19. La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos en Centroamérica se considera en general uno de los esfuerzos más logrados de la comunidad internacional por formular un planteamiento amplio capaz de dar respuesta al problema del desplazamiento en masa. En el segundo trimestre de 1994 concluyó el examen de este proceso, examen que se había centrado en tres cuestiones principales: la función de la CIREFCA como modelo para otras soluciones regionales duraderas; la relación institucional entre el ACNUR y el PNUD en el contexto de la CIREFCA; y las repercusiones del proceso de la CIREFCA en los planos de las políticas y los proyectos.

20. La evaluación concluyó que la CIREFCA había fortalecido el proceso de paz en Centroamérica al alentar a los gobiernos y otros miembros de la comunidad internacional a adoptar un planteamiento integrado de los problemas del desplazamiento en masa, la prestación de socorro, la reconciliación y la rehabilitación. La evaluación concluyó que el éxito de este proceso tenía varias bases de sustentación: la voluntad política de los gobiernos centroamericanos de hallar soluciones duraderas para la difícil situación de las personas desarraigadas; la firme decisión del ACNUR y el PNUD de trabajar en colaboración para alcanzar ese objetivo; y la disposición de los Estados donantes a apoyar materialmente a la CIREFCA.

21. En lo referente a la cooperación interinstitucional, la evaluación concluyó que el proceso de la CIREFCA había puesto de relieve varias de las discrepancias existentes entre el ACNUR y el PNUD, y en algunos casos había hecho que las relaciones entre ambos organismos se vieran sometidas a tensiones. No obstante, la coordinación había mejorado en el transcurso del proceso de la CIREFCA. La dependencia conjunta de apoyo establecida en Costa Rica había funcionado de manera especialmente eficaz y constituía un ejemplo concreto de cooperación interinstitucional que podía servir de modelo en otras partes del mundo.

22. En lo tocante a los programas de socorro y rehabilitación, los logros del proceso eran menos evidentes. La CIREFCA sólo había conseguido en parte fortalecer la capacidad local y establecer proyectos compatibles con el desarrollo sostenible. Mientras que las poblaciones repatriadas se beneficiaron considerablemente de las actividades realizadas en el marco de la CIREFCA, las personas interna y externamente desplazadas no recibieron el mismo grado de atención. A la vez, no se realizaron esfuerzos suficientes para establecer los mecanismos necesarios para seguirles la pista a los fondos proporcionados y supervisar los proyectos, deficiencia que dificultó la coordinación e impidió evaluar eficazmente el proceso de la CIREFCA.

23. El estudio del proceso de la CIREFCA efectuado por la Dependencia de Evaluación, que contó con la estrecha colaboración del PNUD, se ha compartido con el personal que trabaja en Centroamérica, el cual se esforzará por incorporar las recomendaciones que se hacen en el informe a las operaciones que se realizan actualmente en la región. Un resumen del informe se entregó igualmente a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otros participantes en la ceremonia de clausura de la CIREFCA, que se celebró en Ciudad de México a fines de junio de 1994.

C. El programa de cobros en el Pakistán

24. En los últimos cuatro años, entre un tercio y la mitad de los 3 millones de afganos refugiados en el Pakistán han participado en el programa de cobros del ACNUR, una iniciativa que brinda a los refugiados la posibilidad de cambiar las tarjetas que les dan derecho a recibir raciones de alimentos por un subsidio de repatriación no renovable consistente en dinero en efectivo y alimentos. En el segundo semestre de 1993, la Dependencia de Evaluación procedió al estudio de este programa con miras a evaluar sus resultados y decidir la pertinencia que el mismo podría tener para situaciones de refugiados planteadas en otras partes del mundo.

25. El estudio llegó a la conclusión de que en el Pakistán el sistema de cobros había demostrado ser un medio eficaz y eficiente de facilitar la repatriación y la retirada de refugiados del registro de inscripción en gran escala. Los gastos administrativos y las necesidades de personal derivados de esta iniciativa habían sido mínimos, pese a lo cual se habían suscitado muy pocos problemas de funcionamiento al procederse a la ejecución del programa. El sistema de cobros no sólo ha proporcionado un medio desusadamente directo de transferir las contribuciones de los Estados

donantes a las personas asistidas por el ACNUR sino que además ha permitido a esta organización apoyar las opciones y estrategias de repatriación decididas por los propios refugiados.

26. Al mismo tiempo, el estudio llegó a la conclusión de que el programa de cobros se ha caracterizado por dos limitaciones principales. Por un lado, el programa no ha sido capaz de contribuir al regreso de varios grupos importantes de refugiados: los que se han integrado económica y socialmente en el Pakistán, los que proceden de partes del Afganistán afectadas por conflictos políticos o étnicos y los que son demasiado vulnerables para repatriarse de manera no organizada. Por otro lado, un número considerable de refugiados afganos que no pueden o no quieren regresar han cambiado sus tarjetas de racionamiento por dinero en efectivo prematuramente y ahora se ven obligados a permanecer en el Pakistán sin tener acceso a la ayuda.

27. La evaluación llegó a la conclusión de que para alcanzar su eficacia máxima, los programas de cobros debían formularse y aplicarse en el marco de una estrategia global de soluciones permanentes en la que participen tanto el país de origen como el país de asilo. Se hizo especial hincapié en la necesidad de disponer de sistemas de inscripción precisos, en la coordinación de las actividades de repatriación y rehabilitación y en el suministro de asistencia y la organización de medios de transporte para los refugiados que no desean regresar de manera no organizada a un país afectado por los conflictos.

28. El personal del ACNUR que participa en todos los programas de repatriación actualmente en curso y previstos ha tenido ocasión de estudiar este informe y considerar la importancia que el sistema de cobros puede tener en las actividades que él mismo realiza. Los resultados del estudio se han incorporado asimismo a los materiales de la Sección de Capacitación que versan sobre la repatriación voluntaria, incluida una cinta de video en la que se analizan las lecciones extraídas de la experiencia del ACNUR en el Pakistán.

D. Ayuda a los repatriados y desarrollo

29. En los últimos dos años, la Dependencia de Evaluación ha llevado a cabo estudios de varios importantes programas de repatriación y reintegración y ha contribuido a la elaboración de un marco normativo y metodológico del ACNUR para los proyectos de efecto rápido (PER). En relación con estas iniciativas, la Dependencia llevó a cabo un estudio en el que se examinaron los orígenes, los principios y las posibilidades que ofrece la aplicación del planteamiento de "ayuda a los refugiados y desarrollo" en la asistencia posterior a la repatriación.

30. Este estudio llegó a la conclusión de que tal planteamiento tropieza con varios obstáculos, muy en particular el de la ausencia de paz y el del nivel de destrucción registrado en muchas zonas de repatriación efectivas y potenciales, a lo que se une la poca inclinación de los gobiernos de los países de acogida y de los países donantes a dar prioridad a tales zonas en lo tocante a las actividades de reconstrucción y desarrollo. Además, el

estudio hizo hincapié en la contribución obligadamente limitada y a corto plazo que el ACNUR puede hacer a la rehabilitación de las zonas donde residen repatriados.

31. Tras examinar la cuestión de la responsabilidad institucional con más detenimiento, el estudio argumentaba que el planteamiento basado en la ayuda a los repatriados y el desarrollo no ha tenido adecuadamente en cuenta la función que corresponde a las estructuras y organizaciones autóctonas. En vez de tratar de "traspasar" programas y proyectos a otros organismos internacionales, el objetivo último del ACNUR en los países de origen debe ser contribuir al desarrollo de capacidad y conocimientos en el ámbito local. El estudio concluía señalando que para facilitar esta tarea la planificación de la repatriación debe concentrarse menos en la logística de la repatriación desde los países de asilo y mucho más en las condiciones, las necesidades y los recursos existentes en el país de origen.

32. Este análisis se someterá al Comité Superior de Gestión para que lo debata. El estudio se pondrá asimismo a disposición de todas las oficinas del ACNUR que participan en la planificación y ejecución de programas de repatriación y reintegración, junto con el marco normativo y metodológico para los proyectos de efecto rápido preparado por el Coordinador Superior de la Asistencia para la Reinserción.

E. El trabajo del ACNUR con las personas internamente desplazadas

33. En el segundo semestre de 1993, la Dependencia de Evaluación terminó un documento de debate en el que se señalaban algunas de las cuestiones fundamentales suscitadas por la dedicación efectiva y potencial del ACNUR al trabajo con personas internamente desplazadas. El objetivo principal de esta iniciativa fue proporcionar un marco analítico en el que proceder a un examen más pormenorizado de las experiencias del ACNUR con personas internamente desplazadas en lugares específicos.

34. El documento señalaba que el ACNUR había realizado últimamente varios esfuerzos por definir las circunstancias en que haría extensivas sus actividades a las personas internamente desplazadas. Estas iniciativas han dotado de un nuevo grado de coherencia a una importante cuestión de política que tradicionalmente se ha venido abordando a la luz de cada caso concreto. Aun así, sugería el estudio, el carácter flexible de los nuevos criterios del ACNUR para su trabajo con las personas internamente desplazadas ha significado que la magnitud, el alcance y la duración de la función desempeñada por la organización en situaciones de desplazamiento interno siguen aún por determinar plenamente.

35. El documento de debate señalaba que, habida cuenta de la larga experiencia del ACNUR en la prestación de protección y asistencia a poblaciones de refugiados, es comprensible que muchos observadores consideren natural que la Oficina del Alto Comisionado se haga cargo de las personas internamente desplazadas. El estudio prevenía que sería prematuro que el ACNUR llegase a la misma conclusión sin haber examinado antes varias

cuestiones fundamentales relacionadas con las necesidades de las personas internamente desplazadas y con la capacidad de la organización para atender esas necesidades.

36. El estudio se sometió a un grupo especial de trabajo interno encargado de estudiar el tema de las personas internamente desplazadas y también al Comité Superior de Gestión. A raíz de estas consultas, se pidió a la División de Protección Internacional que realizara un estudio complementario cuyo objetivo fuera extraer algunas conclusiones generales de las experiencias operacionales del ACNUR relacionadas con las personas internamente desplazadas en 20 países distintos. El contenido de los estudios pertinentes se recoge en dos documentos presentados recientemente al Comité Ejecutivo: "Financial and Programmatic Implications of UNHCR Activities on Behalf of the Internally Displaced" (EC/1994/SC.2/CRP.13), y "Protection Aspects of UNHCR Activities on Behalf of Internally Displaced Persons" (EC/1994/SCP/CRP.2).

F. La política del ACNUR relativa a las mujeres refugiadas

37. En el segundo semestre de 1993 la Dependencia de Evaluación terminó un estudio de la aplicación y las consecuencias de la política del ACNUR relativa a las mujeres refugiadas, cuyos resultados principales se presentaron al período de sesiones de octubre de 1993 del Comité Ejecutivo (EC/1993/SC.2/CRP.27). Las conclusiones y recomendaciones de ese estudio se recogieron en lo esencial en las deliberaciones y la documentación del Grupo de Trabajo sobre las Mujeres y los Niños Refugiados (EC/1994/SCP/CRP.5).

38. A petición del Director de Programas y Apoyo a las Operaciones, la Coordinadora Superior para las Mujeres Refugiadas se ha hecho cargo de la supervisión del proceso de seguimiento y de la preparación de informes ordinarios sobre el estado de la cuestión en lo que respecta a esta iniciativa. Muchas de las 45 recomendaciones presentadas en la evaluación se han aplicado ya total o parcialmente, mientras que las relativas a la contratación y la representación de personal femenino se han sometido, a petición del Comité Ejecutivo, al Subcomité de Administración y Finanzas en una "Note on Human Resources Management" (EC/1994/SC.2/CRP.20).

III. TRABAJOS EN CURSO

39. La Dependencia de Evaluación, en colaboración con la División de Protección Internacional, ha iniciado un examen general de la política y la práctica del ACNUR en materia de reasentamiento. La evaluación tiene por objeto volver a considerar la función que el reasentamiento desempeña en tanto que solución duradera e instrumento para la protección de los refugiados. Además, la evaluación permitirá examinar los actuales procedimientos de reasentamiento y hacer recomendaciones en lo tocante a la gestión y organización de las actividades de reasentamiento dentro del ACNUR. Se espera que las conclusiones del examen se debatan en una reunión de representantes de los principales países de reasentamiento que se celebrará en el último trimestre de 1994.

40. Basándose en la amplia experiencia del ACNUR en la prestación de asistencia de socorro, la Dependencia de Evaluación trabaja actualmente con la División de Programas y Apoyo a las Operaciones y la Sección de Capacitación en la preparación de un conjunto de directrices sobre la distribución y vigilancia de alimentos y otros artículos. Se ha establecido un Comité Permanente para que supervise esta iniciativa, cuya primera fase concluirá en el tercer trimestre de 1994. Tras un período de ensayos sobre el terreno, la versión definitiva de las directrices debería estar lista para ser distribuida al personal del ACNUR y de los organismos colaboradores en la ejecución a comienzos de 1995.

41. La Dependencia de Evaluación lleva a cabo actualmente exámenes de los programas en dos países en los que el ACNUR está desarrollando actividades innovadoras. En Etiopía, la División de Evaluación está terminando de analizar la aplicación del enfoque basado en combinar los mandatos de varias organizaciones a la asistencia a los refugiados y repatriados. En Tayikistán, el examen que realiza la División se centrará en cuestiones como el papel desempeñado por el ACNUR en lo que respecta a los refugiados que se repatrían, a las personas internamente desplazadas y a la prevención de los desplazamientos de población. Ambos estudios estarán terminados en el tercer trimestre de 1994.
