



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
GENERAL

E/AC.51/1996/4
21 de marzo de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMITÉ DEL PROGRAMA Y DE LA COORDINACIÓN
36° período de sesiones
3 a 28 de junio de 1996
Tema 4 d) del programa provisional

CUESTIONES RELATIVAS A LOS PROGRAMAS: EVALUACIÓN

Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones
hechas por el Comité del Programa y de la Coordinación
en su 32° período de sesiones respecto de la evaluación
de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados

Nota del Secretario General

De conformidad con el apartado i) del inciso e) del párrafo 5 de la resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994, el Secretario General tiene el honor de transmitir el informe relativo al "Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones hechas por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 32° período de sesiones respecto de la evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados", de fecha 20 de marzo de 1996. Los departamentos y oficinas pertinentes han examinado el informe.

[20 de marzo de 1996]

ANEXO

Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones
hechas por el Comité del Programa y de la Coordinación
en su 32º período de sesiones respecto de la evaluación
de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones
Unidas para los Refugiados

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

Se presenta el presente informe de conformidad con la decisión, adoptada por el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) en su 22º período de sesiones, de examinar la aplicación de sus recomendaciones tres años después de adoptar decisiones sobre una evaluación a fondo.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha realizado esfuerzos concertados para cumplir las recomendaciones del CPC. Se da cuenta de los progresos realizados en relación con los nuevos enfoques de la protección internacional y la búsqueda de soluciones duraderas, las estrategias para las relaciones exteriores, las cuestiones presupuestarias y la capacidad de reacción en situaciones de emergencia. Con respecto a varias recomendaciones, como las que se refieren a las organizaciones no gubernamentales, los progresos han sido desiguales. En algunos casos, a causa de las circunstancias externas, no hay grandes progresos que notificar o bien se ha adoptado un enfoque diferente del que se recomendó.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 3	4
II. PROTECCIÓN INTERNACIONAL	4 - 17	4
A. Personas desplazadas dentro de sus países . .	4 - 5	4
B. Alerta	6 - 9	5
C. Derechos humanos	10 - 12	7
D. Promoción de la legislación sobre refugiados	13 - 17	8
III. CUESTIONES PROGRAMÁTICAS, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS	18 - 57	10
A. Enfoques regionales	18 - 20	10
B. Cooperación interinstitucional	21	11
C. Organizaciones no gubernamentales	22 - 26	11
D. Programación y controles administrativos . . .	27 - 30	13
E. Preparación e intervención en situaciones de emergencia	31 - 33	14
F. Capacitación	34 - 38	15
G. Información pública	39 - 44	17
H. Programas generales y programas especiales .	45 - 46	19
I. Recaudación de fondos	47 - 48	20
J. Planificación para varios años	49	21
K. Necesidades y gastos administrativos	50 - 52	21
L. Planificación estratégica	53 - 54	22
M. Dotación de personal	55 - 57	23

I. INTRODUCCIÓN

1. En su 33º período de sesiones el Comité del Programa y de la Coordinación (CPC) examinó el informe del Secretario General relativo a la evaluación a fondo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (E/AC.51/1993/2). El Comité, que en general estuvo de acuerdo con el tenor principal del informe, a saber, fortalecer las funciones de protección y búsqueda de soluciones duraderas y delegar en mayor grado la responsabilidad operacional de la asistencia, teniendo presente la necesidad de que el ACNUR funcionase ateniéndose a su mandato, hizo suyos el informe y sus recomendaciones¹.

2. El Comité decidió que el informe y la sección del informe del CPC que trataba de éste se transmitieran al Comité Ejecutivo del ACNUR para que los examinase y adoptase medidas al respecto. En 1993, en su 44º período de sesiones, el Comité Ejecutivo examinó las recomendaciones de la evaluación a fondo y pidió al Alto Comisionado que mantuviera informados al Subcomité Plenario sobre Protección Internacional y al Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros de los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones². La Alto Comisionado ha mantenido informados con regularidad a los dos subcomités de los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones; en su 46º período de sesiones, celebrado en 1995, se presentó al Comité Ejecutivo un informe panorámico de los esfuerzos desplegados por el ACNUR al respecto. En la presentación de este informe se respeta la distribución por subcomités. En la sección II del informe, se examina la aplicación de las recomendaciones que se refieren fundamentalmente a la protección internacional, cuestiones que se estudian en el Subcomité Plenario sobre Protección Internacional; en la sección III se tratan las recomendaciones sobre cuestiones programáticas, administrativas y financieras, de las cuales se ocupa fundamentalmente el Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros.

3. El presente examen trienal, efectuado para determinar en qué medida se han aplicado las recomendaciones del CPC respecto de las evaluaciones a fondo, ha sido posible en gran medida gracias a la labor de vigilancia global realizada en el ACNUR. Siguiendo el ejemplo de anteriores exámenes trienales, el presente informe se basa en un examen de la documentación pertinente, en la información presentada por las dependencias interesadas y en entrevistas realizadas a efectos de clarificación y verificación.

II. PROTECCIÓN INTERNACIONAL

A. Personas desplazadas dentro de sus países

Recomendación 1, Desplazamientos de poblaciones no previstos en los instrumentos internacionales: Cuando se produzcan desplazamientos de poblaciones no previstos en los instrumentos internacionales, el ACNUR debe desempeñar una función asesora en materia de protección ante las organizaciones que se ocupan de las operaciones de socorro y asistencia. En tales situaciones, cuando ninguna otra organización internacional preste asistencia rápida y adecuada, el ACNUR debería solicitar la autorización necesaria para dar la protección y la asistencia que hagan falta.
(E/AC.51/1993/2, párr. 12)

4. La política actual relativa a las personas desplazadas dentro de sus países, que se expone en la resolución 49/169 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, debe analizarse en el contexto de los arreglos estipulados en el sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de actividades humanitarias. El memorando interno/entre oficinas locales del Alto Comisionado, de 28 de abril de 1993, sobre "UNHCR's Role with Internally Displaced Persons" ("El papel del ACNUR respecto de las personas desplazadas dentro de sus países") concuerda con las recientes conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR y con las resoluciones de la Asamblea General y sigue constituyendo el marco fundamental de las medidas adoptadas por el ACNUR. Con respecto a los criterios de intervención, en el memorando se hace una distinción entre situaciones de desplazados dentro de sus países que están vinculadas directamente con actividades emprendidas por el ACNUR en el cumplimiento de su mandato y situaciones en las que no existe tal vinculación. En el primer tipo de situaciones se realizan actividades como prestar asistencia a poblaciones desplazadas dentro de su país mezcladas con poblaciones de repatriados o prevenir el riesgo de que los desplazados dentro de su país crucen las fronteras. En el segundo tipo de situaciones, el ACNUR podrá considerar la posibilidad de intervenir para paliar las causas del desplazamiento interno de personas. En ambos casos, las actividades del ACNUR normalmente vendrían a complementar iniciativas de carácter político y/o humanitario emprendidas por las Naciones Unidas.

5. La cuestión de los desplazados dentro de sus países sigue examinándose en diversos órganos: el Comité Permanente entre Organismos, presidido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, la Comisión de Derechos Humanos y el Comité Ejecutivo del ACNUR. En los últimos años, la intervención del ACNUR en desplazamientos de poblaciones no previstos en instrumentos internacionales ha tenido lugar dentro de un marco interinstitucional, como por ejemplo en Tayikistán y Rwanda. El ACNUR considera pieza fundamental de las consultas interinstitucionales de las Naciones Unidas respecto de las personas desplazadas dentro de su país el asignar, cuando sea necesario, la responsabilidad de la protección de éstas. El grupo de trabajo interinstitucional sobre personas internamente desplazadas, establecido en 1993, en un principio centró su labor en aclarar los conceptos. El grupo de trabajo examina ahora situaciones de desplazamientos posibles o reales y se propone alcanzar un consenso sobre la división de trabajo más adecuada.

B. Alerta

6. La recomendación 2 de la evaluación a fondo se centró en la función del ACNUR de señalar posibles desplazamientos de población. Esta recomendación está también relacionada con el tema de la alerta, cuestión que se examina con más detalle en la recomendación 8.

Recomendación 2, Función política catalítica del ACNUR: Trabajando en cooperación con las autoridades políticas de las Naciones Unidas y el Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre, el ACNUR debería señalar a la atención de los órganos intergubernamentales competentes información sobre las situaciones que podrían dar lugar a un desplazamiento de población. (E/AC.51/1993/2, párr. 14)

Recomendación 8, Punto focal del ACNUR sobre la alerta: El ACNUR debe establecer un punto focal encargado exclusivamente de investigar las cuestiones relativas a la alerta, tales como el desarrollo de indicadores sobre desplazamientos inminentes de la población, con acceso a toda la información existente dentro del ACNUR. El punto focal debe establecer directrices para el personal del ACNUR sobre reunión y comunicación de la información pertinente. Debe asimismo coordinar sus actividades con los puntos focales correspondientes de otros departamentos y organismos de las Naciones Unidas dentro del marco propuesto por el Comité de Organización del Comité Administrativo de Coordinación (CAC). En este contexto, el ACNUR participará activamente, al lado de otras organizaciones interesadas del sistema de las Naciones Unidas, en el nuevo mecanismo de consultas en materia de alerta sobre las corrientes de información relativas al movimiento masivo de las poblaciones, todo ello bajo los auspicios del Departamento de Asuntos Humanitarios. (E/AC.51/1993/2, párr. 26)

7. El ACNUR participa actualmente en iniciativas dentro del sistema de las Naciones Unidas para establecer un sistema de alerta que suministre información a las instituciones humanitarias sobre la posibilidad de que se produzcan corrientes de refugiados y personas desplazadas. El Departamento de Asuntos Humanitarios se encarga de coordinar esta labor. El punto focal del ACNUR encargado de la alerta es el jefe del Centro de Documentación sobre Refugiados, que representa al ACNUR en las deliberaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas. Dentro del ACNUR, el Centro, que se creó hace unos 10 años, actúa como órgano de recursos de información de la Oficina. Ofrece a los usuarios una colección amplia y pertinente de publicaciones sobre el tema de los refugiados e información de carácter legal y sobre los países de origen. El Centro comparte esta información, hoy disponible en la Internet, con el Departamento de Asuntos Humanitarios y con su sistema de alerta humanitaria temprana. Además, el ACNUR participa activamente en debates relativos a otra base de datos interinstitucional denominada ReliefWeb. Actualmente existen lagunas en la presentación de informes de todo el sistema de las Naciones Unidas al Departamento de Asuntos Humanitarios; a veces el Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre no recibe información de interés para las actividades del ACNUR de los países donde la Oficina no está presente. Todavía no existe un único mecanismo internacional coherente para recopilar, verificar e intercambiar información.

8. El programa del ACNUR para la creación y desarrollo de una base de datos estuvo centrado durante varios años en las cuestiones de la legislación y las publicaciones sobre refugiados. Últimamente ha empezado a concentrarse en la situación existente en los países de origen de los refugiados y en las causas fundamentales del fenómeno. Con respecto a las fuentes de información, el ACNUR se sirve de material de dominio público pues, siempre que se recopile y se utilice con arreglo a criterios coherentes, ese material tiene la ventaja de estar disponible para el examen y la verificación. Aunque la Oficina cuenta con mecanismos de presentación periódica de informes, no es fundamentalmente una institución dedicada a la recopilación de información, la presentación de informes o la vigilancia. Las iniciativas del ACNUR están relacionadas específicamente con las necesidades de la Oficina, de acuerdo con sus obligaciones estatutarias.

9. Al establecer mecanismos de alerta y de intervención rápida, el ACNUR tiene que plantearse posibles maneras de conectar la información operativa que recibe de las oficinas locales con la planificación de políticas. Con este propósito, en enero de 1996 el Centro de Documentación sobre Refugiados se trasladó a la Oficina del Alto Comisionado Adjunto encargado de la planificación de políticas y de las operaciones. En lo que se refiere a la gestión de la información, la principal dificultad consiste en asegurar que los que requieren una "señal de alerta" reciban lo que necesitan para tomar decisiones con conocimiento de causa y actuar con rapidez. Es importante difundir más dicha información y compartirla con los demás. Desde 1992, el ACNUR se ha servido del Comité Permanente entre Organismos y del Coordinador para el Socorro en Casos de Desastre del Departamento de Asuntos Humanitarios para señalar las diversas situaciones a la atención de los órganos intergubernamentales; para llegar a los responsables de adoptar decisiones se requiere una mayor participación de otros departamentos, como el Departamento de Asuntos Políticos.

C. Derechos humanos

10. En la recomendación 3 se reconoce que las violaciones de los derechos humanos son un factor que contribuye a numerosos desplazamientos forzados y se aborda la cuestión de la necesidad de establecer más vínculos entre el ACNUR y las iniciativas y mecanismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas. El texto de la recomendación es el siguiente:

Recomendación 3, Aspectos del problema de los refugiados relacionados con los derechos humanos: El ACNUR y el Centro de Derechos Humanos deberían establecer mecanismos conjuntos a fin de que: a) los casos de violaciones de los derechos humanos que produzcan refugiados se señalen a la atención de la Comisión de Derechos Humanos y se le proponga la adopción de medidas apropiadas; b) los servicios asesores y la cooperación técnica encaminada a mejorar la aplicación de pactos y acuerdos internacionales de derechos humanos, incluidos los mecanismos de vigilancia y presentación de informes, tengan debidamente en cuenta los derechos humanos de los refugiados y de las personas que solicitan asilo. (E/AC.51/1993/2, párr. 15)

11. La colaboración con las iniciativas y mecanismos de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas es un aspecto cada vez más importante de las actividades de protección internacional del ACNUR, especialmente en su labor preventiva y encaminada a hallar soluciones. El ACNUR participa en las reuniones interinstitucionales periódicas que convoca el Centro de Derechos Humanos. En 1994, el ACNUR indicó que, además, la Oficina esperaba "concluir un Memorando de Entendimiento con el Centro en el que se tratarían muchos de los elementos a los que se hace referencia en la evaluación a fondo y sus recomendaciones. En este memorando figurarían disposiciones relativas a la colaboración en la capacitación del personal, la participación de especialistas del ACNUR, del Centro y de otras organizaciones en seminarios y actividades educativas y el aumento de las consultas encaminadas a la preparación y difusión de materiales sobre derechos humanos" (EC/1994/SCP/CRP.4, párr. 20). Todavía no se ha ultimado el Memorando de Entendimiento. El 8 de marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1995/88 sobre derechos humanos y éxodos en masa, en la cual, entre otras cuestiones, se invitaba a todos los

mecanismos de derechos humanos las Naciones Unidas a que reunieran y difundieran información sobre los problemas que conducen al éxodo en masa de poblaciones o impiden su regreso voluntario a los lugares de origen. También pedía al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prestara atención a situaciones que causaran o amenazaran con causar éxodos en masa y que abordara eficazmente esas situaciones mediante mecanismos de preparación y de intervención en situaciones de emergencia.

12. El ACNUR sigue procurando reforzar su cooperación con los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas. El ACNUR asiste a las sesiones del Comité de Derechos Humanos en calidad de observador y sigue la labor de otros órganos creados en virtud de tratados, sobre todo la del Comité de los Derechos del Niño y del Comité contra la Tortura. El ACNUR colaboró estrechamente con la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la violencia contra la mujer, lo cual permitió que en el primer informe de ésta al Comité de Derechos Humanos se examinara detenidamente la situación de las refugiadas. Basándose en su propia experiencia de incluir en los programas directrices relativas al género, el ACNUR asiste de manera directa al Centro de Derechos Humanos en su trabajo sobre aspectos de los derechos humanos relacionados con el género.

D. Promoción de la legislación sobre refugiados

13. Refiriéndose a la responsabilidad del ACNUR estipulada en su mandato de consolidar y ampliar el marco jurídico por el que se rigen el estatuto y los derechos de los refugiados, la evaluación se ocupó de la cuestión de incluir la promoción de la legislación sobre refugiados en los programas por países del ACNUR.

Recomendación 18, La legislación sobre refugiados a nivel de país: Las actividades sobre promoción de la legislación relativa a los refugiados deben incluirse en los programas por países del ACNUR. La ejecución de estas actividades debe formar parte de la tarea normal de los funcionarios locales de protección al refugiado. (E/AC.51/1993/2, párr. 38)

14. La Oficina organiza cursos sobre legislación y protección de refugiados que se ofrecen a funcionarios de los gobiernos, y a organismos asociados participantes en la ejecución de actividades y otras organizaciones no gubernamentales. También se han organizado otras actividades de capacitación en colaboración con órganos regionales, otras organizaciones internacionales y colaboradores no gubernamentales. El ACNUR va creando poco a poco una red de coordinadores regionales de la legislación sobre refugiados (promoción y capacitación) en diversas oficinas locales como parte de sus tareas de promoción.

15. Desde 1993, la ejecución de los programas de capacitación ha sido desigual. En varios países están muy desarrollados; en otros, los programas carecen de continuidad. A causa de la política de rotación del personal, se dan casos de puestos vacantes por largos períodos en los intervalos entre la marcha de un funcionario de protección y la llegada del siguiente y resulta difícil mantener la continuidad de las relaciones de trabajo con los colaboradores locales.

Igualmente, la presencia del ACNUR en un país es de por sí temporal; creando redes de socios interesados dotados de los conocimientos especializados necesarios se lograría una base más estable para la promoción de la legislación sobre refugiados. Al observar que el ACNUR cuenta con demasiado pocos funcionarios de protección con una preparación jurídica que les permita hacer frente a todas las situaciones que presenten problemas difíciles de protección, la evaluación a fondo hizo hincapié en la importancia de colaborar con instituciones académicas.

Recomendación 19, Colaboración con las instituciones académicas: El ACNUR debe designar un punto focal/administrador de investigación encargado de facilitar la colaboración con las instituciones académicas y de investigación con el fin de intensificar la aprobación de la legislación sobre refugiados y la difusión de los principios fundamentales de la protección del refugiado. Debe llevarse a cabo una encuesta mundial de las instituciones y organizaciones de investigación y académicas que participan en sectores de interés para las cuestiones de refugiados, tal vez a cargo de un centro académico en colaboración con el ACNUR. (E/AC.51/1993/2, párr. 39)

16. Mediante un proyecto concluido en 1995, en el que participó la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres, el ACNUR ha establecido en África y Asia una red piloto de 20 instituciones de educación superior y apoya la labor de éstas para iniciar o desarrollar la docencia y la investigación consiguiente en el campo de la legislación sobre refugiados y/o otras áreas de estudio sobre refugiados, tales como las relaciones internacionales, la antropología, la sociología y el desarrollo. Dentro de esta estrategia, uno de los aspectos cruciales será la ampliación de la base de apoyo para estas instituciones al hacer participar a instituciones del Norte especializadas en la cuestión de los refugiados.

17. A finales de 1994, el ACNUR, con el apoyo financiero de la Fundación Ford, encargó un estudio destinado a determinar las necesidades y estrategias de investigación de la Oficina y proponer maneras de mejorar la gestión de la investigación organizativa; este proyecto estaba relacionado con los constantes esfuerzos del ACNUR por potenciar su capacidad de elaboración de políticas. Como parte del proyecto, se estableció una base de datos preliminar de contactos de investigación en el Centro de Documentación sobre Refugiados del ACNUR. En el estudio se indicó que el ACNUR no contaba con una sección de investigación central ni con un comité de investigación para toda la organización que pudiera definir un programa común. En lo que respecta a la investigación, la Oficina dependía en gran medida de recursos externos, lo cual exigía una gestión cuidadosa que posibilitara un diálogo entre profesionales y académicos que fuese constructivo y contribuyese a acrecentar el acervo de conocimientos críticos sobre la cuestión de los refugiados. En 1995, en su 46º período de sesiones, el Comité Ejecutivo pidió "al Alto Comisionado que explore medios para integrar sus actividades en las esferas de la documentación, la investigación, las publicaciones y la difusión electrónica"³.

III. CUESTIONES PROGRAMÁTICAS, ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

A. Enfoques regionales

Recomendación 4, Enfoques regionales para hallar soluciones duraderas:

El ACNUR debería alentar a todos los países interesados a que estudien la posibilidad de aplicar enfoques regionales para hallar soluciones duraderas a los problemas que producen refugiados. Tales enfoques incluirán por lo menos algunos de los elementos siguientes: el mecanismo jurídico de las comisiones tripartitas; planes que prevean compromisos en pro de los principios básicos del derecho de los refugiados y la asistencia humanitaria; una estrecha colaboración entre el ACNUR, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos de desarrollo por medio de una dependencia común de apoyo; y la eventual retirada del ACNUR de toda tarea operacional. (E/AC.51/1993/2, párr. 16)

18. En mayo de 1994 el Subcomité Plenario sobre Protección Internacional examinó a fondo el tema de los enfoques regionales y globales de los problemas relacionados con los refugiados. Entre otros ejemplos de enfoques globales, se examinaron los siguientes: La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), el Plan General de Acción sobre Refugiados Indochinos, así como los planes relativos a los refugiados de Camboya, la ex Yugoslavia y Mozambique. Durante el año 1994, el ACNUR dio comienzo a un proceso destinado a establecer una amplia estrategia para abordar los problemas de los refugiados, los repatriados, las personas desplazadas y otros migrantes en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Estados vecinos afectados.

19. El ACNUR no tiene ya responsabilidades operacionales en el proceso de la CIREFCA. A finales de 1995 tuvo lugar en Tayikistán, tras un año de negociaciones, el traspaso de ciertas responsabilidades del ACNUR a otros organismos. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) asumió funciones relacionadas con la asistencia material y la reinserción social. En el caso de Mozambique, el establecimiento de vínculos concretos con otros programas sólo se realizó en las etapas finales de la operación de reinserción organizada por el ACNUR.

20. En 1995, en un examen de la CIREFCA realizado conjuntamente por el PNUD y el ACNUR, titulado "CIREFCA: An Opportunity and Challenge for Inter-Agency Cooperation" (La CIREFCA: Oportunidad y reto para la cooperación interinstitucional), se abordaron varias cuestiones de interés para la cooperación interinstitucional. En ese estudio se señaló que "una cooperación eficaz ha de basarse en la complementariedad de los tipos de actividades, los modos de operación y la duración de los compromisos, y han de determinarse al comienzo de las operaciones cuáles serán las funciones, responsabilidades y ventajas comparativas"; asimismo se advierte que ha de evitarse "la adopción de medidas que hagan perder de vista los mandatos y competencias concretos de los organismos, pues la experiencia obtenida en la CIREFCA y en otros programas ha hecho que se rechace el enfoque conceptual lineal que prevé una continuidad desde la asistencia de socorro hasta la asistencia para el desarrollo". En el estudio se sugiere que el PNUD y el ACNUR, junto con otros organismos, acuerden una política coherente y un enfoque estratégico de las operaciones, en que se tenga en cuenta que las cuestiones humanitarias, de desarrollo y de política son interdependientes; y se añade que el ACNUR debería valerse de la estrategia

propuesta para planificar con antelación la supresión gradual de las actividades humanitarias. "La CIREFCA y otras situaciones recientes que se han creado después de conflictos plantean la cuestión fundamental de la necesidad de establecer una distinción clara entre la financiación de las actividades de socorro de emergencia y de las actividades de desarrollo cuando ambos problemas convergen"; además, se sugiere la creación de la categoría intermedia de "recuperación después de los conflictos". Con el propósito de hacer que los organismos de desarrollo participen en la labor continua que va desde la asistencia de socorro de emergencia hasta la asistencia para el desarrollo, se están poniendo en práctica operaciones conjuntas entre organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

B. Cooperación interinstitucional

Recomendación 5, Acuerdos de cooperación para la asistencia a los refugiados: Deben continuarse los esfuerzos actuales por clarificar los ámbitos de especialización y complementariedad entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con miras a establecer acuerdos de cooperación similares al existente entre el ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Deberían aplicarse lo antes posible acuerdos de cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (abastecimiento de agua, saneamiento), la Organización Mundial de la Salud (OMS) (coordinación del sector sanitario en programas importantes) y la OIM (logística, apoyo a la reinserción, información en el país de origen). (E/AC.51/1993/2, párr. 18)

21. En noviembre de 1993, el ACNUR hizo una evaluación de sus relaciones de cooperación con los distintos organismos de las Naciones Unidas. El ACNUR sigue promoviendo la adopción de acuerdos de acción con otros organismos. A mediados de 1995, se firmó un memorando de entendimiento con el FNUAP. Ya han terminado las negociaciones con el UNICEF y se firmó un memorando de entendimiento a mediados de marzo de 1996. Periódicamente se examinan con la OIM diversas cuestiones operacionales.

C. Organizaciones no gubernamentales

22. La importancia de las organizaciones no gubernamentales en su calidad de asociados en la ejecución de los programas del ACNUR es el tema de otra recomendación.

Recomendación 6, Función de las organizaciones no gubernamentales: La guía (lista) electrónica que posee el ACNUR de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de asuntos de los refugiados debería completarse con carácter prioritario y actualizarse periódicamente. En esta base de datos debería figurar una evaluación de la capacidad y los resultados conseguidos por cada organización no gubernamental. El ACNUR debería formalizar acuerdos con organizaciones no gubernamentales adecuadas en lo relativo al apoyo jurídico, la promoción de la causa de los refugiados y la vigilancia de sus derechos; en esos acuerdos debería darse una definición clara de las respectivas competencias y funciones. (E/AC.51/1993/2, párr. 19)

23. Ya existe la guía electrónica mencionada y se actualiza periódicamente. El ACNUR toma medidas para dar un carácter más profesional a su relación con las organizaciones no gubernamentales; no obstante, no considera adecuado que la guía, que es accesible al público, contenga una evaluación de la capacidad y los resultados conseguidos por dichas organizaciones. Desde marzo de 1996 existe una base de datos que refleja la capacidad de reserva de emergencia de alrededor de 30 organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esta base de datos no es accesible al público y en ella figuran evaluaciones de capacidad más que de resultados.

24. Con el fin de racionalizar y descentralizar sus operaciones, el ACNUR traspassa más responsabilidades a sus representantes sobre el terreno, quienes se encargan de seleccionar a los asociados en el proceso de ejecución. Los representantes han recibido una serie de criterios para seleccionar a los asociados e instrucciones que les permiten reforzar el control administrativo de éstos. La información con que cuentan las dependencias de la sede sobre los asociados en el proceso de ejecución permite a los representantes sobre el terreno aplicar criterios como el de la capacidad demostrada anteriormente por los posibles asociados para prestar la asistencia necesaria. Es menester señalar que la recomendación 6 de la evaluación a fondo se refiere a aspectos de la lista electrónica que el ACNUR habrá de usar en la gestión de las operaciones. Según la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI), la información sobre la capacidad y los resultados de los asociados en el proceso de ejecución debe analizarse y almacenarse de manera centralizada para facilitar las consultas de los funcionarios del ACNUR. Así puede disponerse en el sistema de evaluación más formalizado de las organizaciones no gubernamentales y de otros posibles asociados operacionales que el ACNUR está examinando.

25. En 1995, el Comité Ejecutivo, en su 46º período de sesiones, expresó su grave preocupación por las observaciones formuladas por la Junta de Auditores, en particular las referentes a la persistencia de problemas de falta de un adecuado control administrativo por el ACNUR de los programas que ejecutan sus asociados⁴. En respuesta a las observaciones de la Junta, el ACNUR señaló que hacía todo lo posible por elegir asociados que reunieran las estrictas condiciones especificadas en los manuales del ACNUR; sin embargo, con frecuencia no existían muchas opciones en las localidades más remotas (A/50/704, anexo, párr. 10). Se ha previsto que la cuestión de las organizaciones no gubernamentales sea objeto de un detenido examen por parte del Comité Permanente del ACNUR durante 1996.

26. Entre sus esfuerzos destinados a estrechar la colaboración con las organizaciones no gubernamentales, el ACNUR comenzó a principios de 1993 el amplio proceso Asociación para la Acción (PARINAC), concebido para facilitar una colaboración más estrecha entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales. El Plan de Acción de Oslo, aprobado en 1994, constituye la síntesis de las propuestas que se hicieron durante el proceso de consultas relacionado con la PARINAC (véase el documento A/AC.96/832). En el Plan de Acción se destacó que la transparencia y la responsabilidad seguían siendo los principios básicos de la asociación entre las organizaciones no gubernamentales y el ACNUR, para lo cual se precisaba una estrecha comunicación y coordinación de acciones entre ambas partes, y se recomendó, en especial, que el ACNUR contribuyera a proporcionar a las organizaciones no gubernamentales una adecuada capacitación, financiación, fortalecimiento institucional y transferencia de

conocimientos, dada la necesidad de que sus asociados fuesen más eficientes y eficaces. Con el objetivo de contribuir a la aplicación de las recomendaciones que figuran en el Plan de Acción, el ACNUR estableció centros de coordinación en las direcciones regionales, que se encargan de las relaciones operacionales con las organizaciones no gubernamentales, y estableció centros de coordinación de organizaciones no gubernamentales en la mayor parte de las oficinas exteriores. A fin de consolidar la asociación con las organizaciones no gubernamentales en la ejecución de proyectos de asistencia, dichas organizaciones han intervenido en los debates previos a la formulación de planes de operaciones por países en las diferentes oficinas exteriores del ACNUR. Dentro de la asociación para la ejecución de proyectos de asistencia, las organizaciones no gubernamentales contribuyen con recursos a los diversos proyectos.

D. Programación y controles administrativos

Recomendación 7, Fortalecimiento de la auditoría y la gestión sobre el terreno: Debería reforzarse la División de Auditoría Interna para que pudiera examinar todos los programas del ACNUR en los países cada año alterno o cada vez que un nuevo representante ocupa su cargo. El ACNUR debería establecer un equipo multidisciplinario de especialistas en gestión, para que visitara los programas sobre el terreno a fin de contribuir a reforzar los sistemas de gestión existentes, aconsejar acerca de la calidad de la dirección y gestión de los recursos humanos y ayudar al personal a alcanzar los objetivos del programa. (E/AC.51/1993/2, párr. 21)

27. La División de Auditoría y Consultoría de Gestión prepara anualmente un plan de auditoría, en consulta con el ACNUR. La sección de la División que se encarga de las auditorías internas del ACNUR ha recibido más recursos; los puestos de esta sección están financiados por el ACNUR. En 1995 se hicieron auditorías de 21 programas por países del ACNUR y en 1996 se harán auditorías de 27 programas como mínimo. No obstante, será necesario crear nuevos puestos para alcanzar la meta que se expone en la recomendación 7.

28. Dentro del objetivo general de consolidar la capacidad de gestión del ACNUR, el Comité Ejecutivo, en su 45º período de sesiones, aprobó la creación del puesto de Director de un Servicio de Inspección y Evaluación del ACNUR. Este Servicio, en el que se incorpora la ya existente Sección Central de Evaluación, comenzó sus operaciones en marzo de 1995.

29. Se han emprendido varias iniciativas destinadas a mejorar la calidad de los programas del ACNUR. En abril de 1993, el Alto Comisionado creó el Grupo de Trabajo sobre Gestión de Programas y Capacidad Operativa. El Grupo de Trabajo señaló que los controles presupuestarios y financieros medían la eficacia según el nivel de utilización de los fondos, sin prestar suficiente atención a la utilidad de la asistencia prestada.

30. El Grupo de Trabajo recomendó una mayor descentralización y reconoció la necesidad de velar por que las oficinas exteriores tuvieran la capacidad necesaria para administrar sus programas y controlar sus recursos de forma eficaz; asimismo, la ampliación del margen de delegación de funciones en las oficinas exteriores requería un aumento proporcional de la responsabilidad de los representantes. El seguimiento de las conclusiones del Grupo de Trabajo es

responsabilidad del Comité Directivo que se creó el 5 de octubre de 1994 y que está presidido por el Alto Comisionado Adjunto. En la actualidad se presta atención a la racionalización y simplificación de los trámites administrativos. El ACNUR también está consolidando su cuadro de oficiales administrativos y financieros que prestan servicios sobre el terreno, y estudia las posibilidades de ofrecer más apoyo a los funcionarios locales facilitando el acceso por vía electrónica a la información y las directrices administrativas. Entre otras medidas para aumentar la eficiencia de la programación en las oficinas exteriores, el ACNUR está creando indicadores del volumen de trabajo que permitan determinar las necesidades de dotación de personal.

E. Preparación e intervención en situaciones de emergencia

Recomendación 9, Operaciones de emergencia: En cada situación de emergencia, debe nombrarse a un funcionario administrativo de categoría superior, dotado de plena autoridad para asignar recursos, que estará encargado de proporcionar apoyo administrativo sobre el terreno al Funcionario de Preparación e Intervención en Situaciones de Emergencia. (E/AC.51/1993/2, párr. 28)

Recomendación 10, Financiación del Sistema de Preparación e Intervención en Situaciones de Emergencia: El Sistema de Preparación e Intervención en Situaciones de Emergencia, establecido en 1992, debe estar financiado por los gobiernos y en los niveles solicitados, con objeto de que el ACNUR pueda responder adecuadamente a las situaciones de emergencia. (E/AC.51/1993/2, párr. 28)

Recomendación 11, Arreglos contingentes: Arreglos contingentes análogos a los que se tienen con los Consejos de Refugiados Noruego y Danés deben establecerse a nivel regional con las organizaciones nacionales de socorro. (E/AC.51/1993/2, párr. 29)

31. Al crearse en 1994 una capacidad de apoyo administrativo de la Sección de Preparación e Intervención en Situaciones de Emergencia del ACNUR, se ha conseguido que los equipos de emergencia contaran con personal capacitado en todos los aspectos de la administración. En cuanto al apoyo administrativo, el oficial administrativo o el jefe del equipo de intervención en situaciones de emergencia reciben autoridad limitada para contraer compromisos del representante en el país o del jefe de la misión, en los países donde ya existe representación del ACNUR o, de lo contrario, directamente de la sede.

32. Los gastos de personal relacionados con la intervención en situaciones de emergencia quedan ahora estipulados en los programas generales del ACNUR. Las operaciones se financian inicialmente con cargo al Fondo de Emergencia; tan pronto como se reciben los fondos, en respuesta a un llamamiento especial, se reembolsan los gastos al Fondo de Emergencia.

33. Se ha estudiado la cuestión de la expansión de los arreglos contingentes a nivel regional con las organizaciones nacionales de socorro. Existen varias limitaciones en relación con el número de arreglos contingentes que el ACNUR puede concertar, pues la Oficina no desea que los arreglos ya existentes queden infrutilizados; por otra parte, establecer y mantener cualquier arreglo

contingente acarrea gastos. Después de examinar la relación costo-eficacia del mantenimiento de arreglos de esa índole en todas las regiones, se decidió fomentar de otras maneras la cooperación con las organizaciones nacionales de socorro a nivel regional, por ejemplo, ofreciendo a las organizaciones no gubernamentales y gobiernos asociados así como al personal del ACNUR, la posibilidad de recibir, a nivel regional, capacitación para hacer frente a situaciones de emergencia y planificación para situaciones imprevistas.

F. Capacitación

34. En 1992 el Alto Comisionado creó un equipo de tareas sobre capacitación a fin de que estudiara formas de aprovecharla más eficazmente en beneficio del desempeño de la misión del ACNUR. En junio de 1993, el Comité Superior de Gestión del ACNUR examinó y aprobó el informe y las recomendaciones del equipo de tareas. La mayor parte de esas recomendaciones han pasado a formar parte de la estrategia de gestión de la carrera del ACNUR. La estrategia incluye un sistema de evaluación del desempeño y un sistema de promoción de las perspectivas de carrera, y establece un marco de apoyo para la planificación de la carrera, tanto a nivel individual como a nivel de la organización. La estrategia se formuló en 1994 y la fase de prueba concluyó a principios de 1996. La Sección de Perspectivas de Carrera del Personal de la División de Gestión de los Recursos Humanos del ACNUR centraliza la coordinación de las actividades de capacitación del personal. Como parte del proyecto de estrategia y, en particular para promover las perspectivas de carrera, se están descentralizando los presupuestos del ACNUR destinados a actividades de capacitación de manera que los administren las oficinas exteriores.

Recomendación 15, Capacitación del personal del ACNUR: Debe darse a los nuevos miembros del personal un cursillo adecuado de admisión-orientación, dando prioridad a los destinados a trabajar sobre el terreno. Análogamente, todos los miembros del personal asignados a un nuevo trabajo deben recibir una capacitación adecuada antes de asumir sus nuevas funciones. (E/AC.51/1993/2, párr. 35)

Recomendación 16, Fortalecimiento de las funciones de capacitación del ACNUR: Debe establecerse un comité directivo de capacitación bajo la presidencia del Alto Comisionado Adjunto, con el encargo de establecer la política del ACNUR sobre capacitación y de supervisar su aplicación. (E/AC.51/1993/2, párr. 36)

Recomendación 17, Información para la gestión y supervisión de la capacitación: Con el fin de garantizar una gestión responsable y atender a las necesidades adecuadas de administración, debe mantenerse regional y centralmente una información sobre las actividades de capacitación en la que se indiquen el número de personas capacitadas, el carácter de la capacitación y la afiliación y funciones de los que reciben la capacitación. Todas las actividades de capacitación del ACNUR deben estar sujetas a evaluaciones regulares al fin del período de capacitación. Deben llevarse a cabo, respecto de muestras representativas de alumnos y actividades, evaluaciones complementarias de seis meses a un año después del período de capacitación. (E/AC.51/1993/2, párr. 37)

35. Aunque desde 1993 ha aumentado el número de programas de capacitación, no se han llevado a cabo todas las actividades de capacitación prioritarias previstas en la recomendación 15. Como parte de la estrategia de gestión de la carrera, se proyecta impartir a nivel de toda la organización capacitación básica en relación con las funciones del puesto de trabajo. Se ha constituido una Junta Asesora de Capacitación de la que forman parte los jefes de las dependencias de la sede con responsabilidades claras en el ámbito de la capacitación, que se reunió por primera vez en octubre de 1995. La Junta se encargará de definir una estrategia general de capacitación y recomendará las prioridades anuales en ese ámbito.

36. La Sección de Perspectivas de Carrera del Personal se encarga de la confección de estadísticas sobre capacitación a nivel de la organización, aunque las estadísticas sobre capacitación siguen sin ser totalmente fidedignas, ya que las oficinas exteriores no informan regularmente a la sede de sus actividades de capacitación. La Sección ejerce también una función de control de calidad mediante los dos tipos de evaluaciones recomendados en la evaluación en profundidad. Los coordinadores de la capacitación sobre el terreno se encargan de la ejecución del plan de capacitación anual en su oficina exterior; sin embargo, cuando los coordinadores son trasladados en el curso del año civil y no son sustituidos, el plan de capacitación no puede ejecutarse. Otra consecuencia de la política de rotación es que no siempre se aprovechan los conocimientos técnicos y especializados de los coordinadores de la capacitación dado que éstos pueden ser transferidos a puestos que no conllevan una función de capacitación.

Recomendación 12, Colaboración en la capacitación: El ACNUR debe colaborar más extensamente con las organizaciones no gubernamentales, incluidos los centros académicos especializados en cuestiones de refugiados, en la organización, ejecución y financiación de sus actividades de capacitación. (E/AC.51/1993/2, párr. 33)

Recomendación 13, Capacitación de los organismos colaboradores nacionales: El ACNUR debe apoyar un aumento de la capacitación formal de los organismos colaboradores nacionales mediante colaboradores encargados de la ejecución que cuenten con una extensa experiencia y una capacitación técnica suficiente. Este apoyo podría prestarse en parte mediante la fórmula de capacitación en el servicio, y, en parte, mediante la utilización de equipos de capacitación preparados por el ACNUR. Esa intensificación de las actividades de capacitación, complementada con la cooperación entre los organismos colaboradores durante la aplicación del proyecto, contribuiría a la formación de una capacidad institucional en el país de acogida. (E/AC.51/1993/2, párr. 33)

Recomendación 14, Cooperación con organismos de las Naciones Unidas en materia de capacitación: La cooperación entre el ACNUR y otros organismos en materia de capacitación en una gama que va desde el intercambio de información y la comparación de experiencias hasta la realización de esfuerzos conjuntos de capacitación, debe continuar desarrollándose en forma oficiosa, especialmente teniendo en cuenta el aumento de la colaboración operacional entre organismos. (E/AC.51/1993/2, párr. 34)

37. El ACNUR reconoce que, para aprovechar la experiencia y los conocimientos técnicos de otras organizaciones en ámbitos concretos, es necesario intensificar la cooperación de la Oficina con otros organismos en la esfera de la cooperación. Algunas organizaciones llevan a cabo actividades de capacitación sobre temas de interés para el mandato del ACNUR y, algunas veces, utilizan los materiales de capacitación preparados por dicha Oficina; sin embargo, no se dispone de información sobre el alcance de las actividades de capacitación de esas organizaciones. Hasta la fecha no está muy extendida la práctica de recurrir a los colaboradores de ejecución de más experiencia para que participen en la capacitación de las organizaciones no gubernamentales nacionales de los distintos países. En los últimos años, ese enfoque se ha desarrollado fundamentalmente en el marco del programa de capacitación del ACNUR para la promoción de la mujer "La planificación orientada hacia las personas".

38. En el sistema de las Naciones Unidas, el ACNUR participa en la labor de varios grupos que se ocupan de desarrollar iniciativas conjuntas de capacitación. El ACNUR interviene en los seminarios que se organizan en el Centro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Turín para representantes sobre el terreno de las Naciones Unidas de categorías superiores. Se está preparando un programa de capacitación conjunto del ACNUR y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) a partir de los programas de capacitación de ambos organismos, que, en la actualidad, son independientes. Otro programa de capacitación en el que intervienen varios organismos es el relacionado con la seguridad, preparado por el ACNUR en estrecha consulta con el Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas.

G. Información pública

Recomendación 20, Dependencia de Distribución: El ACNUR debe establecer una dependencia encargada de distribuir y, cuando resulte apropiado, comercializar todos los productos de difusión y las publicaciones, coordinar las actividades de los contratistas externos interesados y recaudar derechos y contribuciones generados por los productos y las publicaciones. La dependencia puede iniciarse reagrupando los recursos existentes que en la actualidad están dispersos entre varias secciones. Los recursos adicionales requeridos por las nuevas actividades sustanciales deberán depender de los correspondientes ingresos. (E/AC.51/1993/2, párr. 42)

39. En la Sección de Información Pública de la Oficina funciona actualmente una dependencia de distribución totalmente computadorizada que se encarga de la distribución de las publicaciones y de la comercialización de los productos de información pública. Los ingresos que han generado esas ventas desde el 1º de enero de 1994 se están utilizando para financiar nuevas actividades. Sin embargo, la Dependencia de Distribución no distribuye los materiales producidos en otras secciones del ACNUR, como se recomendaba.

Recomendación 21, Respuesta a los medios de difusión: En la sede, el ACNUR debe adoptar un procedimiento más simplificado para dar salida a los materiales de información pública, y establecer y mantener una base de datos separada para la información electrónica, con acceso en línea para los corresponsales acreditados; debe contar también con un personal del

ACNUR preparado para responder a las preguntas de los medios de difusión. Sobre el terreno, a falta de funcionarios de información pública y de representantes del ACNUR, debe alentarse al personal de la Oficina a desempeñar un papel de información pública cuando surja la necesidad, con arreglo a las directrices generales establecidas por la sede. Debe dedicarse un breve segmento de los cursillos de capacitación para el personal del ACNUR a la forma de responder a los medios de difusión. (E/AC.51/1993/2, párr. 46)

40. La División de Relaciones Exteriores ha tomado las medidas necesarias para la aprobación expedita de todos los comunicados de prensa, con lo que se ha agilizado considerablemente el proceso. En la actualidad todo el personal de la sede y algunos miembros del personal de las oficinas exteriores tienen acceso a las fichas recapitulativas electrónicas sobre las principales operaciones del ACNUR a través del sistema de computadoras de la red local (LAN). El personal sobre el terreno que todavía no tiene acceso a la LAN recibe periódicamente esas fichas por télex. También se tiene acceso a esas fichas recapitulativas a través de la Internet.

41. En la actualidad todas las oficinas subsidiarias disponen de instrumentos de capacitación en la esfera de la información pública que facilitan orientación detallada sobre la forma de abordar las relaciones con la prensa. El personal que se incorpora al ACNUR recibe capacitación en ese ámbito y se le facilita el material correspondiente. Últimamente (enero de 1995) se han preparado nuevas directrices de información pública para las oficinas exteriores.

Recomendación 22, Oficiales de información pública: El personal de información pública sobre el terreno debe desempeñar sus funciones bajo la supervisión de Información Pública, Ginebra, y en el marco de la estrategia de información pública del ACNUR. Se debe asignar a oficiales de información pública a los lugares de destino donde exista la necesidad urgente de despertar un interés mayor entre el público sobre cuestiones relativas a los refugiados o donde haya posibilidades de recaudar fondos, de forma que se garantice la continuidad necesaria en las relaciones con los medios de comunicación. (E/AC.51/1993/2, párr. 47)

Recomendación 23, Campañas de información pública: Se deben organizar campañas de información pública adaptadas a la mentalidad local y ejecutadas en estrecha colaboración con el personal local del ACNUR, los comités nacionales o de los países y otras organizaciones locales, según el caso. (E/AC.51/1993/2, párr. 49)

Recomendación 24, Colaboración con el Departamento de Información Pública: Debe aumentarse la colaboración entre el ACNUR y el Departamento de Información Pública. Por ejemplo, se deben usar sistemáticamente los enlaces electrónicos de comunicación del Departamento de Información Pública con los Centros de Información de las Naciones Unidas a fin de divulgar el contenido de las sesiones semanales de información del ACNUR; el ACNUR debe preparar presentaciones para las reuniones informativas periódicas de directores de Centros de Información de las Naciones Unidas organizadas por el Departamento de Información Pública, y el Departamento debe avisar al ACNUR con suficiente antelación. Debe establecerse un grupo de trabajo conjunto del ACNUR y el Departamento de Información Pública para

examinar nuevas modalidades de cooperación, incluida la posibilidad de establecer una estrategia común de información del ACNUR y el Departamento de Información Pública. (E/AC.51/1993/2, párr. 49)

42. El ACNUR ha establecido una red de oficiales de información pública, todos ellos con experiencia en el campo de las relaciones con los medios de comunicación. En la actualidad hay unos 30 oficiales en 25 oficinas exteriores. Los oficiales de información pública trabajan bajo la supervisión directa de los distintos representantes en los países, pero también dependen del Jefe de Información Pública de Ginebra.

43. Últimamente se han llevado a cabo en unos 15 países campañas de información pública, siempre adaptadas a la mentalidad local. Se han reconocido los beneficios derivados de la colaboración de los comités nacionales en esas campañas. En la actualidad existen tales comités en los Estados Unidos, Australia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Alemania y España.

44. En noviembre de 1993 se nombró a un oficial de enlace con experiencia en el ámbito de la información pública para la Oficina de Enlace del ACNUR en Nueva York; existe una estrecha relación de trabajo entre el ACNUR y la Oficina del Portavoz del Secretario General. La colaboración entre el Departamento de Información Pública y el ACNUR se ha centrado en el desarrollo de materiales sobre temas concretos.

H. Programas generales y programas especiales

Recomendación 25, Cobertura de actividades por la Conferencia de Promesas de Contribuciones: Con miras a que el Comité Ejecutivo haga un examen más amplio y a que la Conferencia de Promesas de Contribuciones cubra más actividades, el Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros ajustará la asignación de las actividades entre las categorías de programas generales y programas especiales cada tres años, a fin de que reflejen los cambios significativos que ocurran en la orientación estratégica del ACNUR. Una proporción mucho mayor de actividades relacionadas con la repatriación voluntaria se clasificarán en la categoría de programas generales, en particular, aspectos de la repatriación tales como preparación, promoción y movimiento. (E/AC.51/1993/2, párr. 55)

45. Últimamente, la relación entre los programas generales y los programas especiales ha sido objeto de extensos debates. Ha habido una constante preocupación por parte de algunas delegaciones acerca de la validez de la distinción entre programas generales y programas especiales y de la gestión del Comité Ejecutivo, en particular con respecto a los programas especiales. En el 45º período de sesiones del Comité Ejecutivo se decidió emprender un examen de diversas cuestiones relacionadas con los presupuestos, la recaudación de fondos, la transparencia y la gestión⁵.

46. Tras las consultas officiosas celebradas sobre cuestiones presupuestarias y las conclusiones adoptadas por el Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros en junio de 1995, el Comité Ejecutivo decidió⁶ que:

a) Cualquier estructura presupuestaria de que se dote al ACNUR debería tener los siguientes objetivos:

- i) Transparencia, rendimiento de cuentas y control administrativo;
- ii) Flexibilidad necesaria para responder a situaciones de emergencia y a las modificaciones no previstas de los programas;
- iii) Financiación asegurada de las actividades estatutarias;

b) La agilización adicional de la estructura presupuestaria del ACNUR debería realizarse teniendo en cuenta los objetivos señalados supra, de manera que en una estructura presupuestaria única y coherente se indiquen claramente las necesidades generales, así como las necesidades planteadas a nivel de cada país concreto, y también las de otros programas y las de la sede;

c) El grupo de actividades estatutarias estabilizadas que constituyen los programas generales tendrá prioridad en la financiación. El cumplimiento del compromiso de financiarlas al ciento por ciento se vería facilitado si se estableciese un proceso de diálogo en el que el Alto Comisionado explicase los motivos que llevaron a la inclusión de las diversas actividades en el componente programa anual de los programas generales.

I. Recaudación de fondos

Recomendación 26, Estrategias de relaciones externas para la recaudación de fondos: Se examinará el papel de las dependencias de la División de Relaciones Externas para que aporten su máxima contribución a las actividades de recaudación de fondos. Deberá elaborarse y convertirse en práctica normal la estrategia para la participación de los donantes, y de los asociados de las organizaciones no gubernamentales y del sistema de las Naciones Unidas, en la evaluación de las necesidades, la redacción de llamamientos y otras actividades. Deberían asignarse recursos adicionales para las actividades de recaudación de fondos (E/AC.51/1993/2, párr. 55).

47. A finales de 1993, se hizo un examen completo de la política de relaciones externas de la Oficina y del papel y responsabilidades del Servicio de Recaudación de Fondos y las demás Secciones de la División de Relaciones Externas. El Servicio celebra ahora períodos de sesiones ordinarios de planificación estratégica interna, que se siguen muy de cerca. Gran parte de su labor de planificación está encaminada a encontrar la forma de aumentar el apoyo de los donantes mediante relaciones más estrechas y la participación del ACNUR, tanto en la sede como sobre el terreno. Como parte de esta estrategia general, el Servicio hace proyecciones sistemáticas de las probabilidades de financiación futura a fin de modificar periódicamente la forma en que el ACNUR aborda a los donantes.

48. El examen de la política de relaciones externas del ACNUR también abarcó los vínculos del ACNUR con las organizaciones no gubernamentales y el resto del sistema de las Naciones Unidas así como la forma de canalizar mejor sus recursos, tanto directa como indirectamente, hacia las operaciones del ACNUR. El ACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas también han colaborado con el Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios para atender cuestiones como la evaluación de las necesidades y la preparación de llamamientos unificados en situaciones complejas de emergencia.

J. Planificación para varios años

Recomendación 27, Planificación selectiva de proyectos para varios años:

Con miras a aumentar el apoyo de los donantes a los programas de mediano y largo plazos, el ACNUR debería ajustar sus prácticas de programación para que promuevan la planificación de proyectos para varios años. Por ejemplo, en los casos en que en los planes de acción regionales figuren actividades a mediano y largo plazos, como en el Plan General de Acción, se deberán elaborar planes asociados de proyectos para varios años. El personal de las oficinas exteriores deberá recibir capacitación y apoyo en la formulación de planes de esa índole relacionados con proyectos para varios años (E/AC.51/1993/2, párr. 55).

49. El nuevo hincapié en la planificación estratégica que caracteriza al informe del Grupo de Trabajo sobre Gestión de Programas y Capacidad Operativa (véase párr. 29 supra) destacará la importante función que podrían desempeñar los proyectos para varios años en cuanto a lograr algunos objetivos programáticos. El informe decía que los conjuntos de acuerdos regionales, la planificación para varios años con soluciones previstas y la cooperación preventiva con una mayor diversidad de asociados eran los enfoques que deberían conducir, y de hecho conducían, a decidir cuáles eran las soluciones verdaderamente viables y permanentes. La planificación para varios años no sólo se efectuaría para las operaciones de emergencia, sino también para las actividades preventivas así como para algunas de las labores de asistencia del ACNUR encaminadas a fomentar la capacidad institucional. Al variar sus prácticas de programación en esas esferas de corto plazo a mediano plazo, el ACNUR lograría un enfoque más integrado y complementario con las organizaciones de desarrollo. Por ejemplo, en los países de la Comunidad de Estados Independientes, el ACNUR prevé establecer programas de cuatro o cinco años, conjuntamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

K. Necesidades y gastos administrativos

50. Cabe recordar que el artículo 20 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dice que no se cargarán al presupuesto de las Naciones Unidas más gastos que los de orden administrativo derivados del funcionamiento de la Oficina del Alto Comisionado. Por consiguiente, en teoría, la cuestión de los gastos administrativos del ACNUR tiene importantes consecuencias para la parte que le corresponde en la financiación del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. En la recomendación 28 de la evaluación a fondo se abordó la cuestión de las necesidades y gastos administrativos.

Recomendación 28, Estudio del crecimiento de las necesidades administrativas y preparación de la propuesta de financiación de los gastos administrativos: El ACNUR, en el contexto de la clasificación de actividades y la agrupación de los puestos por categorías que está llevando a cabo, y en consulta con el Departamento de Administración y Gestión, debería emprender un estudio de sus necesidades administrativas. En el estudio debería explicarse la manera en que han aumentado las necesidades administrativas del ACNUR con la ampliación de las actividades de protección y asistencia internacional en los últimos cuatro años, y señalarse las necesidades administrativas de carácter ordinario. Las necesidades administrativas demostradas en el estudio deberán traducirse a su vez en necesidades de puestos o necesidades de gastos generales de administración. El estudio y sus conclusiones deberán presentarse a la Asamblea General por intermedio del Comité Ejecutivo del ACNUR y el Consejo Económico y Social, para que pueda recibir la atención prioritaria que necesita. (E/AC.51/1993/2, párr. 55)

51. En este contexto, cabe recordar el párrafo 36 de la sección I de la resolución 48/228 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993, en que la Asamblea pidió al Secretario General y a la Alta Comisionada que examinaran los arreglos vigentes para la financiación de la Oficina del ACNUR con cargo al presupuesto ordinario y a recursos extrapresupuestarios, teniendo plenamente en cuenta el aumento de la demanda de servicios de esa Oficina desde 1989 y, de ser necesario, que le presentaran propuestas en su cuadragésimo noveno período de sesiones por conducto de los organismos intergubernamentales correspondientes.

52. El ACNUR, tras consultar con la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) y el Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros, elaboró una metodología para la categorización de sus puestos. Los puestos del ACNUR se han dividido en dos amplias categorías, a saber, ejecución de programas y apoyo administrativo. Ambas definiciones de tipos de puestos se aplicaron a la plantilla del ACNUR. Estas nuevas plantillas, así como los cuadros conexos de gastos de personal y de otra índole, formaron parte de los documentos presentados al Comité Ejecutivo en su 45º período de sesiones.

L. Planificación estratégica

Recomendación 29, Planificación estratégica: Se debería establecer un grupo pequeño en el ACNUR encargado de formular recomendaciones sobre planificación estratégica al Alto Comisionado y al Comité del Personal Directivo Superior. Debería informarse al Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros de las decisiones sobre el establecimiento de la planificación estratégica en el ACNUR para fines de 1993. Esas decisiones deberían quedar recogidas asimismo en las revisiones que se hagan posteriormente al plan de mediano plazo para el período 1992-1997 (E/AC.51/1993/2, párr. 56)

53. Se creó el puesto de Alto Comisionado Auxiliar que entrará en funciones el 1º de enero de 1996. El Alto Comisionado Auxiliar ayuda a formular las políticas del ACNUR, a iniciar y elaborar estrategias encaminadas a facilitar el

cumplimiento del mandato del Alto Comisionado y a supervisar la aplicación de dichas estrategias en las dependencias orgánicas pertinentes del ACNUR.

54. En un hecho conexo, pero vinculado también a la necesidad de la Oficina de tener acceso a asesoramiento informado, objetivo y estratégico en cuestiones normativas, el Alto Comisionado creó un Grupo Asesor Oficioso, integrado por 14 expertos eminentes. Se espera que el Grupo dé al Alto Comisionado una amplia perspectiva de las tendencias internacionales y las posibles causas y zonas de conflicto que pudiesen provocar desplazamientos de poblaciones o que sean de importancia capital para la búsqueda de soluciones.

M. Dotación de personal

Recomendación 30, Disposiciones para la dotación de personal en situaciones de emergencia: En situaciones de emergencia, cuando queda agotada toda la capacidad de reasignación del personal administrativo del ACNUR, la Oficina deberá asignar personal aportado por organismos de las Naciones Unidas por el procedimiento de adscripción, para que asuma funciones administrativas y de gestión. Las listas del personal de esos organismos deben confeccionarse por regiones. El personal adscrito tal vez requiera capacitación en cuestiones relacionadas con los refugiados durante una semana, lo cual debe ser un requisito previo para figurar en la lista. (E/AC.51/1993/2, párr. 57)

55. El ACNUR ha establecido arreglos contingentes internos y externos para atender a las necesidades de dotación de personal para casos de emergencia. Entre esos arreglos hay una reserva interna integrada por siete funcionarios administrativos que están listos para ser destacados a operaciones de emergencia como prioridad. En 1994, dentro de la División de Gestión de los Recursos Humanos se creó una Sección de contratación y gestión de la carrera para aportar personal en el momento oportuno con miras a reemplazar a los equipos de emergencia, así como para garantizar la dotación de personal para las operaciones de emergencia en curso (por ejemplo, en la ex Yugoslavia) y operaciones especiales (por ejemplo, en Mozambique).

56. Otros organismos de las Naciones Unidas han aportado una cantidad muy limitada de personal a las operaciones del ACNUR para realizar funciones administrativas. Con todo, en su labor de contratación, el ACNUR ha establecido contactos con otros organismos de las Naciones Unidas para seleccionar un grupo lo más amplio posible de personal con posibilidades de ser contratado. Una novedad importante es el empleo de personal adscrito aportado por gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Esos funcionarios pasan a la jurisdicción del ACNUR como consultores, sin recibir remuneración.

Recomendación 31, Contratación: El ACNUR debería elaborar una estrategia de contratación a mediano plazo, preferiblemente como parte de un documento de planificación estratégica, en que se tenga en cuenta la envergadura y el carácter de sus responsabilidades actuales y probablemente futuras; esta estrategia debería abarcar un examen sistemático de las fuentes de personal idóneo y la confección de una lista de candidatos que podrían contratarse.

Debería informarse al Subcomité de Asuntos Administrativos y Financieros de las decisiones normativas relativas a la estrategia de contratación antes de que finalice 1993. (E/AC.51/1993/2, párr. 58)

57. En estos momentos se mantiene una lista, básicamente de solicitudes enviadas al ACNUR, para llenar vacantes mediante contratación externa. Se han organizado algunas misiones de contratación y se han previsto otras para mejorar la representación geográfica y el equilibrio entre los sexos. La publicidad en los países en que se llevan a cabo esas misiones podría haberse dirigido más directamente hacia grupos de personas adecuadas para la contratación. En la labor de contratación del ACNUR se hace hincapié en la capacidad operacional del ACNUR y su creciente papel de "primera línea" en situaciones de conflicto, lo que suele significar que los lugares de destino del ACNUR entrañan condiciones difíciles y separación de las familias. La Oficina está revisando su estrategia de contratación en el marco del proyecto de estrategia de gestión de la carrera (véase párr. 34 supra). En ese contexto, se están examinando conjuntamente todos los aspectos relacionados con la ubicación interna y la contratación externa; en particular, se está procurando mejorar el sistema de rotación y de planificación de las carreras.

Notas

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 16 (A/48/16), parte I, párrs. 24 a 29.

² Ibíd., Suplemento No. 12A (A/48/12/Add.1), párr. 22.

³ Ibíd., quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 12A (A/50/12/Add.1), párr. 19 m).

⁴ Ibíd., párr. 21 h).

⁵ Ibíd., cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 12A (A/49/12/Add.1), párr. 24.

⁶ Ibíd., quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 12A (A/50/12/Add.1), párr. 22.
