



Asamblea General

Distr. general
14 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones
Tema 136 del programa provisional*
Informe sobre las actividades de la Oficina
de Servicios de Supervisión Interna

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

Nota del Secretario General

Adición

Resumen

El Secretario General tiene el honor de presentar los siguientes comentarios acerca del informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la eficiencia de la ejecución de la mandato del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), cuya conclusión general y cuyas recomendaciones se agradecen y acogen con agrado. Los comentarios siguientes se formulan para concretar el contexto y aclarar más las conclusiones de la evaluación recogidas en el informe.

* A/64/150 y Corr.1.



Índice

I. Ventaja comparativa y orientación estratégica del ACNUDH	3
II. Estrategia de las operaciones sobre el terreno.	5
III. Asociaciones	6
IV. Seguimiento de la labor de los órganos de derechos humanos	7
V. Problemas de gestión	7

I. Ventaja comparativa y orientación estratégica del ACNUDH

1. En el informe se dice que la ventaja comparativa del ACNUDH estriba en su posición de “punto de referencia y promotor centrales de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos”. Esta afirmación se funda en su mandato singularmente amplio, establecido en la resolución 48/141 de la Asamblea General, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos. La amplitud del mandato lo distingue de otros departamentos y organizaciones que se centran en aspectos específicos de los derechos, en funciones específicas o en grupos concretos. También entraña esforzarse en atender las demandas y expectativas de una vasta serie de clientes y asociados. Como observa el informe, en el escenario de los derechos humanos hay una muchedumbre de diferentes actores, la mayoría de los cuales se vuelven hacia la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y su Oficina no sólo como punto de referencia, sino también en busca de liderazgo, acción y apoyo. A veces, las expectativas pueden adolecer de falta de realismo, habida cuenta de los limitados recursos de la Oficina, o incluso estar mal encauzadas, como se indica en el párrafo 59 del informe.

2. Al aumentar constantemente dichas demandas y expectativas, se han integrado gradualmente en el funcionamiento de la Oficina la fijación de prioridades y la aplicación de una estrategia. A este respecto, el plan de acción de 2005 del Alto Comisionado fue un hito; desde entonces ha sido desarrollado en dos planes estratégicos de gestión bienales sucesivos basados en el Programa 19 del Marco Estratégico aprobado por la Asamblea General. Actualmente, la Oficina prepara su tercer plan estratégico de gestión para 2010-2011 con miras a aguzar aún más la orientación estratégica y la coherencia de su labor, conforme se recomienda en el informe de la OSSI. Esta orientación estratégica está produciéndose en torno a seis temas prioritarios en los que la Oficina se centrará en el bienio próximo y que han sido escogidos mediante amplias consultas, celebradas tanto en la Sede como sobre el terreno.

3. Ante la amplitud de su mandato, sus limitados recursos y las divergentes expectativas de sus socios, la estrategia de la Oficina tiene que ser obligadamente flexible, en el plano general de la orientación más que en el nivel concreto de las actividades, como se propone en el informe. La flexibilidad necesaria en cuanto a las actividades queda ilustrada por la Conferencia de Examen de Durban de abril de 2009, cuya secretaría se encomendó a la Oficina por una decisión intergubernamental, aunque esto no formaba parte de su planificación. Al asumir la dirección de la Oficina en septiembre de 2008, la nueva Alta Comisionada decidió que una prioridad primordial de la Oficina fuese desempeñar ese papel utilizando plenamente los conocimientos especializados que posee, a fin de que el proceso intergubernamental pudiera lograr hacer avanzar el programa contra la discriminación. Empezó esa labor un equipo de tareas de toda la Oficina, con escasísimas probabilidades políticas de éxito y sin que se suministraran recursos adicionales. Al cabo de varios meses de intensos preparativos del equipo de tareas que desembocaron en la Conferencia, bajo la activa dirección de la Alta Comisionada y con el apoyo del Secretario General, la Conferencia fue un éxito y produjo un documento final que se aprobó por consenso, lo cual disipó los temores y la desconfianza que habían empañado el proceso. Se considera que se trata de una

contribución y un logro importantes de la Alta Comisionada y su Oficina, especialmente para las víctimas del racismo y la discriminación racial.

4. De manera similar, el principal órgano intergubernamental de derechos humanos, a saber, la Comisión de Derechos Humanos, a la que el ACNUDH prestaba servicios sustantivos de secretaría, ha sido reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos. Si la Comisión se reunía seis semanas al año, el Consejo se reúne más de 30 semanas al año, lo que ha aumentado considerablemente el volumen de trabajo de la Oficina. También se han desarrollado los procedimientos especiales del Consejo, y en la actualidad hay más mandatos y un mayor activismo de los titulares de mandatos. Asimismo se ha ampliado el sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Estas ampliaciones, que son resultado de decisiones intergubernamentales más que de la planificación del ACNUDH, han supuesto una carga de trabajo adicional para la Oficina, y los recursos necesarios para asumirla han llegado mucho más tarde o no han llegado en absoluto.

5. El informe de la OSSI, aunque reconoce la importante contribución de las actividades de supervisión y presentación de informes del ACNUDH a la protección de los derechos humanos internacionales, afirma que “éstas se limitan mayormente a los países y regiones con una presencia en el terreno” y afirma además que, en el contexto de su mandato amplio, a juicio de la OSSI “la forma más eficiente que tiene el ACNUDH de utilizar unos recursos finitos consiste en concentrarse estratégicamente en sus actividades de acuerdo con esa ventaja comparativa” (en tanto que punto de referencia central y defensor de las normas y los mecanismos internacionales relativos a los derechos humanos). De estas palabras parece desprenderse que las actividades de supervisión deberían limitarse a los países y regiones en que haya presencias en el terreno. En cambio, en la recomendación 1 del informe se propone que el ACNUDH examine formas de mejorar “la supervisión y la evaluación de la situación de los derechos humanos en todo el mundo con el fin de que sus propias decisiones estratégicas se basen en un mayor conocimiento de causa” (véase A/64/203, párr. 68 d)).

6. Parece, pues, haber una discrepancia entre la evaluación y la recomendación en lo relativo a las actividades de supervisión de la Oficina. La recomendación se acoge con agrado, pero la evaluación se basa en una concepción estrecha de miras de la supervisión. A este respecto, debe señalarse que todos los componentes del mandato del ACNUDH son complementarios y se refuerzan mutuamente. Las actividades de supervisión, protección y cooperación técnica de la Oficina son interdependientes e indivisibles. Supervisar las situaciones de los derechos humanos es la base para identificar los problemas, las lagunas y las tendencias y para concebir actividades concretas de creación de capacidad y cooperación técnica a petición de los gobiernos y de otros asociados. Como más eficaz puede ser la cooperación técnica es cuando se basa en una labor de supervisión. Por lo demás, la supervisión no es un fin en sí misma, sino un componente necesario de un apoyo pertinente y eficaz de cooperación técnica y creación de capacidad. Las presencias en el terreno con mandatos explícitos en materia de supervisión y presentación de informes, es decir, la mayoría de las oficinas exteriores y el componente de derechos humanos de las misiones de paz, llevan a cabo esta labor más enérgica y directamente. Sin embargo, la Oficina se esfuerza por supervisar y evaluar la evolución de los derechos humanos en todas las partes del mundo, en cumplimiento de su mandato general.

II. Estrategia de las operaciones sobre el terreno

7. El informe de la OSSI afirma que el crecimiento de la presencia del ACNUDH sobre el terreno en los últimos tiempos se ha producido de manera no sistemática y sin una estrategia y que no encontró “pruebas de un planteamiento sistemático de las decisiones relacionadas con la localización y el tipo de presencia en el terreno”. Como consecuencia de ello, el informe recomienda que se elabore “un documento de estrategia general sobre el terreno”. Aunque la Oficina todavía no ha producido ese documento general, la expansión de la Oficina sobre el terreno se ha producido con un grado elevado de reflexión estratégica y de adopción sistemática de las decisiones, junto con los cuatro tipos de presencias que se analizan en la sección C del informe —las oficinas exteriores, las oficinas regionales, los componentes de derechos humanos de las misiones de paz y los asesores de derechos humanos asignados a los equipos de las Naciones Unidas en los países para que presten asistencia al Coordinador Residente y a los miembros del equipo de que se trate en cada caso.

8. La expansión conforme a los cuatro modelos fue una decisión estratégica, que se ha puesto en práctica para aprovechar todo lo posible las oportunidades que se presenten sobre el terreno. Cada presencia se establece o se concluye mediante la oportuna deliberación del equipo directivo superior de la Oficina; cada una de ellas tiene un mandato y unas normas de intervención específicos y desempeña su labor conforme a una estrategia y un plan de trabajo claros, que se detallan en el plan estratégico de gestión. La Oficina presta apoyo sustantivo a los componentes de derechos humanos de las misiones de paz ordenadas por el Consejo de Seguridad y a los asesores de derechos humanos. Respecto de ambos tipos de presencia, se han adoptado medidas concretas para sistematizar la cooperación con los asociados competentes de las Naciones Unidas en los sectores de la paz y la seguridad y del desarrollo, concretamente el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como las entidades miembros de éstos. En ambos casos, la decisión relativa al despliegue o a la salida está en gran medida fuera de la competencia de la Oficina. En cuanto a sus presencias autónomas, esto es, las oficinas exteriores y regionales, la Oficina ha seguido racionalizando y armonizando sus mandatos, para alinearlos sistemáticamente con el mandato general del Alto Comisionado.

9. Por lo que se refiere a la necesidad de estrategias de entrada y salida, la Oficina sí ha elaborado “estrategias de entrada” para varios países y subregiones y está aplicando una estrategia de salida para una oficina. Aunque, la “entrada” depende de la buena disposición de los gobiernos anfitriones y las presencias en el terreno del ACNUDH deben concebirse necesariamente como presencias de larga duración —pues los progresos en el campo de los derechos humanos exigen cambios de mentalidad que llevan mucho tiempo—, su presencia sostenida y su salida están determinadas en gran medida por los cambios políticos que se produzcan sobre el terreno y por los avances de la creación de capacidad nacional en materia de derechos humanos.

10. Sea como fuere, como señala el informe, queda mucho por hacer para sistematizar y mejorar la eficiencia y las repercusiones de la labor de la Oficina sobre el terreno. A este respecto, se agradecen mucho las cuatro sugerencias concretas formuladas en la recomendación 2 del informe.

III. Asociaciones

11. El informe señala que la Oficina carece de una estrategia general sobre las asociaciones y recomienda una serie de medidas para mejorar al respecto. La pertinencia de esta evaluación varía según los diferentes sectores. En el contexto de las actividades de mantenimiento de la paz, el ACNUDH ha reforzado constantemente su asociación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y determinadas misiones de paz. En 2005, el Secretario General adoptó una decisión de política sobre los derechos humanos en las misiones integradas, que constituye una base sólida para la cooperación entre el ACNUDH y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz y las misiones de paz. Además, ha dotado al Alto Comisionado de facultades reales para plantear o abordar problemas concretos de derechos humanos en los países en que están desplegadas las misiones.

12. En el sector del desarrollo, el ACNUDH y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha cooperado estrechamente para generalizar la perspectiva de los derechos humanos en las actividades programáticas sobre el terreno, mediante la iniciativa Acción 2. Un aspecto fundamental de esta colaboración ha sido el despliegue de asesores de derechos humanos a los equipos en el país de las Naciones Unidas. Una vez concluida satisfactoriamente la Acción 2, la Oficina está elaborando, en estrecha consulta con el PNUD y otros asociados del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), disposiciones de seguimiento. Además, la Oficina está ejecutando acuerdos de cooperación con otras muchas entidades, como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), tanto en la Sede como sobre el terreno.

13. Es en el sector humanitario donde el ACNUDH tiene que fomentar el desarrollo de asociaciones. En los últimos años, la Oficina ha cooperado cada vez más con agentes humanitarios. Forma parte del Comité Permanente entre Organismos y sus grupos de trabajo y es miembro del Subgrupo de Trabajo sobre preparación y planificación para imprevistos. Sobre el terreno, la Oficina desempeña un papel rector en el Grupo interinstitucional de protección en 14 países o regiones. Hasta ahora, a causa de la limitación de su capacidad y sus recursos y de la renuencia de algunos agentes humanitarios, la participación de la Oficina no ha sido constante ni sistemática en este terreno. La Oficina buscará todas las oportunidades que pueda de mejorar su capacidad a este respecto, con objeto de sistematizar las asociaciones con los agentes humanitarios.

14. La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo desempeña un papel rector en los esfuerzos de la Oficina por forjar asociaciones. Aunque la División es el cuarto pilar sustantivo de la Oficina, junto con la División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica, la División del Consejo de Derechos Humanos y Tratados y la División de Procedimientos Especiales, en el informe no se la

menciona debidamente¹. La División de Investigación y del Derecho al Desarrollo desempeña además un papel rector en lo relativo a dar forma al mensaje de promoción y al papel de liderazgo de la Alta Comisionada y las políticas de la Oficina sobre cuestiones temáticas, y facilita la labor de otras Divisiones y presencias en el terreno proporcionando publicaciones, instrumentos y módulos de capacitación, metodologías y notas de orientación temáticas. En la difusión de materiales sobre los derechos humanos, la División se apoya en gran medida en la información que producen los mecanismos de derechos humanos.

IV. Seguimiento de la labor de los órganos de derechos humanos

15. El informe de la OSSI afirma que aunque en general se valora el apoyo de la Oficina al Consejo de Derechos Humanos, sus mecanismos de procedimientos especiales y los órganos creados en virtud de tratados, es menester reforzarlo, especialmente en lo relativo al seguimiento de las recomendaciones formuladas por esos órganos.

16. Aunque el ACNUDH tiene sin duda alguna una importante función que desempeñar en la aplicación eficaz de las recomendaciones, debe subrayarse que la responsabilidad fundamental de un seguimiento eficaz de las conclusiones y recomendaciones corresponde a los gobiernos, que se han comprometido a cooperar con los mecanismos y a aplicar sus recomendaciones. Es importante evaluar la labor realizada por la Oficina en materia de seguimiento en el contexto general de las relaciones entre la Oficina y los Estados Miembros, los expertos independientes, los órganos creados en virtud de tratados y otras entidades de las Naciones Unidas.

17. La Oficina seguirá esforzándose por fortalecer el apoyo que presta a los órganos de derechos humanos y los vínculos entre este aspecto y otros de su labor, inclusive sobre el terreno, como recomienda el informe. En concreto, el seguimiento de las recomendaciones dimanantes del proceso del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos ofrece una excelente oportunidad para abordar la totalidad de la labor de los mecanismos de derechos humanos mediante una mayor cooperación con las entidades de las Naciones Unidas y con los gobiernos y otros agentes nacionales como los parlamentos, las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos. La Oficina espera profundizar en esa cooperación, para la que harían falta mayores recursos y una voluntad más firme de los asociados.

V. Problemas de gestión

18. El informe menciona los problemas de gestión de la Oficina, entre ellos “una dirección poco clara de liderazgo [...], una coordinación ineficiente [y] procesos de trabajo no documentados para algunas tareas de importancia crítica” y recomienda diversas medidas para mejorar la coordinación y la comunicación internas y para identificar y documentar los procesos de trabajo esenciales. La Oficina, habiendo

¹ Con arreglo al programa 19 del marco estratégico para el período 2010-2011, a partir del 1º de enero de 2010, la División del Consejo de Derechos Humanos y Tratados y la División de Procedimientos Especiales se realinearán en la División del Consejo de Derechos Humanos y Procedimientos Especiales y la División de Tratados de Derechos Humanos.

reconocido esas deficiencias, que en gran parte se deben al crecimiento sin precedentes y a los repetidos cambios efectuados en la estructura de dirección en los últimos años, ha puesto en marcha un programa para mejorar la eficacia institucional basado en parte en las respuestas de los funcionarios a la encuesta de la OSSI de julio de 2008. Se han elaborado las líneas maestras del programa en un retiro del Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos y los Directores, en el que actuó de facilitador un consultor en gestión. El programa se centrará en los siguientes aspectos de la gestión:

a) La dirección estratégica: crear una visión común en la Oficina de cómo se asignan los recursos, el tiempo y los fondos para desempeñar más eficazmente su mandato;

b) Los procesos de trabajo: identificar y documentar los procesos de trabajo fundamentales que crean más valor, y analizarlos y revisarlos según proceda;

c) Los mecanismos de adopción de decisiones y comunicación de información: asegurar que existan y que funcionen eficazmente;

d) El comportamiento de la dirección: asegurar que el personal directivo superior trabaje como un equipo eficaz y sirva de modelo de colaboración y comunicación.

19. El tiempo fijado a este programa es de aproximadamente un año, a partir de septiembre de 2009. Se espera que aumente la coherencia, la cohesión y la comunicación en la Oficina, tanto en la Sede como sobre el terreno.
