



Consejo Económico y Social

Distr. general
17 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

57º período de sesiones

Período de sesiones de organización, 20 de abril de 2017

Período de sesiones sustantivo, 5 a 30 de junio de 2017

Tema 3 b) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

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

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) examinó la pertinencia, eficacia y eficiencia de las operaciones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en lo que respecta a la ejecución de su mandato de proteger y promover los derechos humanos. La evaluación se realizó mediante encuestas, entrevistas, visitas sobre el terreno, estudios de casos, observación directa, exámenes de documentos y análisis de datos secundarios, y se centró en cuatro cuestiones principales relacionadas con los criterios descritos a continuación.

Los derechos humanos son uno de los tres pilares de las Naciones Unidas, y el ACNUDH desempeña un papel de liderazgo en ese sentido con su mandato amplio de proteger y promover todos los derechos humanos para todos. La Oficina tiene cuatro tipos de presencia sobre el terreno para ejecutar su mandato: las oficinas regionales, las oficinas en los países, los asesores de derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países y los componentes de derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz.

Las oficinas sobre el terreno del ACNUDH generan un valor añadido para la protección y promoción de los derechos humanos sobre el terreno en los países y regiones donde la Oficina tiene operaciones. Las ventajas comparativas de esas oficinas incluyen la especialización temática del personal, sus vínculos con los mecanismos y normas mundiales de derechos humanos, la asistencia que prestan a los países en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones en materia de derechos humanos, y la neutralidad y la legitimidad de las oficinas.

* E/AC.51/2017/1.



La presencia sobre el terreno del ACNUDH ha contribuido al logro de resultados sostenibles respecto de los derechos humanos en los países y regiones donde trabaja, en particular mediante la creación y el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, la elaboración y aprobación de leyes que se ajustan a las normas internacionales, la prestación de asistencia directa para la introducción de reformas constitucionales y la elaboración de planes y políticas nacionales de derechos humanos. Las oficinas del ACNUDH sobre el terreno también han ayudado a los países en su colaboración con los mecanismos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, esas oficinas no han podido prestar orientación y apoyo de seguimiento sistemáticamente para la aplicación de las recomendaciones emanadas de esos mecanismos, en particular de los procedimientos especiales. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las representaciones del ACNUDH sobre el terreno han contribuido a mejorar la integración de los derechos humanos en los procesos comunes, como las evaluaciones comunes para los países y los planes de las Naciones Unidas de asistencia para el desarrollo.

Si bien su presencia sobre el terreno ha aumentado, la Oficina no ha podido atender algunas solicitudes de apoyo formuladas por países y equipos de las Naciones Unidas en los países, y el apoyo prestado a la mayoría de los países en los que tiene presencia suele ser limitado debido a la escasa dotación de personal de las oficinas nacionales y regionales. Además, a pesar de su mandato mundial de promoción y protección, el ACNUDH no ha podido llevar a cabo actividades de protección en la misma medida que las actividades de promoción debido a factores internos y externos, como las limitaciones de recursos, la falta de voluntad política, un liderazgo menos dinámico en las oficinas sobre el terreno y la falta de acuerdos específicos para las oficinas en los países o las oficinas regionales.

Aunque el ACNUDH ha establecido un marco común para la planificación y la presentación de informes con el fin de facilitar la coherencia entre su amplio mandato, las prioridades temáticas y las actividades sobre el terreno, aún carece de un plan general para el despliegue eficaz de sus operaciones sobre el terreno.

La OSSI formula cuatro recomendaciones importantes al ACNUDH:

- a) Reevaluar, reconsiderar y elaborar opciones relativas a futuros arreglos para los asesores de derechos humanos;
- b) Elaborar una estrategia general para el despliegue de las representaciones del ACNUDH sobre el terreno;
- c) Fortalecer la gestión interna de los conocimientos;
- d) Mejorar los procedimientos para prestar apoyo a los Estados Miembros en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y objetivo	4
II. Antecedentes	4
A. Historia y mandato	4
B. Gobernanza y estructura	5
C. Recursos	6
III. Metodología	7
IV. Resultados de la evaluación	9
A. La Oficina ha desempeñado un papel fundamental y sumamente pertinente sobre el terreno que ningún otro agente ha desempeñado	9
B. Las representaciones de la Oficina sobre el terreno han contribuido a obtener resultados en materia de derechos humanos en los planos nacional y regional y a la transversalización de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas	10
C. La Oficina ha apoyado eficazmente a los países en el cumplimiento de sus compromisos respecto de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos, pero ha proporcionado un apoyo más limitado a los Estados Miembros en el seguimiento de las recomendaciones	14
D. Existían lagunas en la cobertura geográfica de las representaciones de la Oficina sobre el terreno y en la ejecución de su mandato de protección	17
E. La Oficina ha introducido una estructura más uniforme para la ejecución de sus actividades sobre el terreno, pero todavía carece de un plan general para el despliegue eficaz de sus operaciones sobre el terreno	21
V. Conclusión	23
VI. Recomendaciones	23
Anexo	
Observaciones oficiales formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	25

I. Introducción y objetivo

1. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) eligió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para una evaluación que se realizaría sobre la base de la evaluación de riesgos llevada a cabo para determinar las prioridades de la evaluación de los programas. El Comité del Programa y de la Coordinación decidió examinar la evaluación de los programas del ACNUDH en su 57º período de sesiones, que se celebrará en junio de 2017 (véase [A/70/16](#)). La Asamblea General hizo suya esa decisión en su resolución [70/8](#).

2. El marco general de referencia para la OSSI se describe en las resoluciones de la Asamblea General [48/218B](#), [54/244](#) y [59/272](#), así como en el boletín del Secretario General sobre la creación de la OSSI ([ST/SGB/273](#)), en que se autoriza a la OSSI a iniciar y ejecutar cualquier medida que considere necesaria con el fin de cumplir sus funciones, y a presentar informes al respecto. Los objetivos de las evaluaciones de la OSSI se definen en el Reglamento y Reglamentación Detallada para la Planificación de los Programas, los Aspectos de Programas del Presupuesto, la Supervisión de la Ejecución y los Métodos de Evaluación (véase [ST/SGB/2016/6](#), párr. 7.1).

3. El objetivo general de la evaluación era determinar, de la forma más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficiencia y eficacia de las operaciones del ACNUDH sobre el terreno en la ejecución de los mandatos de protección y promoción de la Oficina. El tema de la evaluación surgió de una evaluación de riesgos a nivel de programas que se describe en el documento conceptual de la evaluación¹. La evaluación se ha realizado en cumplimiento de las normas y reglas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas².

4. Se solicitó al ACNUDH que formulara observaciones sobre el proyecto de informe, las cuales se tuvieron en cuenta al elaborar el informe definitivo. La respuesta oficial del ACNUDH se incluye en el anexo del presente documento.

II. Antecedentes

A. Historia y mandato

5. Los derechos humanos constituyen uno de los tres pilares de la Carta de las Naciones Unidas, junto con la paz y la seguridad, y el desarrollo. El cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos se creó en virtud de la resolución [48/141](#) de la Asamblea General en diciembre de 1993, a raíz de la recomendación que figura en la Declaración y el Programa de Acción de Viena. El Alto Comisionado, cuya categoría es de Secretario General Adjunto, es nombrado por el Secretario General con la aprobación de la Asamblea General. El titular del cargo es el funcionario de las Naciones Unidas que asume la responsabilidad primordial de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos, con el mandato de promover y proteger el disfrute efectivo por todos de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

¹ OSSI, documento conceptual de la División de Inspección y Evaluación, “Programme evaluation of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”, asignación núm. IED-16-010 (1 de julio de 2016).

² Publicadas nuevamente por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en 2016.

6. Otros elementos del mandato del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de cuya aplicación se encarga la Oficina del Alto Comisionado, incluyen los siguientes:

- a) Realizar las tareas que le han asignado los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas;
- b) Prestar servicios de asesoramiento y asistencia técnica, a petición de los Estados interesados, con miras a apoyar medidas y programas en la esfera de los derechos humanos;
- c) Entablar un diálogo con los Gobiernos con miras a asegurar el respeto de todos los derechos humanos;
- d) Coordinar las actividades de promoción y protección de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas.

7. La Oficina se encarga de prestar apoyo sustancial y técnico a los siguientes mecanismos de derechos humanos:

- a) El Consejo de Derechos Humanos, que se creó en 2006 como el principal órgano intergubernamental de derechos humanos y órgano subsidiario de la Asamblea General. El Consejo está integrado por 47 Estados miembros, elegidos por la mayoría de los miembros de la Asamblea General mediante votación directa y secreta;
- b) El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, que incluye un examen del historial de derechos humanos de los 193 Estados Miembros;
- c) Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, que son expertos independientes en derechos humanos con mandatos de informar y asesorar sobre los derechos humanos desde una perspectiva temática o específica para cada país;
- d) Los órganos creados en virtud de tratados, que son comités de expertos que vigilan la aplicación de los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos.

B. Gobernanza y estructura

8. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos está respaldado por el Alto Comisionado Adjunto, que dirige todas las funciones de apoyo de la oficina en Ginebra, y un Subsecretario General, que representa al ACNUDH en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

9. La Oficina realiza actividades y operaciones de derechos humanos sobre el terreno. Actualmente existen cuatro tipos de presencia sobre el terreno, en 59 emplazamientos: oficinas regionales (12), oficinas en los países (15), componentes de derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz (14) y asesores de derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países (18). Las oficinas regionales y en los países son entidades independientes gestionadas exclusivamente por el ACNUDH. Los componentes de derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz trabajan en colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas y tienen líneas de mando paralelas, al igual que los asesores de derechos humanos.

10. La presencia del ACNUDH sobre el terreno se ha ampliado considerablemente desde la creación del puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos; la mayor ampliación ocurrió entre 2000 y 2006. Durante ese tiempo, el número de países en que había los cuatro tipos de presencia sobre el terreno, exceptuando las

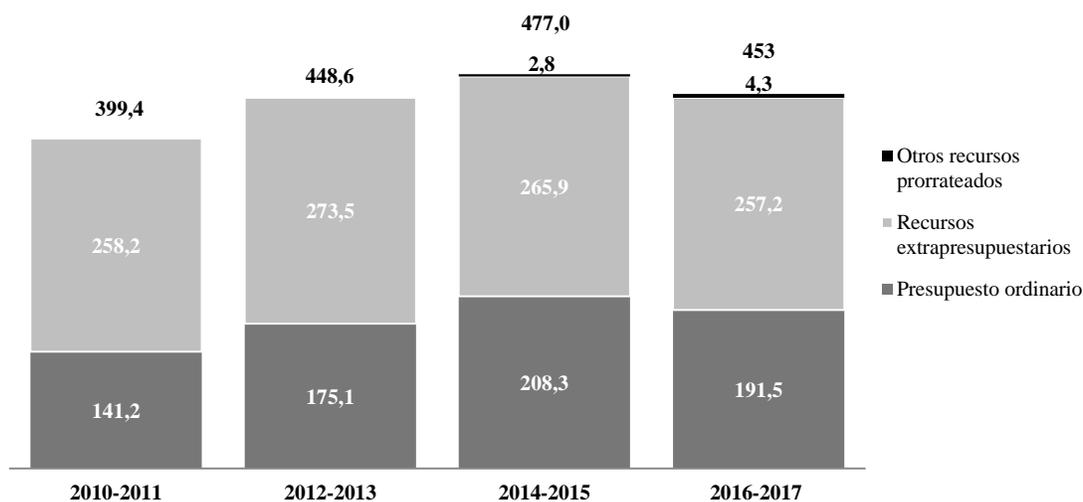
oficinas y los proyectos de cooperación técnica, aumentó de 14 a 37. Desde 2009 hasta 2016, la tasa de expansión se redujo pero la presencia de componentes de derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz y de asesores de derechos humanos aumentó.

C. Recursos

11. Como se indica en la figura I, el presupuesto ordinario del ACNUDH aumentó entre los bienios de 2010-2011 y 2014-2015 y disminuyó en 2016-2017. Los fondos extrapresupuestarios representan en promedio el 56% del presupuesto total del ACNUDH. El 90% de las operaciones sobre el terreno se financia con fondos extrapresupuestarios.

Figura I
Recursos financieros de la Oficina, 2010-2017

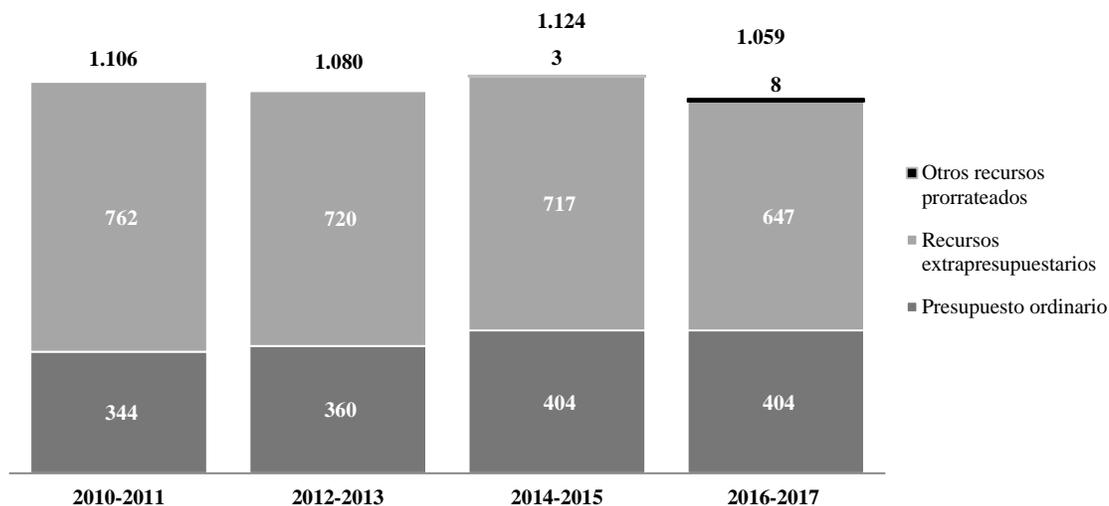
(En millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuentes: A/64/6 (Sect.23), A/66/6 (Sect. 24) y Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6 (Sect. 24) y Corr.1 y A/70/6/Add.1.

12. Como se puede observar en la figura II, el número promedio de puestos del ACNUDH osciló alrededor de 1.100 en los cuatro últimos bienios; los puestos financiados con cargo al presupuesto ordinario aumentaron de 344 a 404 y los puestos financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios disminuyeron de 762 a 647.

Figura II
Puestos de la Oficina, 2010-2017



Fuentes: A/64/6 (Sect.23), A/66/6 (Sect. 24) y Corr.1, A/68/6 (Sect. 24), A/70/6 (Sect. 24) y Corr.1 y A/70/6/Add.1.

III. Metodología

13. La presente evaluación se centró en las cuatro preguntas siguientes:

a) ¿En qué medida han sido pertinentes las operaciones del ACNUDH sobre el terreno en los países y regiones donde ha trabajado en lo que respecta a añadir valor sobre el terreno y satisfacer las necesidades de los interesados externos?

b) ¿En qué medida han sido eficientes las estructuras y los recursos del ACNUDH para facilitar la ejecución de mandatos de derechos humanos en los planos nacional y regional, en particular mediante el establecimiento de la estrategia y las estructuras necesarias para asegurar el máximo uso de los recursos y la integración de las actividades de la sede y sobre el terreno?

c) ¿En qué medida han sido eficaces las representaciones del ACNUDH sobre el terreno respecto de la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional y regional, en particular mediante la contribución a resultados específicos en materia de derechos humanos sobre el terreno y mediante la transversalización de los derechos humanos en la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países?

d) ¿En qué medida han sido eficaces las operaciones del ACNUDH sobre el terreno para la aplicación de las normas respaldadas y facilitadas por la sede, en particular su apoyo a los Estados Miembros en el cumplimiento de los compromisos relativos a las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos y en el seguimiento de las recomendaciones?

14. Los componentes de derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz no se incluyeron en la presente evaluación, porque este tipo de presencia sobre el terreno será evaluado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI en 2017.

15. La presente evaluación se centró en los últimos seis años y examinó más a fondo el período 2014-2016. Todos los resultados de la evaluación se han triangulado con múltiples fuentes de datos. En la evaluación se combinaron los siguientes métodos de recopilación de datos cualitativos y cuantitativos:

a) Misiones realizadas a Ginebra, Etiopía, Guatemala, Panamá, Sri Lanka, Tailandia y Túnez;

b) Un total de 180 entrevistas semiestructuradas, en la sede y sobre el terreno, con personal del ACNUDH (49 funcionarios en Ginebra y Nueva York y 55 sobre el terreno), Misiones Permanentes de los Estados Miembros ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra (10), representantes nacionales de Gobiernos (17, en 6 representaciones sobre el terreno), representantes de la sociedad civil local (17, en 6 representaciones sobre el terreno), miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países y organizaciones regionales (26, en 6 representaciones sobre el terreno), representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales (3, en Ginebra) y donantes internacionales (3, basados en dos representaciones sobre el terreno);

c) Encuestas en la web de una muestra no aleatoria de funcionarios del ACNUDH en la sede y sobre el terreno³; y una muestra no aleatoria de expertos independientes de los órganos creados en virtud de tratados y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos⁴;

d) Un examen estructurado de documentos clave, que incluyeron notas informativas regionales y sobre los países del ACNUDH, informes de fin de año de las representaciones sobre el terreno, informes nacionales anuales presentados al Consejo de Derechos Humanos, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y actas de las reuniones anuales de los jefes de las representaciones sobre el terreno;

e) Estudios a fondo de 17 representaciones sobre el terreno (el 37% del total de las representaciones sobre el terreno)⁵;

f) Análisis de datos secundarios relativos a los programas, las evaluaciones, los presupuestos, los informes sobre la ejecución de los programas y los informes regionales y nacionales del ACNUDH.

³ La encuesta del personal se envió a una muestra no aleatoria de 1.379 funcionarios de los que 585 respondieron (lo que supone una tasa de respuesta del 42%).

⁴ La encuesta de los expertos se envió a una muestra no aleatoria de 241 personas de las que 110 respondieron (lo que supone una tasa de respuesta del 46%).

⁵ Cinco oficinas en los países: Camboya, Colombia, Guatemala, Guinea y Túnez; seis oficinas regionales: Centroamérica, Asia Central, África Occidental, África Oriental, Asia Sudoriental y el Oriente Medio; y seis asesores de derechos humanos basados en: Malawi, Papua Nueva Guinea, la República Dominicana, Rwanda, Sri Lanka y el Cáucaso meridional.

IV. Resultados de la evaluación

A. La Oficina ha desempeñado un papel fundamental y sumamente pertinente sobre el terreno que ningún otro agente ha desempeñado

La Oficina genera un valor añadido con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos sobre el terreno, en los países y regiones donde trabaja

16. Los representantes de la sociedad civil, las entidades gubernamentales y los equipos de las Naciones Unidas en los países, los expertos independientes y los funcionarios entrevistados y encuestados estuvieron de acuerdo en que las oficinas del ACNUDH sobre el terreno desempeñaban un papel singular en la esfera de los derechos humanos sobre el terreno. Señalaron tres principales ventajas comparativas del ACNUDH: a) su papel como custodio de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos; b) la credibilidad y legitimidad de sus oficinas sobre el terreno en la esfera de los derechos humanos; y c) la capacidad de sus oficinas sobre el terreno para reunir a distintas partes interesadas. Esas ventajas también se destacaron en la evaluación de la oficina regional para Asia Central, que abarcó el período 2010-2013, en la que se determinó que el ACNUDH se percibía como una organización neutral que planteaba de manera creíble los problemas de derechos humanos ante las autoridades estatales al tiempo que colaboraba de manera imparcial con la sociedad civil.

17. Los representantes de la sociedad civil destacaron en particular que el ACNUDH ofrecía un servicio singular desempeñando una función de enlace y reuniendo a grupos polarizados que tenían perspectivas diferentes en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en Tailandia, el ACNUDH había transmitido oficialmente las preocupaciones de la sociedad civil al Gobierno y, en Panamá y Guatemala, el ACNUDH había mediado entre el Gobierno y los grupos indígenas.

18. Los representantes de los Gobiernos y de la sociedad civil describieron la autoridad, la credibilidad y la legitimidad de las oficinas del ACNUDH sobre el terreno como los principales elementos que permitían al ACNUDH añadir valor. Esas características impregnan las interacciones del ACNUDH con las partes interesadas, permitiéndole influir en los debates nacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, los entrevistados señalaron que las declaraciones públicas del ACNUDH, al ser parte de las Naciones Unidas, gozaban de una mayor legitimidad que las de los agentes de la sociedad civil que también expresaban sus preocupaciones en materia de derechos humanos. En comparación con otras entidades de las Naciones Unidas, el ACNUDH estaba en mejores condiciones para transmitir mensajes difíciles y ser escuchado cuando se producían violaciones de los derechos humanos. Los entrevistados de los Gobiernos en Guatemala y Panamá estuvieron de acuerdo en que, a pesar de que los Gobiernos no recibían con agrado las críticas del ACNUDH, la credibilidad y la legitimidad de la presencia del ACNUDH sobre el terreno le permitía expresar críticas sin perjudicar las importantes relaciones con los Gobiernos.

19. Para los miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países, el personal y los expertos independientes entrevistados, el principal valor añadido de las representaciones del ACNUDH sobre el terreno era el apoyo que estas prestaban, como custodios de los mecanismos y normas internacionales de derechos humanos, a los países en el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones respecto de los órganos creados en virtud de tratados, el proceso del examen periódico universal y los procedimientos especiales. Consideraban que el ACNUDH era el organismo de

las Naciones Unidas que estaba en mejores condiciones para proporcionar orientación sobre los tratados y el derecho de los derechos humanos. Para los funcionarios, esa ventaja comparativa era aún más importante, porque consideraban que el apoyo de las representaciones sobre el terreno era esencial para ayudar a los países a interactuar con los mecanismos internacionales de derechos humanos y a comprender las numerosas recomendaciones formuladas por esos mecanismos.

La Oficina ha demostrado su pertinencia al satisfacer en gran medida las necesidades y expectativas de las partes interesadas sobre el terreno

20. Las principales partes interesadas del ACNUDH, a saber, los órganos estatales, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales con responsabilidades en materia de derechos humanos, informaron de que sus necesidades y expectativas se habían satisfecho en gran medida. La mayoría de los entrevistados (83%) señaló que el ACNUDH estaba satisfaciendo las expectativas de todas las principales partes interesadas o de algunas de ellas. Al satisfacer esas expectativas, el ACNUDH ha podido, en su mayor parte, manejar y atender las necesidades a menudo opuestas de dos de sus principales partes interesadas, a saber, los Gobiernos y la sociedad civil. La sociedad civil tienden a favorecer una capacidad de supervisión más fuerte por parte del ACNUDH, mientras que los Gobiernos suelen preferir un enfoque más centrado en la asistencia técnica. Otros miembros del personal señalaron que las partes interesadas rara vez eran monolíticas y que la labor con los agentes gubernamentales en relación con los derechos humanos podía requerir encontrar los interlocutores gubernamentales que estuvieran más dispuestos a colaborar con el ACNUDH en un momento dado. Por ejemplo, en Guatemala, durante un período en que el Gobierno por lo general estaba menos dispuesto a ser un socio activo, la oficina en el país encontró defensores de los derechos humanos en los tribunales y el sistema judicial.

B. Las representaciones de la Oficina sobre el terreno han contribuido a obtener resultados en materia de derechos humanos en los planos nacional y regional y a la transversalización de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas

La Oficina informó de que había progresado mucho en la consecución de sus objetivos, y las partes interesadas expresaron una opinión positiva sobre su desempeño general

21. En el ciclo de programación en curso (2014-2017), las representaciones del ACNUDH sobre el terreno han progresado en la consecución de sus logros previstos, indicados en el Plan de Gestión del ACNUDH para 2014-2017⁶. En el primer año del ciclo, de 2014 a 2015, el número de logros calificados como “progreso satisfactorio” aumentó en los tres tipos de presencia sobre el terreno en los 17 estudios de casos⁷. Como se indica en el cuadro 1, respecto de las oficinas en los países, el aumento de los logros previstos calificados como “progreso satisfactorio” fue de aproximadamente el 48%, en el caso de las oficinas regionales fue del 72% y en el de los asesores de derechos humanos fue de aproximadamente el 38%.

⁶ Véase ACNUDH, “OHCHR Management Plan 2014-2017”.

⁷ Los logros previstos se indican en los informes de fin de año preparados anualmente por todas las representaciones sobre el terreno. Las calificaciones del desempeño son las siguientes: ningún progreso, algún progreso, progreso satisfactorio y consecución parcial o total.

Cuadro 1

El número de logros previstos calificados como “progreso satisfactorio” aumentó en los 17 estudios de casos de las representaciones sobre el terreno⁸

	2014	2015
Oficinas en los países		
Actividades canceladas	4	7
Ningún progreso	9	17
Algún progreso	41	23
Progreso satisfactorio	27	40
Consecución parcial o total	10	10
Oficinas regionales		
Actividades canceladas	–	–
Ningún progreso	7	8
Algún progreso	43	16
Progreso satisfactorio	28	48
Consecución parcial o total	2	8
Asesores de derechos humanos		
Actividades canceladas	–	–
Ningún progreso	11	2
Algún progreso	8	13
Progreso satisfactorio	13	18
Consecución parcial o total	2	1

Fuentes: Notas informativas e informes de fin de año de las oficinas regionales y en los países (2014 y 2015) respecto de 16 de los 17 estudios de casos de las representaciones sobre el terreno, que se pueden consultar en la Intranet del ACNUDH.

22. Los interesados externos y el personal concedieron una alta calificación al desempeño del ACNUDH sobre el terreno. La mayoría de los interesados externos entrevistados (71%) consideró que el ACNUDH era eficaz, mientras que solo el 13% dijo que las representaciones del ACNUDH sobre el terreno tenían un desempeño inferior a lo esperado. El personal también evaluó positivamente su labor sobre el terreno, aunque en menor medida que los interesados externos, ya que un poco menos de la mitad (47%) opinó que las representaciones sobre el terreno contribuían a la obtención de resultados sostenibles en materia de derechos humanos. El resto del personal sostuvo que era imposible generalizar porque algunas representaciones sobre el terreno tenían un mejor desempeño que otras.

Las representaciones de la Oficina sobre el terreno están apoyando los resultados en materia de derechos humanos en los planos nacional y regional

23. Mediante sus representaciones sobre el terreno, el ACNUDH ha contribuido de varias maneras a la promoción de los derechos humanos en los países o regiones al aplicar, entre otras, medidas para:

⁸ Los datos correspondientes a 2016 no estaban disponibles en el momento del análisis.

- a) Mejorar la adaptación de las leyes, políticas e instituciones nacionales a las normas de derechos humanos;
- b) Promover la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos;
- c) Apoyar el establecimiento y el funcionamiento de mecanismos de protección y rendición de cuentas;
- d) Apoyar las instituciones y las leyes encaminadas a combatir la discriminación;
- e) Fomentar el uso de los sistemas nacionales de protección por parte de los titulares de derechos;
- f) Integrar el enfoque basado en los derechos humanos en la labor de otros organismos de las Naciones Unidas.

24. Existen numerosos ejemplos en todos los tipos de presencia sobre el terreno que ponen de manifiesto la contribución del ACNUDH a la obtención de resultados significativos y sostenibles en materia de derechos humanos (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Ejemplos de la contribución de las representaciones de la Oficina sobre el terreno seleccionadas a la obtención de resultados a nivel nacional y regional

Presencia sobre el terreno

Ejemplo de la contribución a los resultados

Oficinas regionales

Centroamérica	Uso del Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género
Asia Sudoriental	Observación de la sociedad civil, y documentación y denuncia de casos de tortura en centros de detención en Tailandia
Asia Central	Mejora de la rendición de cuentas de los agentes judiciales mediante la supervisión de los juicios Establecimiento de un consejo nacional de coordinación sobre los derechos humanos y fortalecimiento del mecanismo nacional de prevención de la tortura en Kirguistán
África Occidental	Legislación para la igualdad de género en la representación política
Oriente Medio	Ley sobre los empleados domésticos inmigrantes en Kuwait, en consonancia con las normas internacionales

Oficinas en los países

Camboya	Colaboración del sector privado con las comunidades locales acerca de las controversias sobre las tierras
Colombia	La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras La política de derechos humanos del Ministerio de Defensa
Guatemala	Acceso de la población indígena a los tribunales y al sistema judicial Inclusión de los derechos humanos en el proceso de reforma constitucional

*Presencia sobre el terreno**Ejemplo de la contribución a los resultados*

México	Enmienda constitucional relativa a los derechos humanos Elaboración de indicadores de derechos humanos para las políticas públicas
Túnez	Reforma penitenciaria Inclusión de los derechos humanos en el proceso de reforma constitucional
Asesores de derechos humanos	
República Dominicana	Deportaciones de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos
Malawi	Plan de acción nacional de derechos humanos
Sri Lanka	Instrumentos y mecanismos de justicia de transición

Fuente: Informes de fin de año correspondientes a 2014 y 2015, experiencia adquirida en el proyecto sobre la protección de los derechos humanos para la prevención de los conflictos y la estabilidad en el sur de Kirguistán, que abarca el período 2014-2015, y evaluaciones internas del ACNUDH.

La Oficina ha contribuido a la transversalización de los derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países

25. Todas las organizaciones de las Naciones Unidas tienen la obligación de incorporar un enfoque de derechos humanos en su planificación por países. Como organismo principal en materia de derechos humanos y dado su vínculo con el marco mundial de derechos humanos, el ACNUDH ha desempeñado un papel fundamental en la transversalización de los derechos humanos en los equipos de las Naciones Unidas en los países. Las 17 representaciones sobre el terreno examinadas tenían al menos un logro previsto relacionado con la transversalización de los derechos humanos en la labor de las Naciones Unidas y habían propugnado que se concediera un lugar más destacado a los derechos humanos en los planes de asistencia para el desarrollo y las evaluaciones comunes para los países de las Naciones Unidas. En las 17 representaciones sobre el terreno se habían mencionado los derechos humanos en el plan de asistencia para el desarrollo más reciente, y en 10 de esas representaciones sobre el terreno se había dado prioridad a los derechos humanos en el documento. Por ejemplo, en 2014, la labor de la oficina en Camboya contribuyó a la incorporación de la gobernanza y los derechos humanos en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2016-2018 como uno de los tres resultados prioritarios. La conclusión de la evaluación de los asesores de derechos humanos realizada por el ACNUDH en 2016 fue que los asesores de derechos humanos habían logrado incorporar el enfoque basado en los derechos humanos en los marcos de asistencia para el desarrollo⁹.

26. Los asociados de las Naciones Unidas y el personal del ACNUDH sobre el terreno estuvieron de acuerdo en que la colaboración de la Oficina era valiosa para la transversalización de los derechos humanos en la labor de la Organización. De los 13 miembros de los equipos de las Naciones Unidas en los países entrevistados, 12 consideraron que el apoyo del ACNUDH para la transversalización de los derechos humanos era útil. Del mismo modo, todos los coordinadores y excoordinadores residentes entrevistados en Guatemala, Panamá, Sri Lanka y Tailandia estuvieron de

⁹ Véase ACNUDH, "Evaluation of the programmes supported by the human rights advisers" (2015).

acuerdo en que la Oficina prestaba un valioso apoyo en el análisis del contexto social y político nacional desde una perspectiva de derechos humanos. El personal del ACNUDH también se otorgó una calificación alta en ese sentido; casi tres cuartas partes consideraron que la Oficina había logrado resultados positivos y el 70% consideró que el apoyo del ACNUDH en la transversalización había sido muy eficaz o algo eficaz. No obstante, casi el 20% del personal dijo que el logro de la Oficina en la transversalización de los derechos humanos en los equipos en los países dependía de la posibilidad de trabajar con un coordinador residente que entendiera la agenda de los derechos humanos o estuviera interesado en promoverla.

C. La Oficina ha apoyado eficazmente a los países en el cumplimiento de sus compromisos respecto de las normas y los mecanismos internacionales de derechos humanos, pero ha proporcionado un apoyo más limitado a los Estados Miembros en el seguimiento de las recomendaciones

El apoyo de las representaciones sobre el terreno en relación con las normas y los mecanismos ha sido firme

27. La Oficina ha contribuido a los resultados en las tres esferas siguientes: a) el apoyo a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones y la colaboración con mecanismos internacionales de derechos humanos; b) el apoyo a la colaboración de las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil con los mecanismos de derechos humanos; y c) el fortalecimiento de la coherencia y la colaboración entre las entidades de las Naciones Unidas en la relación que tienen con los mecanismos internacionales de derechos humanos. Los resultados en una cuarta esfera, a saber, el aumento de la ratificación de tratados y el examen de las reservas, han sido más dispares. Las 17 representaciones sobre el terreno examinadas prestaron asistencia técnica a los países en por lo menos una de las cuatro esferas mencionadas, y la mayoría de los interesados externos entrevistados (53%) y los funcionarios encuestados (81%) calificaron como eficaz el apoyo prestado por el ACNUDH a los Estados Miembros en el cumplimiento de sus compromisos respecto de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

28. Las representaciones del ACNUDH sobre el terreno fueron fundamentales para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones de presentar informes a los mecanismos de derechos humanos. A fin de institucionalizar el proceso de presentación de informes, las representaciones sobre el terreno han promovido el establecimiento de mecanismos nacionales permanentes para mejorar la preparación de los Estados para los exámenes periódicos universales y la presentación de informes a los órganos de tratados. En 5 de las 17 representaciones sobre el terreno examinadas se han establecido mecanismos nacionales permanentes para la presentación de informes y el seguimiento. Por ejemplo, entre 2013 y 2016, Guinea, con la ayuda de la oficina en el país, presentó a los órganos de tratados 5 de los 15 informes atrasados. En Túnez, el ACNUDH ayudó a establecer un mecanismo nacional de coordinación y proporcionó capacitación y asesoramiento técnicos a su secretaría y a los comités de redacción. En las otras 12 representaciones sobre el terreno, donde se han creado mecanismos de ese tipo de manera más *ad hoc*, el ACNUDH promovió su establecimiento permanente. Además, la asistencia técnica proporcionada por el programa del ACNUDH relativo al desarrollo de la capacidad de los órganos creados en virtud de tratados, de conformidad con la resolución [68/268](#) de la Asamblea General, mediante el envío de 10 funcionarios a las oficinas regionales, ha ayudado a los países a colaborar mejor con los órganos de tratados,

como lo demuestra un número cada vez mayor de presentaciones o actualizaciones de documentos básicos comunes y respuestas a las listas de cuestiones presentadas (véase [A/71/118](#)).

29. Las representaciones del ACNUDH sobre el terreno también aumentaron considerablemente la colaboración de la sociedad civil con los mecanismos de derechos humanos. Las 17 representaciones sobre el terreno participaron en la prestación de alguna forma de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, incluido apoyo para la creación de capacidad y orientación sobre la elaboración de informes paralelos y la presentación de denuncias a relatores especiales. Por ejemplo, en 2016, como resultado de la capacitación impartida por el ACNUDH sobre la presentación de informes a los órganos de tratados, las organizaciones de la sociedad civil de Túnez presentaron informes periódicos a tres comités de los órganos creados en virtud de tratados.

30. Además, el ACNUDH contribuyó al aumento de la colaboración sistemática de los equipos de las Naciones Unidas en los países con los mecanismos internacionales de derechos humanos. De las 17 representaciones sobre el terreno estudiadas, 12 habían prestado apoyo a los equipos en los países en una o ambas de las siguientes esferas: la coordinación y redacción de un informe del equipo en el país que se presentaría a los mecanismos de derechos humanos, y la coordinación de grupos de trabajo en materia de derechos humanos. En 2015, en 8 de las 12 representaciones sobre el terreno que prestaban ese apoyo, el equipo en el país presentó informes a los comités de los órganos creados en virtud de tratados o al examen periódico universal. El ACNUDH también es miembro del Grupo de Trabajo de Derechos Humanos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que está dirigido conjuntamente por el Alto Comisionado Adjunto del ACNUDH y examina la forma en que los organismos pueden mejorar su colaboración con los mecanismos de las Naciones Unidas de derechos humanos. Además, el ACNUDH informó de que había establecido un equipo de tareas centrado en procedimientos encaminados a fortalecer la difusión de recomendaciones.

31. La asistencia técnica y la labor de promoción del ACNUDH sobre la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y el examen de las reservas, cuya responsabilidad primordial incumbe a los Estados, han producido resultados más dispares. A nivel mundial, las ratificaciones de los tratados y las declaraciones de derechos humanos aumentaron en solo un 5% entre 2013 y 2015 (véase [A/71/118](#), anexo I). De las 17 representaciones sobre el terreno examinadas, 10 participaban en la prestación de apoyo en esa esfera, y 7 de ellas lograron progresar muy poco o no progresaron en absoluto. Por ejemplo, a pesar de la constante labor de promoción de la Oficina Regional para África Oriental, Djibouti y Etiopía aún no han ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Entre 2014 y 2016, la Oficina Regional para África Occidental trabajó en la ratificación de 19 instrumentos internacionales de derechos humanos en 6 países, pero solo 3 fueron ratificados.

El apoyo de seguimiento para la aplicación de las recomendaciones dimanantes de los mecanismos de derechos humanos fue más limitado

32. Los países son, en última instancia, responsables de la aplicación de las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos. No obstante, las representaciones del ACNUDH sobre el terreno proporcionan apoyo, orientación y asesoramiento en materia de seguimiento para ayudar a los países a cumplir sus obligaciones. Sin embargo, el gran volumen y la alta variabilidad de esas recomendaciones hacen que para las representaciones sobre el terreno sea difícil prestar apoyo de seguimiento. Las notas informativas regionales y sobre los países

de las 17 representaciones sobre el terreno examinadas revelaron que la participación del ACNUDH en el seguimiento de las recomendaciones de los tres mecanismos, a saber, el examen periódico universal, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales, fue limitada durante el ciclo de programación de cuatro años, como se indica en el cuadro 3¹⁰. Esa limitación en el seguimiento de las recomendaciones también ha sido un tema recurrente en las reuniones anuales de los jefes de las representaciones sobre el terreno¹¹. En la encuesta de los expertos independientes de los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el 47% consideró que el apoyo prestado por el ACNUDH al seguimiento de las recomendaciones emanadas de los procedimientos especiales en particular era ineficaz o muy ineficaz. Además, aunque se dedican recursos a apoyar el seguimiento de las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados, mediante el programa de desarrollo de la capacidad de los órganos creados en virtud de tratados, y de las recomendaciones del examen periódico universal, mediante su fondo fiduciario de contribuciones voluntarias, no se dedican recursos a apoyar el seguimiento de las recomendaciones de los procedimientos especiales.

Cuadro 3

Seguimiento de las recomendaciones del examen periódico universal, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales en los 17 estudios de casos de las representaciones sobre el terreno, 2000-2015

	<i>Oficina en el país</i>	<i>Asesor de derechos humanos</i>	<i>Oficina regional</i>
Total de recomendaciones del examen periódico universal	1 156	1 659	9 269
Número de recomendaciones del examen periódico universal a las que se dio seguimiento	86	108	133
Total de recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados	1 408	2 102	8 608
Número de recomendaciones de órganos creados en virtud de tratados a las que se dio seguimiento	59	26	195
Total de recomendaciones de los procedimientos especiales	499	207	1 114
Número de recomendaciones de los procedimientos especiales a las que se dio seguimiento	22	14	36

Fuentes: Sitio web del Índice Universal de los Derechos Humanos y notas informativas sobre los países respecto de los 17 estudios de casos de las representaciones sobre el terreno.

33. A pesar de las dificultades señaladas, las representaciones del ACNUDH sobre el terreno han adoptado medidas para mejorar los procedimientos de seguimiento de las recomendaciones emanadas de los mecanismos de derechos humanos, incluso mediante el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por ejemplo, la oficina en Guatemala organizó todas las recomendaciones por esfera temática a fin de que los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país

¹⁰ A menudo, aunque no siempre, las notas informativas sobre los países hacen referencia explícita a una recomendación del examen periódico universal, de un órgano creado en virtud de tratados o de un procedimiento especial objeto de seguimiento. Es cierto que el ACNUDH también podría ocuparse del seguimiento de las recomendaciones mediante otras actividades, como la prestación de asesoramiento técnico, algo que tal vez no se refleje en las notas oficiales informativas regionales y sobre los países.

¹¹ Análisis por la OSSI de las actas de las reuniones de jefes de las representaciones, que abarcan el período 2010-2015.

podrían seleccionar y utilizar las recomendaciones pertinentes, y la Oficina Regional para África Occidental agrupó y priorizó las recomendaciones del examen periódico universal y algunas recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados con sus respectivos indicadores y plazos en el contexto del plan de acción nacional de derechos humanos del Senegal. Muchas representaciones sobre el terreno agrupan y priorizan las recomendaciones a fin de elegir entre el gran número de recomendaciones que a menudo se superponen. Además, algunas representaciones sobre el terreno han prestado asistencia a los Estados en la elaboración de portales que siguen de cerca el progreso del cumplimiento de las recomendaciones. Por ejemplo, en el Paraguay, el asesor de derechos humanos desempeñó un papel decisivo en la creación de un portal para supervisar la aplicación, el cual proporciona información sobre la entidad responsable y sobre la situación de la aplicación.

D. Existían lagunas en la cobertura geográfica de las representaciones de la Oficina sobre el terreno y en la ejecución de su mandato de protección

Todavía existen lagunas en la cobertura geográfica de la Oficina

34. En el Plan de Acción del ACNUDH de 2005, se detectaron lagunas en la aplicación con respecto al objetivo global de la Oficina de apoyar a todos los países con una presencia de las Naciones Unidas. A pesar de que el ACNUDH ha aumentado su presencia sobre el terreno en los últimos diez años, sigue habiendo lagunas en la cobertura.

35. Como se indica en el cuadro 4, el ACNUDH está lejos de alcanzar el objetivo de prestar apoyo a todos los países. Con respecto a los 117 países en que hay un equipo de las Naciones Unidas¹², el ACNUDH tiene una oficina en 15 de ellos, 1 oficina regional a través de la que presta apoyo a distancia o indirectamente a otros 52, y 1 asesor de derechos humanos en 18. En 22 países, el ACNUDH no presta apoyo operacional mediante una presencia sobre el terreno, incluidos países con poblaciones muy grandes y países, como los del Caribe, que quedan fuera del ámbito de las dos oficinas regionales competentes. Además, el ACNUDH no presta apoyo a ningún país en que no tiene un equipo, lo que incluye la mayor parte de Europa y América del Norte, ni siquiera a nivel de una oficina regional¹³.

Cuadro 4

Casi el 20% de los países que cuentan con un equipo de las Naciones Unidas no tiene ninguna presencia de la Oficina sobre el terreno

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Países que tienen cobertura a distancia de una oficina regional	52	44
Países donde hay una oficina regional	10	9
Países donde hay una oficina que les presta apoyo ^a	15	13

¹² Los países con equipos de las Naciones Unidas en ellos (131) menos los países con misiones de mantenimiento de la paz (14). Los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz también colaboran con los equipos en los países y los coordinadores residentes.

¹³ La cobertura de los países en esas zonas desde la sede era limitada.

	Número	Porcentaje
Países que cuentan con un asesor de derechos humanos	18 ^b	15
Países sin ninguna presencia sobre el terreno	22	19
Total	117	100

Fuentes: Lista del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de países que cuentan con un equipo de las Naciones Unidas en el país (2016), notas informativas regionales y análisis de la OSSI.

^a Incluida la República Popular Democrática de Corea, que cuenta con cobertura a distancia por la oficina en la República de Corea.

^b Excluidos los asesores de derechos humanos en Bangladesh, la Federación de Rusia y la República Unida de Tanzania, cuyas actividades se suspendieron en 2016.

36. A falta de una oficina en el país, las oficinas regionales prestaron apoyo a los países desde un lugar cercano. Sin embargo, como resultado del número limitado de funcionarios enviados a las oficinas regionales, la profundidad y la amplitud de ese apoyo también son limitadas. En promedio, un funcionario de una oficina regional apoya a dos países. En algunas regiones, como el Pacífico y África Occidental, esa proporción aumenta a más de tres países por persona. Por ejemplo, un funcionario presta apoyo a Indonesia a distancia desde la oficina regional de Bangkok y, dado que se trata de un país grande con un Gobierno activo y partes interesadas de organizaciones de la sociedad civil, el apoyo que puede proporcionar el ACNUDH es limitado. Además, los países donde hay una oficina regional tienden a recibir un volumen desproporcionado de apoyo en comparación con otros países de esa región. Por ejemplo, en la Oficina Regional para Asia Central se estimó que el 90% del tiempo de trabajo se dedicaba a Kirguistán. La misma cuestión se señaló también en el examen de la gestión y administración del ACNUDH realizado por la Dependencia Común de Inspección (véase [A/70/68](#))¹⁴.

La ejecución del mandato de protección ha sido desigual sobre el terreno

37. El mandato mundial del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, establecido en la resolución [48/141](#) de la Asamblea General, consiste en promover y proteger los derechos humanos. Por consiguiente, todas las representaciones sobre el terreno deben estar en condiciones de llevar a cabo actividades relacionadas con la promoción y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la ejecución del mandato de protección ha sido desigual sobre el terreno. El objetivo de la protección se ha definido en el Plan de Acción de la Oficina de 2005 como un resultado en el que los derechos sean reconocidos, respetados y aplicados por quienes tienen la obligación de hacerlo y cuya consecuencia sea la mejora de la dignidad y la libertad¹⁵. Por lo tanto, la protección puede abarcar toda una gama de actividades, que van desde el establecimiento de leyes e instituciones más fuertes que protejan los derechos hasta medidas más directas encaminadas a proteger a las personas y los grupos vulnerables. Muchos funcionarios del ACNUDH entrevistados afirmaron que la protección incluía la vigilancia y la observación directa de las posibles violaciones de los derechos y la utilización de esa información para promover la protección de las personas en situación de riesgo. Sin embargo, también señalaron que algunos países podían ser renuentes a aceptar esas actividades.

¹⁴ Véase ACNUDH, “Evaluation of the regional office for Central Asia 2010-2013” (2014).

¹⁵ Véase ACNUDH, “The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment” (2005), pág. 12.

38. De las 17 representaciones sobre el terreno, 5 oficinas en los países tienen un acuerdo específico con el país para llevar a cabo actividades de protección que abarcan la observación, la vigilancia, la presentación de informes, el asesoramiento y la cooperación técnica. Por ejemplo, en Colombia, mediante una evaluación de la oficina, se constató que los cambios positivos promovidos por la oficina en las políticas de derechos humanos del país se habían derivado de la capacidad de la oficina para combinar la observación y el asesoramiento con la presentación de informes. En Guatemala, el ACNUDH llevó a cabo misiones conjuntas de vigilancia con el organismo nacional de derechos humanos que los miembros de este organismo valoraron positivamente.

39. Los acuerdos que las oficinas regionales tienen con los países anfitriones no incluyen referencias explícitas a toda la gama de actividades de protección que han de realizarse, entre ellas la vigilancia, la presentación de informes y la observación. Los asesores de derechos humanos bajo la responsabilidad de los coordinadores residentes tampoco tienen acuerdos específicos con los países en ese sentido. No obstante, algunas de las oficinas regionales y algunos de los asesores de derechos humanos entrevistados para la presente evaluación sí señalaron algunas oportunidades para llevar a cabo actividades de protección, como la vigilancia de eventos políticos y electorales y de las repatriaciones, en colaboración con los defensores de los derechos humanos dentro de los Gobiernos.

40. Varios factores, tanto internos como externos, fueron la causa de la ejecución desigual del mandato de protección sobre el terreno, entre otros, la falta de un acuerdo específico de protección para la presencia del ACNUDH sobre el terreno, la falta de voluntad política, las posibles tensiones con el equipo de las Naciones Unidas en el país y un liderazgo menos dinámico del ACNUDH. Con respecto a este último factor, algunos funcionarios e interesados sobre el terreno afirmaron que los jefes de las representaciones sobre el terreno variaban en función del empeño con que fomentaban la colaboración de los Gobiernos y facilitaban el diálogo en relación con el mandato del ACNUDH en materia de protección.

Las limitaciones de recursos han contribuido a las lagunas en la ejecución por parte de la Oficina

41. De los tres pilares de las Naciones Unidas, el de los derechos humanos era, con mucho, el menos dotado de recursos. Este hecho se ha señalado en varios documentos, entre ellos la evaluación realizada por la Dependencia Común de Inspección en 2014, en la que se indica que aproximadamente el 3% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas se dedicaba a los derechos humanos y que muchos Estados Miembros y la propia Oficina consideraban que ese porcentaje era insuficiente (véase [A/70/68](#))¹⁶. Además, el ACNUDH ha observado un aumento del número de actividades encomendadas sin el correspondiente aumento de la financiación. Solo en 2016, el Consejo de Derechos Humanos aprobó más de 100 resoluciones (frente a unas 50 en 2007), en muchas de las cuales pidió al ACNUDH que preparara nuevos informes o convocara nuevas reuniones y mesas redondas. Para algunas de las resoluciones se formuló una exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas a fin de detallar los gastos adicionales. Sin embargo, en un examen de 45 resoluciones de 2016 seleccionadas al azar, se observó que en todas ellas se pedía al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que atendiera la solicitud con los recursos disponibles.

¹⁶ El presupuesto ordinario del ACNUDH es el 3% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Otras entidades de las Naciones Unidas también colaboran en algunas actividades relacionadas con los derechos humanos.

42. El ACNUDH tampoco ha podido satisfacer la demanda de sus representaciones sobre el terreno. En 2016, el ACNUDH recibió solicitudes por escrito para el envío de ocho asesores de derechos humanos y el establecimiento de una oficina en un país a las que no pudo responder por falta de recursos.

43. Las limitaciones de recursos han contribuido en particular a una situación de inestabilidad en relación con los asesores de derechos humanos. Existen dos grupos de asesores de derechos humanos: la primera generación de asesores, que se enviaron en 2010-2012¹⁷, y la segunda generación de asesores, que se enviaron después de 2012 en el marco de la estrategia del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el envío de asesores de derechos humanos a las oficinas de los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países¹⁸. En esa estrategia se propuso que los equipos en los países cubrieran el 50% de los sueldos de los asesores de derechos humanos en el segundo año y el 100% en el tercer año. Sin embargo, esto no ocurrió y muchos equipos en los países no pudieron asumir la carga que les correspondía. Como resultado de ello, nueve asesores de derechos humanos tuvieron que recurrir a soluciones *ad hoc* de última hora para poder seguir trabajando¹⁹. La Oficina prevé que al menos seis de los asesores de derechos humanos probablemente no podrán seguir trabajando después de junio de 2017. Algunos asesores de derechos humanos de la primera generación también afrontan problemas financieros. Por ejemplo, en Sri Lanka los interesados entrevistados se sorprendieron ante el hecho de que, teniendo en cuenta la complejidad de las cuestiones relativas a la justicia de transición que afrontaba el país, aún no se hubiera encontrado una situación contractual estable para el asesor de derechos humanos.

44. Los interesados externos manifestaron claramente que los recursos financieros del ACNUDH eran insuficientes. Aproximadamente el 78% de los interesados externos entrevistados consideraban que la financiación en ese momento era insuficiente y el 90% de los funcionarios entrevistados expresaron preocupación por los niveles de financiación del ACNUDH.

45. Parte de los problemas de financiación en el ACNUDH está vinculada a una tendencia creciente hacia la financiación para fines concretos. En 2015, la proporción de fondos no asignados a fines concretos disminuyó a un 37% (del 47% registrado en 2014 y el 54% en 2013) del total de ingresos recibidos²⁰, lo que redujo la flexibilidad del ACNUDH para cumplir plenamente su mandato.

46. En un cambio con respecto a la política anterior, se ha alentado a las representaciones sobre el terreno a que lleven a cabo actividades de recaudación de fondos a nivel local para diversificar el grupo de donantes²¹. De las 17 representaciones sobre el terreno examinadas, 14 han colaborado en la recaudación de fondos. No obstante, el personal sobre el terreno entrevistado señaló dos riesgos principales asociados con la nueva política, a saber, nuevos desequilibrios en la cobertura como resultado del éxito o el fracaso de las campañas de recaudación de fondos, y menos tiempo dedicado a actividades sustantivas por el personal sobre el terreno debido a la necesidad de dedicar tiempo a actividades de recaudación de

¹⁷ Véase ACNUDH, “Revised OHCHR Policy on Human Rights Advisers: Standard Operational Framework” (23 de diciembre de 2010).

¹⁸ Véase Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “United Nations Development Group Strategy for the Deployment of Human Rights Advisers to Resident Coordinators and United Nations Country Teams” (2012).

¹⁹ Véase ACNUDH, “Evaluation of the programmes supported by the human rights advisers” (2015).

²⁰ Véase ACNUDH, “United Nations Human Rights Appeal 2016”.

²¹ Véase ACNUDH, “Fundraising at OHCHR: guidance for field presences and headquarters” (2014).

fondos. La conclusión de la evaluación de la Oficina Regional para Asia Central, que ha tenido resultados muy satisfactorios en la generación de fondos para proyectos, fue que esos resultados satisfactorios podrían causar tensión entre las prioridades a nivel de todo el ACNUDH y las prioridades de los proyectos apoyados por los donantes.

47. Además, el número reducido de jefes de las representaciones sobre el terreno ha limitado la visibilidad y el alcance del ACNUDH. De las 17 representaciones sobre el terreno examinadas, 15 estaban encabezadas por funcionarios de categoría P-5 y las 2 restantes por funcionarios de categoría D-1 y P-4. Esto ha presentado dificultades para lograr estar en pie de igualdad con otros jefes de entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno y para recabar la colaboración de altos funcionarios públicos. Por ejemplo, los participantes en el examen trimestral regional del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que es un mecanismo que examina a todos los países periódicamente para detectar señales de alerta temprana de violaciones de los derechos humanos, deben tener categoría de directores, con lo que se excluye a los jefes de las oficinas regionales del ACNUDH. Otras entidades, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cuyas oficinas sobre el terreno estaban encabezadas principalmente por directores, suelen tener funcionarios de categoría superior en puestos comparables.

E. La Oficina ha introducido una estructura más uniforme para la ejecución de sus actividades sobre el terreno, pero todavía carece de un plan general para el despliegue eficaz de sus operaciones sobre el terreno

48. La Oficina ha introducido un marco común para la planificación de sus actividades y la presentación de informes al respecto, que ha creado coherencia entre su amplio mandato, las prioridades temáticas y las representaciones sobre el terreno. Su ciclo de programación, que comprende la planificación estratégica y la vigilancia a nivel de todo el ACNUDH, utiliza tres instrumentos principales: los planes de trabajo, las notas informativas sobre los países y los informes de fin de año. Se han elaborado directrices claras para todos esos instrumentos. Las 17 representaciones sobre el terreno examinadas tenían marcos lógicos, la mayoría de los cuales (14) fueron calificados como de alta calidad. Algunas de las características constructivas señaladas en esos marcos incluían vínculos claros y explícitos entre los recursos, las actividades, los productos y los logros previstos, y su alineación con prioridades temáticas institucionales más amplias. Los otros tres marcos lógicos se calificaron como de calidad media, principalmente por la armonización menos evidente entre las actividades y las prioridades. Además, de los funcionarios entrevistados que hablaron de los procesos de planificación de programas en el ACNUDH, la mayoría opinó que esos procesos habían mejorado, porque en ese momento todas las oficinas sobre el terreno planificaban teniendo en cuenta un conjunto global de resultados y logros previstos. También calificaron el sistema de supervisión del rendimiento como un instrumento de planificación y programación generalmente satisfactorio.

49. En ese contexto, el apoyo de la sede del ACNUDH a las representaciones sobre el terreno funciona bien en general, pero es necesario fortalecerlo en algunas esferas clave. De las 17 representaciones sobre el terreno examinadas, 14 informaron de que la capacidad para obtener de la sede la asistencia necesaria para poder desempeñar su trabajo era suficiente o en cierta medida suficiente. Además, el 61% de los funcionarios del ACNUDH encuestados estuvo muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que el apoyo prestado por la sede respaldaba satisfactoriamente a las representaciones sobre el terreno, y el 63% estuvo de acuerdo en que las representaciones sobre el terreno recibían información con prontitud acerca de las decisiones sobre políticas relacionadas con los asuntos sobre

el terreno. No obstante, un porcentaje menor estuvo de acuerdo en que se consultaba suficientemente al personal sobre el terreno acerca de las decisiones a nivel de todo el ACNUDH (54%). En general, el personal sobre el terreno encuestado otorgó una calificación superior al apoyo que el personal de la sede. Un poco más de la mitad de los funcionarios del ACNUDH entrevistados (55%) dijeron que el apoyo prestado por la sede a las oficinas sobre el terreno era suficiente, aunque algunos también señalaron que los oficiales encargados interpretaban sus funciones de manera diferente y que el respaldo administrativo y de asesoramiento no era sistemático. En particular, se necesitaba un apoyo político más fuerte en circunstancias críticas y en las operaciones cotidianas, como la transferencia de fondos o la contratación de personal.

50. Con respecto a las estructuras para promover el intercambio de información y experiencias dentro del ACNUDH, poco más de la mitad de los funcionarios del ACNUDH encuestados (53%) estuvieron muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que ese intercambio era suficiente entre la sede y las representaciones sobre el terreno, pero menos funcionarios (39%) estuvieron de acuerdo en que era suficiente en todas las representaciones sobre el terreno. Varios funcionarios sobre el terreno entrevistados hicieron la misma observación. Algunos ejemplos concretos de iniciativas importantes que no se comunicaron satisfactoriamente a otros lugares de destino sobre el terreno incluyen la labor sobre indicadores en la oficina en México y, en términos más generales, la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas, por ejemplo, en la apertura de oficinas o en contextos concretos, como las situaciones posteriores a conflictos o el trabajo bajo coordinadores residentes exigentes. En las reuniones de los jefes de las representaciones sobre el terreno examinadas se señaló repetidamente como prioridad que los jefes de las representaciones sobre el terreno crearan redes más fuertes, comunidades de intercambio de prácticas y mecanismos para una gestión de los conocimientos más sistemática. Además, aparte de las reuniones anuales, no existen otros mecanismos que permitan el intercambio regular y sistemático de experiencias entre las representaciones sobre el terreno, especialmente en las categorías inferiores de personal.

51. A pesar de los indicios de una mayor coherencia estructural y programática entre su sede y sus representaciones sobre el terreno, el ACNUDH todavía carece de un plan y una estrategia generales para el despliegue de sus operaciones sobre el terreno. Si bien la reciente propuesta de redistribuir personal de la sede en las oficinas regionales puede verse como parte de una iniciativa más amplia para mejorar sus representaciones sobre el terreno, todavía falta una estrategia más amplia relativa al momento, el lugar y la forma en que se van a desplegar sobre el terreno sus recursos limitados. También hace falta una metodología clara y un enfoque sistemático para determinar el momento y la forma de reducir y cerrar oficinas sobre el terreno. La recomendación de elaborar una estrategia global del ACNUDH sobre el terreno se formuló en la evaluación anterior de la OSSI en 2009 (A/64/203 y Corr.1), y siguen existiendo las deficiencias planteadas en ese informe con respecto al insuficiente establecimiento de prioridades, la adopción de decisiones poco coherente y la escasa normalización de los métodos de trabajo. Esas deficiencias también se señalaron en el informe de la Dependencia Común de Inspección de 2014, en el que se afirmó que las oficinas en los países se establecían en función de las circunstancias con poca visión o sin ninguna visión a mediano o largo plazo (véase A/70/68). Por último, varios funcionarios del ACNUDH entrevistados, incluidos funcionarios de categoría superior, dijeron que hacía falta un debate estratégico sobre en qué lugares se debían establecer representaciones sobre el terreno y sobre cuándo se debían cerrar.

52. Aunque el personal y los interesados entrevistados y encuestados, incluidos los Estados Miembros, en general estuvieron de acuerdo en que se necesitaba una mayor presencia del ACNUDH sobre el terreno para lograr mejores resultados, tuvieron opiniones diversas sobre cómo debía ser esa estructura. Varios funcionarios dijeron que las representaciones regionales debían fortalecerse, mientras que otros propugnaron un mayor fortalecimiento de las oficinas en los países. En la encuesta

del personal, los encuestados también dijeron con mayor frecuencia que las oficinas en los países eran el mejor tipo de presencia del ACNUDH sobre el terreno, pero reconocieron que esta opción a menudo no era viable debido a las limitaciones de recursos o la falta de voluntad política.

V. Conclusión

53. Como uno de los tres pilares de las Naciones Unidas desde que se fundó la Organización, los derechos humanos constituyen un aspecto central de su identidad y de los ideales que defiende. Los derechos humanos abarcan la amplia gama de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y son esenciales, según la Carta de las Naciones Unidas, para asegurar “la dignidad y el valor de la persona humana”. Se necesita una mayor coherencia entre los tres pilares para orientar la estrategia y las actividades de las Naciones Unidas a nivel de los países.

54. Cuando se estableció el puesto en 1993, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos era considerado como el jefe del entonces Centro de Derechos Humanos o, en un sentido más general, del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas y un defensor de los principios del derecho internacional de los derechos humanos. El ACNUDH, en su calidad de oficina inmediata del Alto Comisionado, debe prestarle el apoyo para que pueda cumplir ese mandato. Como la única entidad de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a los derechos humanos, y con un ámbito amplio que abarca toda la gama de esos derechos, el ACNUDH se encuentra en una situación única para contribuir al progreso en el respeto y la salvaguardia de los derechos humanos para la población mundial.

55. Con sus funciones dobles y complementarias de facilitar el establecimiento de normas y principios mundiales de derechos humanos y contribuir a su aplicación sobre el terreno, el ACNUDH debe apoyar a los Estados Miembros en el cumplimiento de sus compromisos universales, con arreglo a lo establecido por el Consejo de Derechos Humanos y las recomendaciones del examen periódico universal sobre los países. También debe desempeñar un papel de liderazgo en la transversalización de los derechos humanos en la labor más amplia del sistema de las Naciones Unidas, en particular en sus pilares de paz y seguridad y desarrollo. Su presencia sobre el terreno es fundamental para realizar satisfactoriamente esas tareas, y la Oficina ha demostrado claramente resultados tangibles en los planos nacional y regional y con sus asociados de las Naciones Unidas.

56. No obstante, las representaciones del ACNUDH sobre el terreno se han visto gravemente limitadas. No hay suficientes, y hay lagunas en lo que hacen y en el alcance de su labor. La falta de una visión estratégica general en cuanto a los lugares donde se han de desplegar los limitados recursos del ACNUDH sobre el terreno también ha obstaculizado su capacidad para llevar a cabo su labor sobre el terreno. Aunque sus actividades en la sede son esenciales y constituyen la base normativa para su labor, el ACNUDH no puede ejecutar plenamente su mandato sin un programa de trabajo igualmente sólido, colaborando directamente con los Gobiernos, las organizaciones regionales, los asociados de las Naciones Unidas, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil sobre el terreno. Debe aprovechar los logros considerables ya alcanzados y seguir buscando formas nuevas e innovadoras de promover la agenda de los derechos humanos.

VI. Recomendaciones

57. La OSSI formula las siguientes cuatro recomendaciones importantes para la Oficina:

Recomendación 1 (resultado D, párrs. 42 y 43)

58. El ACNUDH debe reevaluar, reconsiderar y elaborar opciones relativas a futuros arreglos para los asesores de derechos humanos, incluidas las fuentes de financiación y las disposiciones contractuales.

Indicador de progreso: un documento de opciones en el que se expongan las diversas hipótesis para asegurar la sostenibilidad de los asesores de derechos humanos como una presencia viable sobre el terreno, elaborado en consulta con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Recomendación 2 (resultado E, párr. 51)

59. La Oficina debe elaborar una estrategia general de despliegue para las representaciones del ACNUDH sobre el terreno, que deberá incluir:

- a) Una propuesta clara y los correspondientes criterios sobre los lugares, el momento y la forma en que se han de desplegar los recursos sobre el terreno;
- b) Puntos de referencia para la reducción o el posible cierre de representaciones sobre el terreno existentes;
- c) Un plan sobre la manera de asegurar que las oficinas regionales presten suficiente apoyo a los países que abarcan.

Indicador de progreso: una estrategia de despliegue que responda a las cuestiones mencionadas.

Recomendación 3 (resultado E, párr. 50)

60. La Oficina debe fortalecer la gestión interna de los conocimientos mediante la elaboración de instrumentos y protocolos para facilitar un mayor intercambio de prácticas y experiencias entre las representaciones sobre el terreno, y entre las representaciones sobre el terreno y la sede, a fin de mejorar la comunicación y el aprendizaje institucionales.

Indicador de progreso: una evaluación de las necesidades y las lagunas de conocimientos, y un plan correspondiente para la elaboración de instrumentos y protocolos específicos para solventarlas.

Recomendación 4 (resultado C, párrs. 32 y 33)

61. Aprovechando las buenas prácticas señaladas en el párrafo 33, el ACNUDH debe fortalecer los procedimientos existentes para prestar apoyo a los Estados Miembros en el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones emanadas de los tres tipos de mecanismos de derechos humanos, en particular los procedimientos especiales.

Indicador de progreso: un examen de los instrumentos de seguimiento existentes y la detección de oportunidades para fortalecerlos, en particular para los procedimientos especiales.

(Firmado) Heidi **Mendoza**
Secretaria General Adjunta de Servicios
de Supervisión Interna
17 de marzo de 2017

Anexo

Observaciones oficiales formuladas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSI) presenta a continuación el texto íntegro de las observaciones recibidas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre su evaluación. Esta práctica se ha adoptado de conformidad con lo dispuesto en la resolución [64/263](#) de la Asamblea General, atendiendo a la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

Observaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la evaluación de los programas de la Oficina

1. En respuesta a su memorando de 24 de febrero de 2017, me complace transmitir por la presente la respuesta del ACNUDH al proyecto de informe de la OSI sobre su evaluación.
2. Ante todo, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a usted y a su personal por el espíritu de consulta y el diálogo abierto y constructivo a lo largo de todo el proceso.
3. El ACNUDH acoge con beneplácito el informe, en el que se proporciona información valiosa para el fortalecimiento continuo de la labor de sus operaciones sobre el terreno. La Oficina está de acuerdo con todas las recomendaciones y está resuelta a aplicarlas, como se establece en el plan de acción de las recomendaciones. Además, deseamos destacar algunas consideraciones generales que se presentan a continuación.
4. El proyecto de informe señala la limitada financiación y sus efectos en la capacidad de las representaciones del ACNUDH sobre el terreno. El proyecto de informe también plantea varias dificultades que afrontan los representantes del ACNUDH sobre el terreno, incluida su categoría inadecuada en comparación con otras partes del sistema de las Naciones Unidas, que limitan su acceso en el contexto de varios procesos de formulación de políticas y adopción de decisiones. En ese contexto, lamentamos que no haya ninguna recomendación en respuesta a las limitaciones de capacidad de las representaciones del ACNUDH sobre el terreno debido a la financiación limitada y el bajo nivel de representación. Estos son elementos importantes que tienen consecuencias para la eficiencia y la eficacia de la Oficina en diversos entornos sobre el terreno.
5. En el proyecto se destaca que “todavía existen lagunas en la cobertura geográfica”. Esto está intrínsecamente vinculado con el tamaño sumamente limitado de las oficinas regionales del ACNUDH, lo que dificulta su colaboración regular con todos los países bajo su responsabilidad. Por consiguiente, se acoge con agrado y se considera importante la recomendación de elaborar un plan para asegurar que las oficinas regionales presten apoyo suficiente a los países dentro de su ámbito de competencia. En este contexto, deseamos destacar las iniciativas en curso del ACNUDH encaminadas a fortalecer sus oficinas regionales, en particular como se describe en el informe del Secretario General sobre el proyecto de reestructuración regional de la Oficina ([A/71/218](#) y Corr.1).

6. El informe no incluye ningún análisis de los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. Aunque entendemos que los componentes de derechos humanos serán objeto de una evaluación independiente, es importante señalar que estos son parte esencial de la colaboración de la Oficina sobre el terreno. Por lo tanto, el análisis que figura en el presente informe, en particular con respecto a la discusión sobre las lagunas en la cobertura, debe interpretarse a la luz del hecho de que los componentes de derechos humanos no han sido parte de la presente evaluación.

7. Quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecerles a usted y a sus colegas, en particular a los coordinadores de la evaluación, la excelente colaboración prestada.
