



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
21 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

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

### Evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados presentada en 2017

#### Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

##### *Resumen*

El mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) consiste en garantizar la protección internacional de los refugiados y demás personas de su competencia y buscar soluciones permanentes a sus problemas en cooperación con los Estados y otras organizaciones, entre otras cosas mediante la prestación de asistencia humanitaria. El presente informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) evalúa el papel del ACNUR en el registro de refugiados y solicitantes de asilo de 2012 a 2016.

En última instancia, la responsabilidad del registro corresponde al país en el que se solicita refugio o asilo. En este contexto, la función de registro del ACNUR varía mucho: en algunos países, el Gobierno del país de acogida es el único que se encarga del registro; en otros, el ACNUR apoya la labor de registro de los Gobiernos de acogida de diversas maneras; y en ciertos casos, el ACNUR dirige el proceso de registro.

Al tratar de adaptarse a una gran variedad de contextos y desafíos y de “asegurar que nadie se quede atrás”, el ACNUR ha desempeñado una función pertinente, y en muchas ocasiones crucial, en el registro de un número sin precedentes de refugiados y solicitantes de asilo. A menudo, el registro ha sido un instrumento esencial para prestar asistencia, protección y soluciones duraderas. En los casos en los que el registro ha sido sumamente eficaz para lograr una inscripción rápida y exhaustiva de los refugiados y solicitantes de asilo y para contribuir a los objetivos programáticos más amplios del ACNUR, se ha aprovechado la tecnología, se han afrontado las complejidades y desafíos de los entornos de operación y se han utilizado deliberadamente los datos de registro como aportación para la toma de decisiones programáticas.



Al mismo tiempo, el ACNUR ha tropezado con dificultades para asegurar que los recursos se adecuasen al incremento de la importancia y la demanda del registro. En algunas operaciones, la Oficina del Alto Comisionado pudo afrontar parcialmente este desafío mediante un aumento de la eficiencia. En otros casos, esas dificultades han incrementado el riesgo de violaciones de los derechos humanos de las personas de la competencia del ACNUR.

En el futuro, el ACNUR se enfrentará, junto con los países de acogida, a nuevos desafíos, muchos de los cuales se señalan en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, el ACNUR tendrá que seguir haciendo frente a la tensión inherente entre los posibles beneficios que podrían derivarse de un amplio intercambio de datos y el refuerzo del papel operacional desempeñado por los Gobiernos en el registro, por un lado, y el riesgo que esas medidas podrían acarrear con respecto a la protección de las personas, por otro.

La OSSI formula cinco recomendaciones importantes, a saber, que el ACNUR:

- Actualice el Manual de Registro de 2003, finalice la elaboración de las especificaciones de la Iniciativa sobre la Calidad de la Gestión de la Identificación y fortalezca la aplicación progresiva de su política de protección de los datos personales de las personas de su competencia
- Determine las causas profundas y las consecuencias del bajo nivel de cobertura del registro en determinados países, así como las operaciones en los países que requieren más medidas de promoción para asegurar la protección de los derechos humanos de todas las personas de su competencia en los procesos de registro dirigidos por los Gobiernos
- Acelere la finalización y la puesta en funcionamiento de la herramienta informática proGres v4
- Determine, junto con sus asociados, los elementos de los datos de registro que resultan más útiles para la labor compartida destinada a atender las necesidades de las personas de su competencia y elabore los indicadores pertinentes
- Aumente el número de operaciones que presentan informes sobre objetivos relacionados con el registro

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y objetivo . . . . .	4
II. Antecedentes . . . . .	4
A. Mandato . . . . .	4
B. Estructura y liderazgo . . . . .	6
C. Recursos . . . . .	7
III. Metodología . . . . .	8
IV. Resultados de la evaluación . . . . .	9
A. Al tratar de adaptarse a una gran variedad de contextos y desafíos nacionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado una función pertinente, y en muchas ocasiones crucial, en el registro de un número sin precedentes de refugiados y solicitantes de asilo . . . . .	9
B. La labor de registro del ACNUR ha sido fundamental para la prestación efectiva de asistencia, protección y soluciones a las personas beneficiarias; al mismo tiempo, cuando se han producido deficiencias en el registro, ha aumentado el riesgo de violaciones de los derechos humanos de las personas de la competencia del ACNUR. . . . .	12
C. El ACNUR ha tropezado con dificultades para asegurar que los recursos se adecuasen al incremento de la importancia y la demanda del registro y ha incrementado la eficiencia gracias a significativas contribuciones del personal, el perfeccionamiento de las políticas, los avances tecnológicos y el fortalecimiento de las asociaciones. . . . .	19
D. El ACNUR ha afrontado la tensión inherente entre los posibles beneficios que se derivan de un amplio intercambio de datos y un mayor papel de los Gobiernos en el registro, por un lado, y los posibles riesgos para la protección de las personas, por otro . . . . .	31
V. Conclusión . . . . .	33
VI. Recomendaciones . . . . .	33
<b>Anexos</b>	
I. Observaciones oficiales formuladas por el ACNUR . . . . .	36
II. Respuesta de la OSSI a las observaciones del ACNUR . . . . .	38

## I. Introducción y objetivo

1. La División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) eligió la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para una evaluación que se realizaría sobre la base de la evaluación de riesgos destinada a determinar las prioridades de la evaluación de los programas de la Secretaría. El Comité del Programa y de la Coordinación decidió examinar la evaluación del ACNUR durante su 57º período de sesiones, que se celebrará en junio de 2017<sup>1</sup>. La Asamblea General hizo suya esa decisión en su resolución 70/8.

2. El marco general de referencia para la OSSI son las resoluciones de la Asamblea General 48/218 B, 54/244 y 59/272, así como el boletín del Secretario General ST/SGB/273, que autoriza a la OSSI a iniciar y ejecutar cualquier medida que considere necesaria con el fin de cumplir sus responsabilidades, y a presentar informes al respecto. La evaluación de la OSSI se contempla 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<sup>2</sup>.

3. El objetivo general de la evaluación era determinar la pertinencia, eficacia y eficiencia del ACNUR en el cumplimiento de su función de registro de los refugiados y los solicitantes de asilo en el período de 2012 a 2016<sup>3</sup>. Este tema surgió durante una fase preliminar descrita en el documento conceptual de la evaluación<sup>4</sup>. La evaluación se realizó de conformidad con las reglas y normas para la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, publicadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

4. Se solicitó a la administración del ACNUR que formulara observaciones sobre el proyecto de informe, observaciones que se tuvieron en cuenta al elaborar el informe definitivo. La respuesta oficial del ACNUR se incluye en el anexo I del presente informe.

## II. Antecedentes

### A. Mandato

5. El objetivo del ACNUR es garantizar la protección internacional de los refugiados y demás personas de su competencia y buscar soluciones permanentes a sus problemas en cooperación con los Estados y otras organizaciones, entre otras cosas mediante la prestación de asistencia humanitaria<sup>5</sup>. Los principales instrumentos que rigen los derechos de los refugiados y el marco jurídico en que se basa la labor del ACNUR son el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y los instrumentos regionales pertinentes<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase el informe del Comité del Programa y de la Coordinación sobre su 55º período de sesiones (A/70/16), párr. 108.

<sup>2</sup> ST/SGB/2016/8, párr. 7.1.

<sup>3</sup> El mandato del ACNUR también incluye a los apátridas y, dentro de un enfoque interinstitucional conjunto, a los desplazados internos.

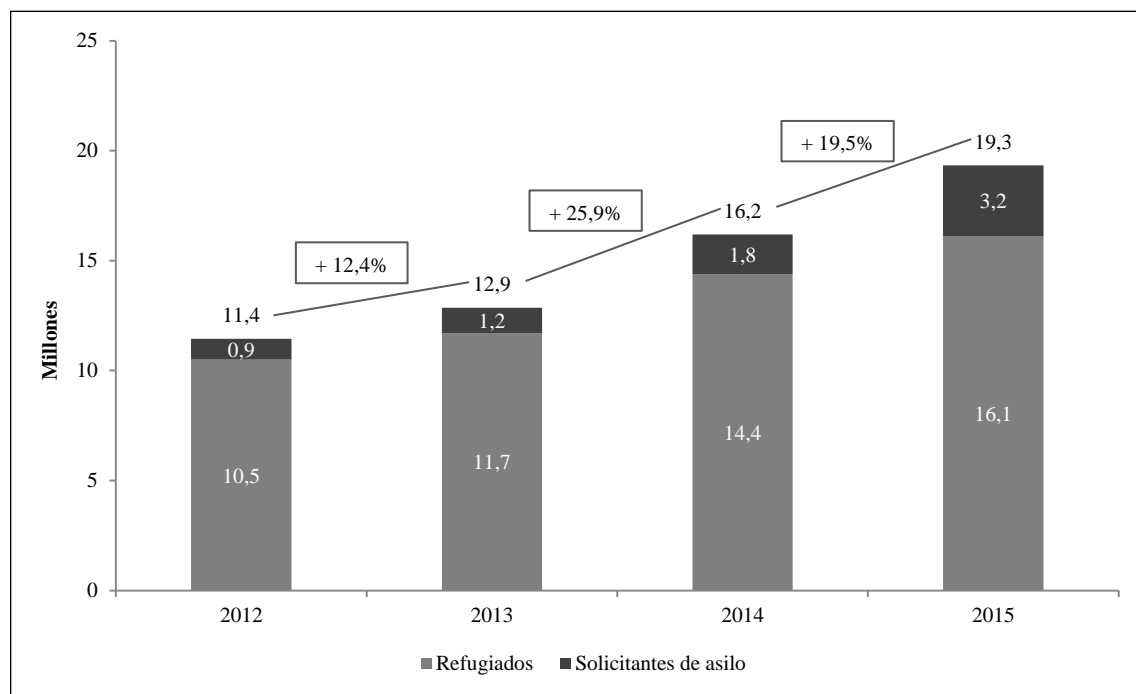
<sup>4</sup> Evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), documento conceptual (IED-16-013), 3 de agosto de 2016.

<sup>5</sup> Plan por programas bienal y prioridades para el período 2016-2017 (A/69/6/Rev.1), párr. 21.1.

<sup>6</sup> Otros instrumentos pueden ser: el derecho internacional de los derechos humanos; la conclusión núm. 91 (LII) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

6. Según *UNHCR Global Appeal 2017 Update*, en 2015 había 63,9 millones de personas de la competencia del ACNUR, una cifra un 16,3% superior a la de 2014<sup>7</sup>. Dentro de ese total, el número de refugiados y solicitantes de asilo en 2015 ascendió a 19,3 millones, una cifra un 19,5% superior a la de 2014. En la figura I se ilustra esta tendencia<sup>8</sup>.

Figura I

**Número de refugiados y solicitantes de asilo, 2012, 2013, 2014 y 2015**

Fuente: Estadísticas de población del ACNUR, *UNHCR Global Appeal 2017 Update*, resumen de la OSSI.

7. Los objetivos operacionales del ACNUR para las personas de su competencia se clasifican en seis grupos de metas/derechos:

- a) Entorno de protección favorable;
- b) Procesos de protección y documentación imparciales;
- c) Seguridad frente a la violencia y la explotación;
- d) Necesidades y servicios esenciales;
- e) Empoderamiento y autosuficiencia de las comunidades;
- f) Soluciones duraderas<sup>9</sup>;

para los Refugiados sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo; y la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (resolución 71/1 de la Asamblea General).

<sup>7</sup> El número de personas de la competencia del ACNUR a finales de 2016 ascendía a 70,1 millones (Global Focus, ACNUR, 13 de enero de 2017).

<sup>8</sup> Las cifras definitivas de 2016 están pendientes.

<sup>9</sup> Presupuesto del programa bienal para 2016-2017 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: informe del Alto Comisionado (A/AC.96/1147).

Las actividades de registro corresponden a la meta b). Sin embargo, a menudo el registro es una base importante para el logro de la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las metas restantes (véase el resultado B).

### **Función del ACNUR en el registro**

8. Dependiendo del marco jurídico aplicable, la responsabilidad de registro corresponde, en última instancia, al país en el que se solicita refugio o asilo<sup>10</sup>. En este contexto, el papel del ACNUR en el registro varía considerablemente según el enfoque que adopte el país de acogida para el cumplimiento de sus obligaciones de registro. En algunos países, el Gobierno del país de acogida es el único que se encarga de realizar el registro. En ciertos casos, el ACNUR apoya de diversas maneras la labor de registro del Gobierno. En otros casos, el ACNUR dirige el proceso de registro en nombre del Gobierno del país de acogida. La División de Inspección y Evaluación de la OSSI tuvo en cuenta estos diversos escenarios en su evaluación, pero no evaluó los casos en los que el Gobierno es el único agente de registro.

9. En esta evaluación, se utilizó la definición de registro que utiliza el ACNUR, a saber: la inscripción, verificación y actualización de la información sobre las personas de la competencia del ACNUR, con el objetivo de protegerlas y documentar su identidad y de aplicar soluciones duraderas<sup>11</sup>. Por lo tanto, la División de Inspección y Evaluación de la OSSI enmarcó sus cuestiones de evaluación relacionadas con la pertinencia, la eficacia y la eficiencia utilizando los criterios siguientes:

a) Pertinencia: el éxito del ACNUR en la adaptación de su papel de registro y sus actividades específicas de registro a las necesidades de los Gobiernos de los países de acogida, los refugiados y solicitantes de asilo, y los asociados, así como a marcos normativos más amplios<sup>12</sup>;

b) Eficacia: el éxito de la labor del ACNUR para ayudar a lograr un registro rápido y exhaustivo de los refugiados y los solicitantes de asilo, así como para contribuir al cumplimiento de las demás metas del ACNUR<sup>13</sup>;

c) Eficiencia: el éxito del ACNUR en el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros y de otras aportaciones para alcanzar los objetivos relacionados con el registro.

Los resultados A, B y C que se indican a continuación se refieren a las cuestiones de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, respectivamente, mientras que el resultado D abarca las tres esferas.

## **B. Estructura y liderazgo**

10. La dirección del ACNUR corresponde al Alto Comisionado, que cuenta con la asistencia de un Alto Comisionado Adjunto y dos Altos Comisionados Auxiliares; la Oficina rinde cuentas a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social y presenta informes anuales a ambos. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto

<sup>10</sup> Véanse el cap. V (Medidas administrativas) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; y citas en la nota de pie de página 12.

<sup>11</sup> Manual de Registro del ACNUR (septiembre de 2003), pág. 6, párr. 1.1.

<sup>12</sup> Incluidos el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios, y los marcos de cuestiones transversales (por ejemplo, las cuestiones de género).

<sup>13</sup> La División de Inspección y Evaluación de la OSSI no llevó a cabo una evaluación del impacto; en lugar de ello, seleccionó ejemplos de consecuencias imprevistas.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, integrado por 98 Estados, se reúne periódicamente. El Comité Ejecutivo aprueba los programas y presupuestos del ACNUR y desempeña una función de asesoramiento.

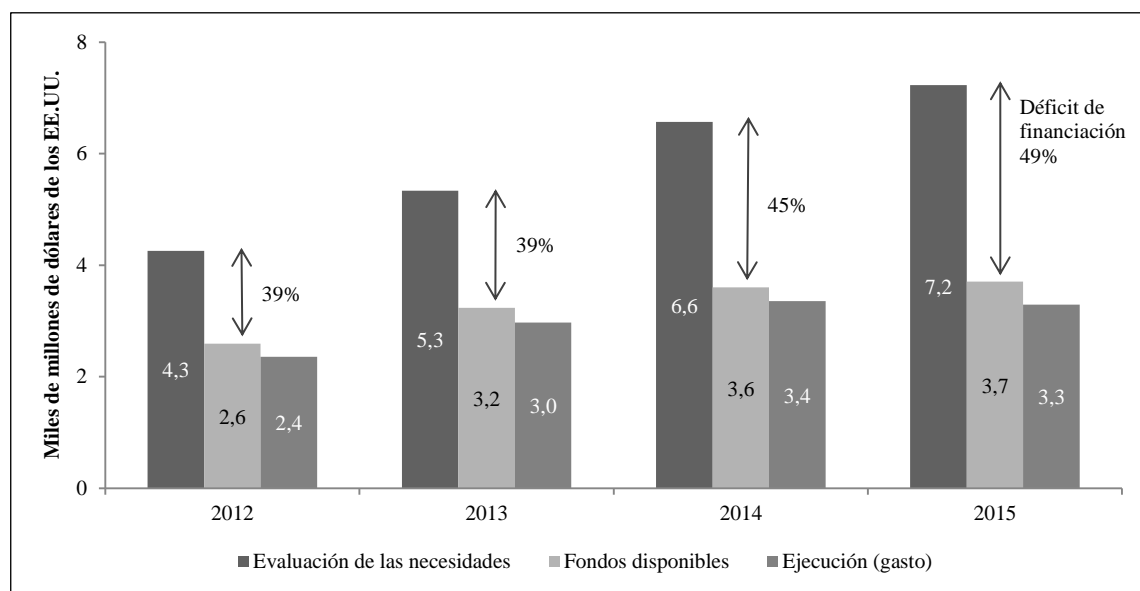
11. El ACNUR tiene una oficina principal, la Oficina Ejecutiva, y siete divisiones. También tiene cinco oficinas regionales. En la sede principal, el registro es responsabilidad de la Sección de Gestión de la Identificación y Registro de la División de Apoyo y Gestión de Programas. La Sección de Gestión de la Identificación y Registro mantiene vínculos técnicos y sustantivos, especialmente con la Sección de Información sobre el Terreno y Apoyo a la Coordinación y la División de Protección Internacional. El personal encargado del registro a nivel nacional recibe orientación de la Sección de Gestión de la Identificación y Registro y de los funcionarios regionales de registro.

### C. Recursos

12. Una gran parte de los recursos del ACNUR procede de contribuciones voluntarias (recursos extrapresupuestarios) y una parte mucho menor proviene del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas (un promedio del 98,6% y el 1,4%, respectivamente, de 2012 a 2015)<sup>14</sup>. Como se muestra en la figura II, si bien los presupuestos aprobados del ACNUR aumentaron de forma constante durante este período, también lo hizo la magnitud de su déficit de financiación.

Figura II  
**Necesidades, fondos disponibles y gastos, 2012-2015**

(En miles de millones de dólares de los Estados Unidos)



*Fuentes:* Cifras correspondientes al bienio 2012-2014: presupuesto del programa bienal para 2016-2017 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A/AC.96/1147); cifras correspondientes a 2015: *UNHCR Global Report 2015*.

*Nota:* Las cifras correspondientes a 2016 aún no están disponibles.

<sup>14</sup> Las cifras definitivas de 2016 aún están pendientes.

### III. Metodología

13. Para la evaluación se utilizó un enfoque mixto, que empleó las siguientes fuentes de datos:

a) Entrevistas y debates de los grupos de discusión en las sedes del ACNUR (Ginebra y Copenhague): 52 funcionarios y seis asociados;

b) Examen estructurado de documentos: 29 memorandos de entendimiento, procedimientos operativos estándar y acuerdos de intercambio de datos, estrategias nacionales de registro y más de 45 documentos adicionales (por ejemplo, evaluaciones, auditorías, documentos de orientación e instrumentos jurídicos);

c) Análisis secundario de datos de programas y monitoreo: sistemas Global Focus Insight<sup>15</sup> y Gestión de Sistemas, Recursos y Personal (GSRP) del ACNUR<sup>16</sup>;

d) Encuesta realizada a través de Internet: 167 funcionarios de registro sobre el terreno, que representaban a 75 operaciones del ACNUR en los países<sup>17</sup>;

e) Observación directa: seis observaciones de instalaciones de registro, ejercicios de verificación y actividades conexas;

f) Estudios de casos: cuatro estudios en profundidad de casos de países sobre los que se reunieron datos *in situ* (Jordania y Kenya) y a distancia (Ecuador y Malasia), a través de entrevistas y grupos de discusión en lugares específicos, estudios documentales y análisis de encuestas desagregadas; y ocho estudios de casos realizados mediante un conjunto más pequeño de estudios documentales<sup>18</sup>.

14. La evaluación reveló tres limitaciones principales: unos datos incoherentes o incompletos sobre el monitoreo y desempeño del ACNUR<sup>19</sup>, que limitaron los análisis de las tendencias interanuales y las comparaciones entre países; la falta de datos organizados y exhaustivos sobre el registro en países individuales, lo que redujo la muestra para el examen de documentos y estudios de casos; y la reducción del número de misiones presenciales a los países estudiados de cuatro a dos. El primer desafío se afrontó mediante la depuración de los datos disponibles para desestimar los datos anómalos y los valores atípicos; el segundo, a través de la colaboración con el ACNUR para obtener datos de una muestra de conveniencia de 69 operaciones representativas; y el tercer desafío, por medio de la realización de entrevistas y análisis documentales amplios de los dos países estudiados pero no visitados.

<sup>15</sup> Global Focus Insight agrega datos de desempeño para crear tableros de datos y elabora informes sobre el terreno y a nivel mundial.

<sup>16</sup> Gestión de Sistemas, Recursos y Personal es el sistema de planificación de los recursos institucionales del ACNUR.

<sup>17</sup> La tasa de respuesta fue del 54,5%.

<sup>18</sup> La División de Inspección y Evaluación de la OSSI utilizó una técnica de exploración de datos (“análisis de grupos temáticos”), con una significativa colaboración del ACNUR, para identificar de manera sistemática los países de los estudios de casos. Cada estudio de caso seleccionado corresponde a uno de los cuatro grupos temáticos, que se distinguen unos de otros sobre la base de las variables indicadas en la nota de pie de página 20. Los otros ocho estudios de casos se centraron en Bangladesh, el Camerún, el Chad, el Líbano, Malawi, Mozambique, Nepal y la República Unida de Tanzania.

<sup>19</sup> A partir de un informe de inspección de 2007 sobre los sistemas de gestión basada en los resultados del ACNUR (INS-07-005), seguido de una serie de evaluaciones (E/AC.51/2013/5, E/AC.51/2015/5 e IED-16-001), la OSSI ha destacado la insuficiencia de los sistemas de seguimiento del ACNUR para generar datos válidos y fiables como medio para elaborar y ejecutar programas con una base más empírica y basados en los datos. Como los datos del Global Insight Focus constituyen la única fuente oficial de datos de los programas del ACNUR, la OSSI tuvo que depender de esta fuente, aun siendo plenamente consciente de sus limitaciones.



## IV. Resultados de la evaluación

### A. Al tratar de adaptarse a una gran variedad de contextos y desafíos nacionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado una función pertinente, y en muchas ocasiones crucial, en el registro de un número sin precedentes de refugiados y solicitantes de asilo

#### El ACNUR ha tratado de armonizar su función de registro con los Gobiernos en diversos contextos

15. De conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el país donde se solicita refugio o asilo es el responsable en última instancia del registro. En este marco, el ACNUR ha adaptado su función de registro a una amplia variedad de contextos nacionales<sup>20</sup>.

16. En esos contextos diversos, el ACNUR y los Gobiernos de los países de acogida a veces tratan de establecer oficialmente sus respectivas funciones y responsabilidades de registro. Sin embargo, el examen de documentos reveló que la delimitación de las funciones de registro no siempre estaba clara, ya que en muchos memorandos de entendimiento la parte dedicada a las cuestiones relativas al registro estaba obsoleta, era demasiado vaga o incluso no existía. Además, si bien algunos documentos sobre procedimientos operativos estándar mostraban un alto nivel de detalle, solían referirse a tareas muy concretas (por ejemplo, la inscripción de un grupo en particular o un proceso específico como la verificación), en lugar de delinear la relación operacional entre el ACNUR y los Gobiernos de los países de acogida. En los dos países estudiados, la percepción de los propios refugiados y solicitantes de asilo reflejó perspectivas divergentes: en un país afirmaron que las funciones respectivas del ACNUR y el Gobierno del país de acogida, así como el proceso específico para obtener documentación o protección, estaban claros; en el otro afirmaron lo contrario.

17. En cambio, la percepción de los funcionarios de registro encuestados fue fundamentalmente positiva. El 74% declaró que estaba muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que el reparto de tareas de registro entre el ACNUR y el Gobierno era claro y estaba bien definido<sup>21</sup>. Estas opiniones pueden indicar que la falta de claridad en la delimitación de funciones sobre el papel no se traduce necesariamente en una falta de claridad en la práctica. En Jordania, el ACNUR y el Gobierno informaron de que la colaboración era estrecha a pesar de la delimitación poco clara de las funciones en los memorandos de entendimiento y los procedimientos operativos estándar. Esta información también podría implicar que las relaciones en el contexto del registro suelen ser dinámicas y que los cambios a veces no se documentan. En el Ecuador, el ACNUR pasó de dirigir el proceso de registro a prestar apoyo técnico al Gobierno. En Kenya, la escasa claridad de la delimitación de funciones sobre el papel se reflejó en la falta de claridad en la práctica, una conclusión que fue corroborada por los funcionarios del ACNUR, los funcionarios gubernamentales y los refugiados y solicitantes de asilo entrevistados.

<sup>20</sup> El análisis de grupos temáticos reveló una tipología de cuatro perfiles de países pertinentes para el registro, que diferían unos de otros en función de variables como el tamaño de la operación, el número de refugiados y solicitantes de asilo, la probabilidad de que se produjera una operación de emergencia, el uso de la biometría, la capacidad de registro del país de acogida y el tipo de función de registro del ACNUR.

<sup>21</sup> 46 respuestas: media = 3,13, mediana = 3,00, en una escala en la que 4 = muy de acuerdo, 3 = parcialmente de acuerdo, 2 = parcialmente en desacuerdo y 1 = muy en desacuerdo.

18. Además de articular en líneas generales su función en relación con el Gobierno del país de acogida, el ACNUR también trató de adaptar sus actividades de registro específicas a las necesidades concretas: esta adaptación a nivel de actividad fue especialmente importante en los contextos en los que ni el ACNUR ni el Gobierno asumieron la responsabilidad exclusiva del registro, sino que el ACNUR prestó apoyo al Gobierno. El análisis de los datos de la Sección de Gestión de la Identificación y Registro, junto con el análisis de los estudios de casos, reveló que en los países donde el ACNUR prestó apoyo al Gobierno del país de acogida en la realización del registro, se esforzó activamente por adaptar su apoyo a las necesidades expresadas por el Gobierno, por ejemplo, a través de actividades de capacitación y creación de capacidad y del suministro de tecnología y sistemas (como equipos o programas informáticos). Así pues, aunque su apoyo a los Gobiernos de acogida ha variado en intensidad y alcance, el ACNUR ha logrado afrontar contextos diferentes y demostrar su pertinencia mediante el aprovechamiento de sus conocimientos especializados sobre el registro, la documentación y las cuestiones de coordinación asistencial.

**El papel del ACNUR ha sido fundamental para el registro de los refugiados y los solicitantes de asilo y para “asegurar que nadie se quede atrás”**

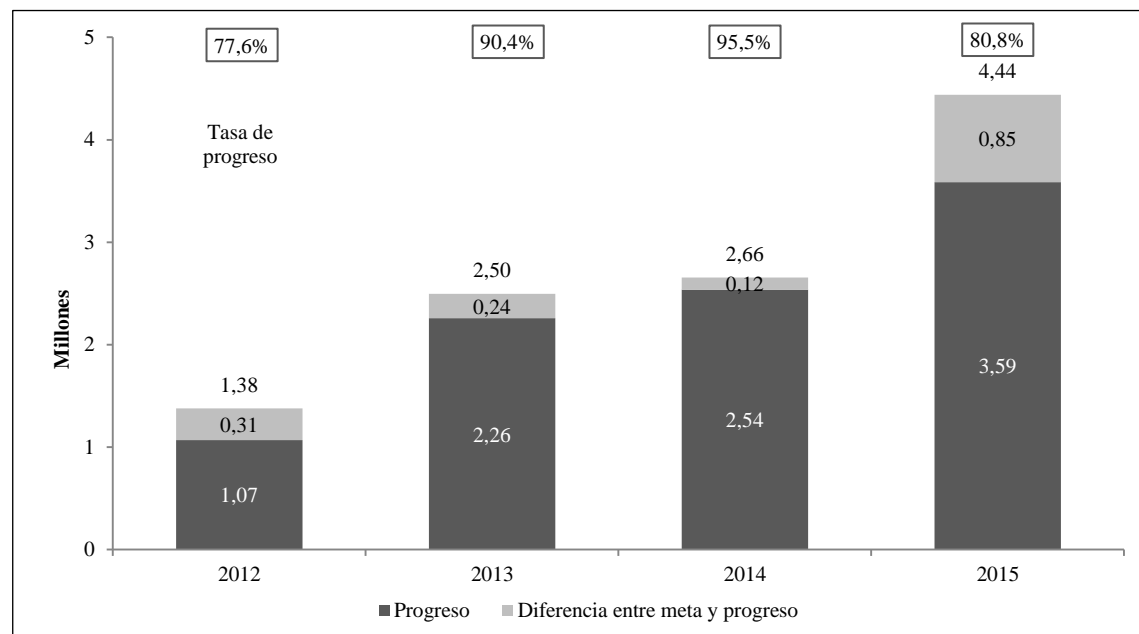
19. En respuesta al número sin precedentes de desplazados (véase la figura III), en 2015 el ACNUR registró o prestó apoyo a los Gobiernos de acogida para registrar a un 41% más de refugiados y solicitantes de asilo que en 2014 y a más del triple que en 2012. Sin embargo, como se menciona en el párrafo 43 del presente documento, estos esfuerzos todavía estuvieron lejos de alcanzar a la totalidad de la población de refugiados y solicitantes de asilo. Fue imposible separar la eficacia del ACNUR de la de los Gobiernos de acogida en los casos en los que el registro se realizó conjuntamente, pero la División de Inspección y Evaluación de la OSSI pudo documentar los resultados del ACNUR con más claridad en los entornos donde realizó el registro en solitario. En Malasia, el ACNUR informó de que había registrado a alrededor de 150.000 personas de su competencia a finales de octubre de 2016, sin asistencia ni apoyo del Gobierno. En el Líbano, el ACNUR registró en torno a 1,1 millones de refugiados antes de que el Gobierno suspendiera el registro en 2015<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern).

Figura III  
**Número de refugiados y solicitantes de asilo registrados individualmente con el conjunto de datos mínimo requerido (progreso, meta y tasa de progreso) en todos los grupos con información disponible**

(En millones de personas)



*Fuente:* Análisis de Global Focus Insight realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

*Nota:* Se excluyeron los valores atípicos y los puntos de referencia sin metas o resultados. Las cifras definitivas de 2016 aún están pendientes.

20. Además de intentar satisfacer las necesidades de registro de forma general según un criterio numérico, el ACNUR adaptó deliberadamente su labor a los marcos jurídicos y normativos internacionales relativos a los refugiados, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. El análisis de documentos de orientación del registro<sup>23</sup> confirmó esta adaptación<sup>24</sup> y el hecho de que las cuestiones intersectoriales de la edad, el género y la diversidad se incorporaron de forma sistemática en los documentos de orientación del ACNUR relacionados con el registro. Algunos procedimientos operativos estándar (por ejemplo, para el Camerún y el Líbano) demostraron la atención a las personas con necesidades específicas.

21. En las observaciones directas se constató que el ACNUR intentaba poner en práctica estos principios para asegurar que nadie se quedara atrás<sup>25</sup>, es decir, para llegar a todas las personas necesitadas, independientemente de dónde se encontraran y de su número. En Kenya, el ACNUR llevó a cabo actividades de registro

<sup>23</sup> Por ejemplo, el Manual para Situaciones de Emergencia y sus capítulos específicos sobre el carácter civil y humanitario del asilo, el registro de emergencia, la identificación de las personas con necesidades específicas y la determinación de la condición de refugiado; las Normas Procedimentales para Determinar la Condición de Refugiado; y el Manual de Registro del ACNUR.

<sup>24</sup> La adaptación de los documentos de orientación a las normas no significa necesariamente que esas normas se cumplan de forma sistemática en la práctica, cuestión que excede el ámbito de la presente evaluación.

<sup>25</sup> De acuerdo con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los compromisos asumidos por el ACNUR en la Cumbre Humanitaria Mundial (2016).

ambulante en Mombasa y patrullas fronterizas en el norte de Kenya y realizó actividades específicas para registrar y defender a los grupos más vulnerables y a las personas con necesidades particulares (por ejemplo, los niños no acompañados y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). En Jordania, el ACNUR prestó asistencia a los refugiados sirios que habían entrado en el país sin documentación o a través de cruces fronterizos no oficiales, para que regularizaran su situación y obtuvieran los documentos necesarios. En el campamento de Za'atari en Jordania, las personas cuyos problemas médicos se anotaron durante el registro y que, debido a esos problemas médicos, no podían recoger su asistencia, tenían la posibilidad de autorizar a otra persona para que la recogiera en su nombre. En Kenya, el ACNUR coordinó esfuerzos para registrar a las personas LGBTI y tomar nota de los posibles casos de violencia sexual y por razón de género, que podrían dar lugar a una prestación de asistencia adaptada a sus necesidades. En el Ecuador, donde los procesos de registro dirigidos por el Gobierno no reflejaban las vulnerabilidades particulares ni las necesidades especiales de las personas, el ACNUR tomó nota de estas cuestiones por separado, de modo que el ACNUR y sus asociados pudieran proporcionar cierto grado de protección a esas personas y abogar por ellas.

22. Los funcionarios de registro encuestados mostraron opiniones diversas sobre el éxito de esos esfuerzos. Por un lado, el 83% se mostró muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que el personal encargado del registro estaba generalmente bien informado sobre los derechos humanos y sabía cómo tratar a los refugiados y los solicitantes de asilo de conformidad con las normas y los valores de las Naciones Unidas<sup>26</sup>; el 78% también se mostró muy de acuerdo o parcialmente de acuerdo en que los procesos de registro lograban detectar a las personas más vulnerables con necesidades específicas<sup>27</sup>. Por otro lado, el número de funcionarios que consideraban que la función de registro había tenido éxito en llegar a las zonas remotas fue menor<sup>28</sup>. En las entrevistas, la evaluación de estas cuestiones ofrecida por los refugiados y los solicitantes de asilo, así como por los asociados en la aplicación, fue bastante desigual. Por su parte, los asociados señalaron un aspecto positivo: la información recopilada por el ACNUR durante el registro a menudo era muy pertinente para incrementar la oportunidad y eficacia de sus propias intervenciones.

**B. La labor de registro del ACNUR ha sido fundamental para la prestación efectiva de asistencia, protección y soluciones a las personas beneficiarias; al mismo tiempo, cuando se han producido deficiencias en el registro, ha aumentado el riesgo de violaciones de los derechos humanos de las personas de la competencia del ACNUR**

23. El registro constituye el cimiento necesario para asegurar la asistencia, la protección y las soluciones que son los elementos básicos del mandato del ACNUR, a saber, garantizar la protección internacional de los refugiados y demás personas de su competencia y buscar soluciones permanentes a sus problemas en cooperación con los Estados y otras organizaciones, entre otras cosas mediante la prestación de

<sup>26</sup> 81 respuestas: media = 3,44, mediana = 4,00, en una escala en la que 4 = muy de acuerdo, 3 = parcialmente de acuerdo, 2 = parcialmente en desacuerdo y 1 = muy en desacuerdo.

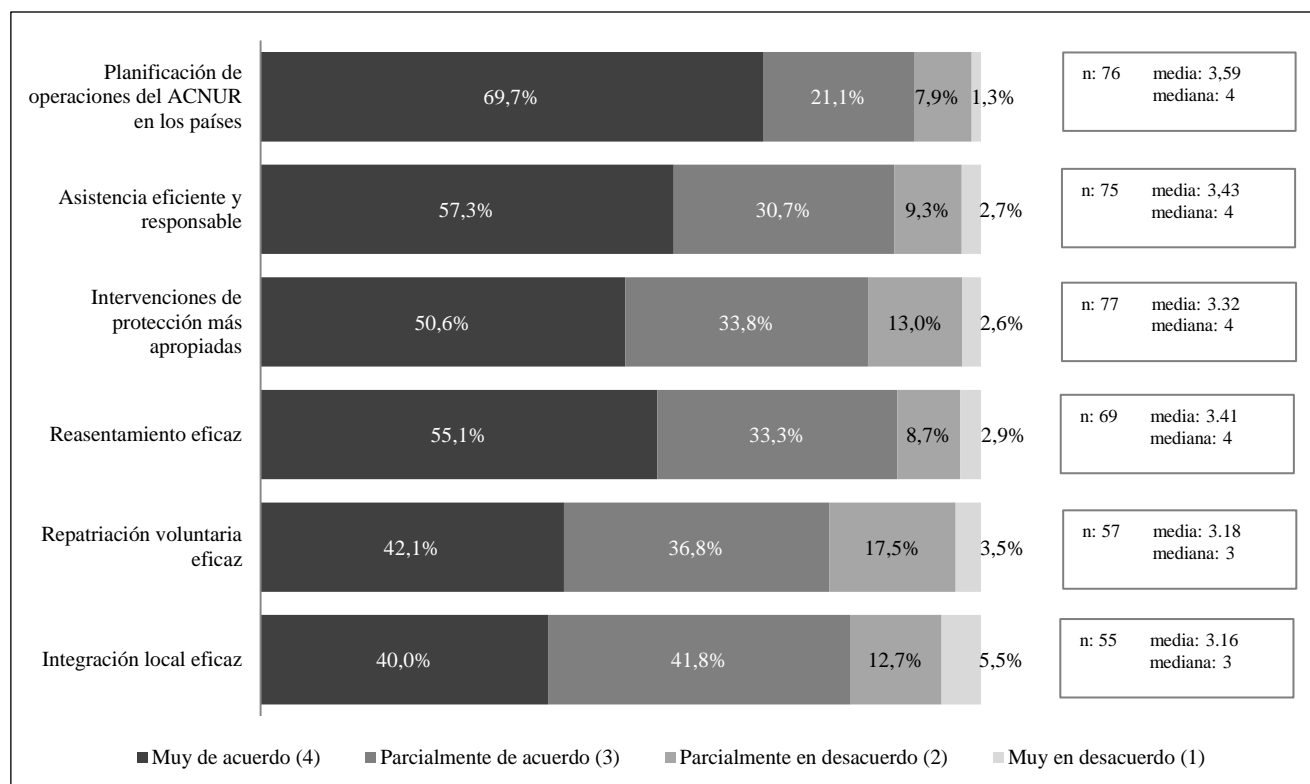
<sup>27</sup> 46 respuestas: media = 3,27, mediana = 4,00, en la misma escala.

<sup>28</sup> El 28,4% de los encuestados se mostró muy de acuerdo y el 39,5% parcialmente de acuerdo con la declaración de que la función de registro había conseguido llegar a los refugiados y los solicitantes de asilo que se encontraban en zonas remotas, mientras que el 28,4% se mostró parcialmente en desacuerdo o muy en desacuerdo.

asistencia humanitaria<sup>29</sup>. En la figura IV se indica que las personas más directamente responsables de la labor de registro consideran que el objetivo programático más amplio del registro está claro.

Figura IV

**Comprensión por parte del personal de registro de la función de registro del ACNUR como contribución a objetivos programáticos más amplios**



Fuente: Encuesta del personal.

24. Además, hay información, procedente de múltiples fuentes y de diversos contextos nacionales, que indica que los datos de registro han sido esenciales para promover estos objetivos programáticos más amplios.

### 1. El registro contribuye a la asistencia

25. La asistencia básica constituye un derecho fundamental en virtud de la Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A III de la Asamblea General)<sup>30</sup>. En muchos países, los refugiados tenían que estar registrados para poder recibir asistencia básica, por ejemplo, para tener acceso a servicios de alojamiento, ayuda en efectivo, agua, saneamiento e higiene. En estas situaciones, las actividades de registro facilitaban directamente la recepción de asistencia por los beneficiarios.

26. El análisis de otras situaciones menos claras reflejó un panorama más desigual: por ejemplo, algunas personas no recibían asistencia porque no estaban inscritas en el registro (véase el resultado A), algunas personas registradas recibían asistencia y otras no, y ciertas personas recibían asistencia, pero esta era

<sup>29</sup> Manual de Registro del ACNUR (2003), pág. 6.

<sup>30</sup> Artículo 25.

insuficiente. En las situaciones en las que la labor de registro del ACNUR resultó muy eficaz, uno de los factores que lo hicieron posible fue la aplicación adecuada de la tecnología con el apoyo necesario (véanse los párrs. 49 y 50). En Jordania, el escaneo del iris para realizar pagos en el supermercado contribuyó a mejorar la exactitud de los datos, lo que a su vez dio lugar a una distribución de alimentos más eficaz, y los refugiados y los solicitantes de asilo, así como los principales asociados, apreciaron estos avances. Los asociados en las operaciones de Jordania, Kenya y otros lugares mencionaron las aplicaciones de registro en línea como herramientas que contribuyeron a mejorar su capacidad para canalizar y suministrar la asistencia de manera más eficaz. La principal aplicación de registro es proGres (sistema de registro global por perfiles), creada en 2003 y que ahora se utiliza en 97 operaciones. En Sudáfrica, proGres impidió repetidas veces que se produjeran fraudes, ya que los asistentes sociales podían verificar datos detallados sobre los casos sin necesidad de consultar archivos físicos<sup>31</sup>.

27. Las innovaciones tecnológicas, sin embargo, no contribuyeron de manera positiva a la asistencia en todas las situaciones. El examen de documentos reveló que en el Sáhara Occidental, aunque se utilizó primero la aplicación Access y después la aplicación proGres para las actividades de registro en 2004, 2008 y 2012, la calidad y la fiabilidad de los datos eran muy deficientes y requerían verificaciones manuales constantes<sup>32</sup>. La combinación de ese trabajo de verificación, que consumía mucho tiempo, y de la escasa capacidad del personal hacía que la prestación de asistencia fuera menos eficaz.

28. Otro de los factores que obstaculizaban la asistencia y que se mencionó frecuentemente era el de los plazos. Los refugiados y solicitantes de asilo entrevistados criticaron sistemáticamente los prolongados tiempos de espera para el registro o la determinación de la condición y, después, para recibir asistencia, algo que también se reflejó en el estudio documental de las evaluaciones y auditorías. En la figura XII, se ofrecen datos que indican la amplia variación existente entre los distintos tiempos de registro en el período entre 2012 y 2016 en las operaciones del ACNUR con datos disponibles. Los entrevistados también mencionaron una serie de trámites onerosos y una comunicación insuficiente con respecto a esos trámites. Al mismo tiempo, el estudio documental reveló numerosas iniciativas para mejorar la eficacia mediante la reducción del tiempo de espera. En el Líbano, el tiempo de espera se redujo a entre 2 y 3 semanas utilizando un modelo que permitió al ACNUR responder a la emergencia siria y establecer rápidamente una red de registro basada en el escaneo de códigos de barras para la identificación de los sirios y el uso de portales en línea. En Malasia, la racionalización de las directrices para la determinación de la condición de refugiado y unas nuevas estrategias de programación y coordinación asistencial dieron lugar a la reducción del período transcurrido entre la primera entrevista y la notificación de los resultados de un promedio de 175 días a menos de 75<sup>33</sup>. Los datos de la figura XII también reflejan cierta reducción, entre 2012 y 2016, del promedio de días necesarios para el registro.

<sup>31</sup> Encuesta mundial acerca de la implementación de la política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, 2012.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas del ACNUR, "From slow boil to breaking point: a real-time evaluation of UNHCR's response to the Syrian refugee emergency" (PDES/2013/10), julio de 2013; y Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas del ACNUR, "But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR's urban refugee policy in Malaysia" (PDES/2012/02), mayo de 2012.

## 2. El registro contribuye a la protección

29. Como se indica en el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra del 12 de agosto de 1949<sup>34</sup>, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y otros documentos, la protección permite que las personas mantengan sus derechos. El registro desempeña un papel clave en la protección, porque contribuye a establecer la identidad, el emplazamiento y la condición jurídica en el país de acogida; ayuda a obtener los documentos de identidad necesarios; contribuye a evitar la devolución; y permite determinar las necesidades concretas. Los ejemplos presentan un panorama dispar de la medida en que el registro por el ACNUR ha contribuido a la protección en esos aspectos.

30. Los refugiados y solicitantes de asilo entrevistados reconocieron que los documentos de registro del ACNUR, por lo general, facilitaban la libertad de circulación, incluso en ausencia de documentos oficiales de residencia<sup>35</sup>. Un análisis de las evaluaciones y auditorías corroboró esta percepción y proporcionó ejemplos en los que la inscripción había sido fundamental, por ejemplo, en Jordania, donde el registro había ayudado a establecer de modo inequívoco la identidad, a mantener la unidad familiar y a prevenir la trata de personas<sup>36</sup>, y en Sudán del Sur, donde había contribuido a alcanzar objetivos de protección más amplios<sup>37</sup>. En este caso, los avances tecnológicos (por ejemplo, proGres y los datos biométricos) y el perfeccionamiento de la organización de los procesos también ayudaron a facilitar los procesos de registro y a mejorar los resultados y reducir los retrasos y el número de “solicitantes repetidos” y “refugiados ausentes”.

31. Las evaluaciones y auditorías también indicaron que la falta de información de registro había afectado negativamente a la protección. El uso prolongado del registro de nivel 1 en el Líbano limitó la capacidad de identificar y abordar las necesidades de protección durante muchos meses, especialmente en los casos en los que los refugiados no iban a vivir en campamentos, sino que iban a dispersarse por todo el país<sup>38</sup>. En Malasia, algunas personas se enfrentaban a graves riesgos en materia de protección (como la posibilidad de arresto, detención y extorsión) y eran más reacias a desplazarse en busca de trabajo (con la consiguiente pérdida de los ingresos necesarios para la supervivencia) mientras esperaban a ser inscritos en el registro por el ACNUR<sup>39</sup>. En Etiopía, la forma en la que la determinación de la nacionalidad se llevó a cabo y la suspensión del registro, sin una prestación adecuada de servicios en los puntos de entrada, redujeron considerablemente el acceso real de los refugiados a la protección y el asilo<sup>40</sup>. En la República Bolivariana de Venezuela, la mayoría de las personas de la competencia del ACNUR que carecían de un documento de identidad válido siguieron encontrando obstáculos en materia de protección contra la

<sup>34</sup> Artículo 44.

<sup>35</sup> Marcos de estudios de casos y grupos de discusión sobre Jordania y Kenya.

<sup>36</sup> Evaluación independiente del programa de la respuesta del ACNUR a la afluencia de refugiados en Jordania y el Líbano (29 de enero de 2015).

<sup>37</sup> Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas del ACNUR, “Flooding across the border: a review of UNHCR’s response to the Sudanese refugee emergency in South Sudan” (PDES/2013/08), julio de 2013.

<sup>38</sup> En la evaluación se reconoce que esa forma de actuar pudo haber sido necesaria, pero que probablemente no se comprendieron bien las consecuencias (véase la evaluación independiente del programa de la respuesta del ACNUR a la afluencia de refugiados en Jordania y el Líbano).

<sup>39</sup> “But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR’s urban refugee policy in Malaysia”, 2012 (véase la nota de pie de página 33). Casi todos los entrevistados en Kenya corroboraron esta experiencia.

<sup>40</sup> “Evaluation of UNHCR’s Response to the L3 South Sudan Refugee Crisis In Uganda and Ethiopia” (PDES/2016/01), 2016.

violencia institucional y de acceso a las necesidades básicas<sup>41</sup>. En las entrevistas, los refugiados y solicitantes de asilo, los representantes de los Gobiernos, los asociados de las organizaciones no gubernamentales y el personal del ACNUR corroboraron la existencia de significativos desafíos en esta esfera.

### 3. El registro contribuye a lograr soluciones duraderas<sup>42</sup>

32. De conformidad con el mandato del ACNUR, las soluciones duraderas para los refugiados y los solicitantes de asilo abarcan tres posibilidades principales: la integración en el país de acogida, el regreso voluntario al país de origen y el reasentamiento en un tercer país. Si bien el reasentamiento solo es posible para una proporción relativamente pequeña de los refugiados y solicitantes de asilo, sigue siendo una solución importante para los numerosos refugiados que se benefician de ella.

33. Los representantes de los países de reasentamiento indicaron que el ACNUR había realizado una labor muy eficaz en apoyo de la recopilación de datos de registro, que permitían realizar verificaciones de la identidad dignas de crédito, lo que, a su vez, propiciaba la remisión por el ACNUR de personas para su reasentamiento. Los diez entrevistados de los principales países de reasentamiento calificaron positivamente la labor del ACNUR a este respecto.

34. En Jordania, los resultados tangibles mencionados por los entrevistados fueron documentados. En 2015, un total de 12.246 personas fueron remitidas mediante el programa ordinario de reasentamiento. Además, a finales de 2015, como parte del programa de reasentamiento del Canadá, el ACNUR remitió en menos de dos meses a 12.097 personas para que fueran reasentadas. A raíz de este éxito, el programa de los Estados Unidos de América pidió la remisión de 9.000 personas para su reasentamiento en un período de dos meses, objetivo que se superó antes de que venciera el plazo<sup>43</sup>. Si bien las iniciativas del personal fueron un factor, otro componente fundamental fue la labor conjunta de la oficina en Jordania y la Oficina para Oriente Medio y Norte de África en relación con el uso de sistemas innovadores adecuados para esta tarea. Por ejemplo, sobre la base de los datos de registro, se elaboró un programa informático de gestión avanzada de la información para incorporar 36 filtros, lo que permitió a la operación utilizar datos (por ejemplo, los datos de la aplicación proGres y sobre vulnerabilidad) para identificar y remitir los casos con mayor potencial de reasentamiento. En Kenya, los representantes gubernamentales en la esfera del reasentamiento manifestaron que su relación de trabajo con el ACNUR era positiva e indicaron que el ACNUR había afrontado con habilidad circunstancias difíciles para acelerar el reasentamiento en casos que requerían protección urgente (por ejemplo, mujeres en situación de riesgo y supervivientes de incidentes violentos).

35. A pesar de estos ejemplos de eficacia, los entrevistados también señalaron esferas que requerían más atención: la necesidad de ampliar la aplicación de tecnología innovadora a nivel mundial (véase el resultado C); los problemas de seguridad de los datos y de intercambio de datos (véase el resultado D); la necesidad de contar con suficiente personal de registro para responder al incremento prolongado de las actividades de reasentamiento (incluida una menor utilización de personal afiliado); y el fortalecimiento de la capacitación del personal.

<sup>41</sup> Auditoría de las operaciones del ACNUR en la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2016.

<sup>42</sup> El análisis de la División de Inspección y Evaluación de la OSSI se centró principalmente en el reasentamiento, porque era la única esfera de soluciones duraderas con datos suficientes.

<sup>43</sup> ACNUR, informe descriptivo de todos los planes, año de planificación 2017.

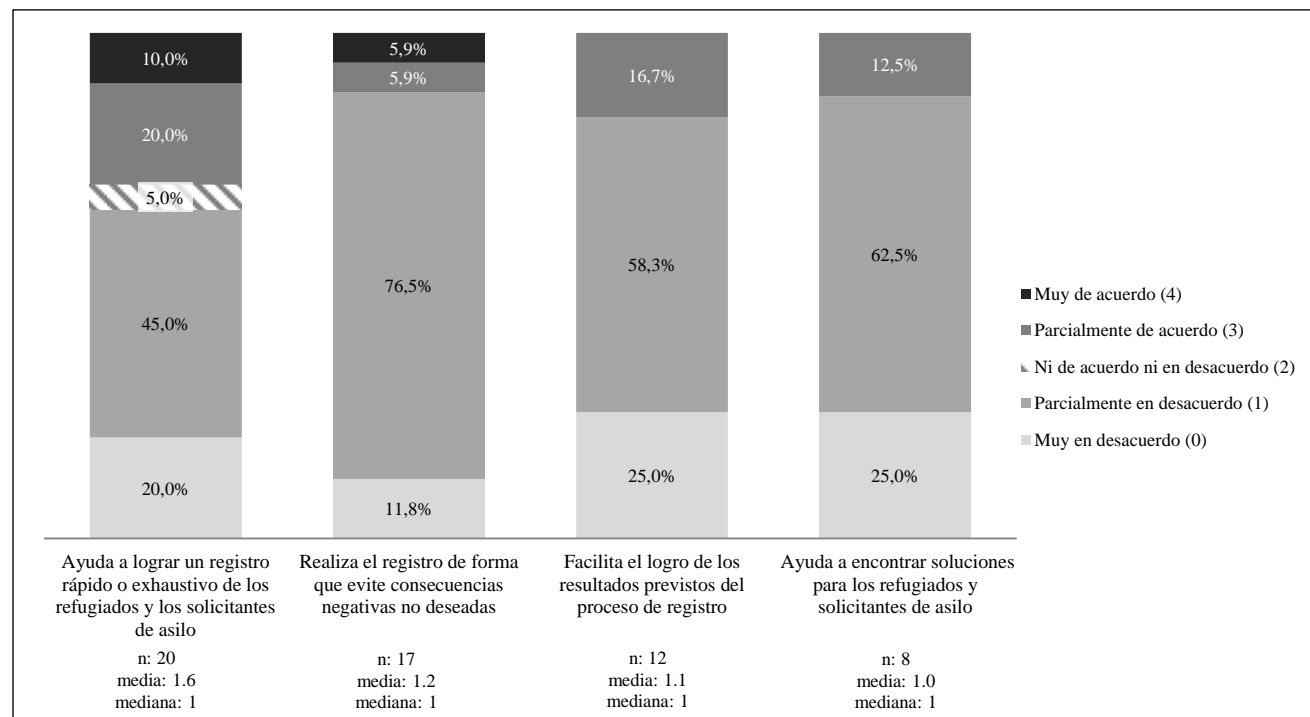


### La evaluación de la eficacia general del registro es parcialmente negativa o ambivalente, debido a varios factores clave

36. En cambio, más allá de esas esferas programáticas concretas y en un nivel institucional más amplio, en un análisis de 27 evaluaciones y auditorías se determinó que la eficacia del ACNUR en cuatro dimensiones fundamentales del registro mostraba resultados parcialmente negativos (véase la figura V).

Figura V

#### Resumen de la eficacia general de registro del ACNUR, sobre la base de un estudio documental de evaluaciones y auditorías



Fuente: Análisis de evaluaciones y auditorías realizado por la OSSI.

37. Como se indica en el resultado A, hubo una serie de factores externos que afectaron a la pertinencia de la labor de registro del ACNUR. Esos mismos factores relacionados con la pertinencia también influyeron en la eficacia.

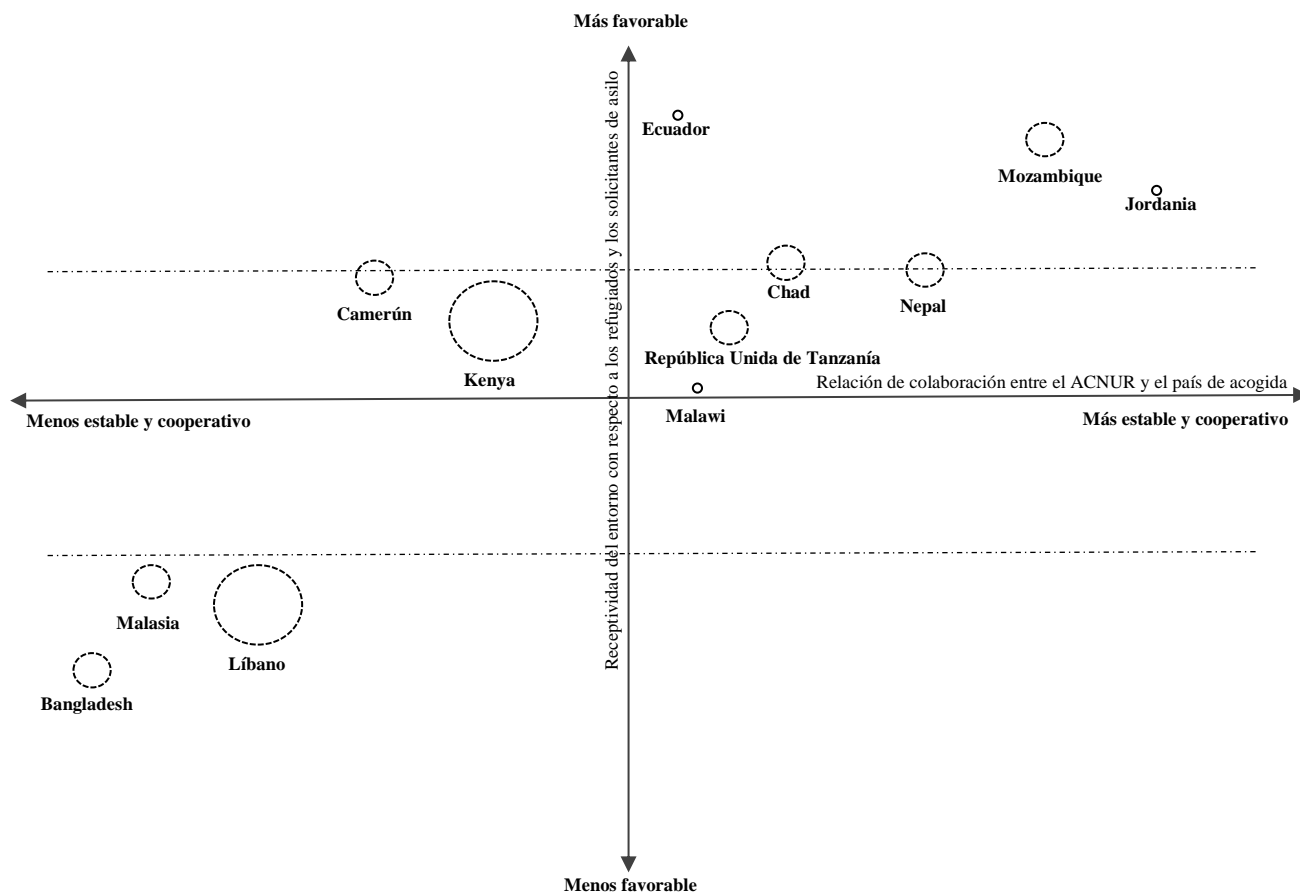
38. Dos de esos factores contextuales externos eran de carácter relacional: uno era la relación entre el Gobierno del país de acogida y los refugiados y solicitantes de asilo (es decir, el grado de receptividad con respecto a estas personas de la competencia del ACNUR, que variaba de un país a otro) y el otro la relación de colaboración entre el ACNUR y el Gobierno del país de acogida. Un tercer factor contextual eran los riesgos de seguridad en el país de acogida. En la figura VI se resumen esas limitaciones principales, cuya influencia fue confirmada en las entrevistas y que afectaban a los 12 países estudiados<sup>44</sup>. No obstante, las maneras precisas en las que esos factores podrían haber influido en el registro no se documentaron sistemáticamente. Esto sugiere que, cuando los riesgos de seguridad eran menores (indicados por círculos de menor tamaño), la receptividad del

<sup>44</sup> Incluso en opinión de los propios representantes del Gobierno del país de acogida, en algunos casos.

Gobierno con respecto a los refugiados y los solicitantes de asilo, al igual que la estabilidad y la cooperación con el ACNUR para el registro, tendían a aumentar.

Figura VI

### Principales factores contextuales que influyeron en la eficacia de registro del ACNUR en los 12 países estudiados



*Fuentes:* Índice de paz mundial, índice de terrorismo mundial y calificación del Departamento de Seguridad como indicadores indirectos de los riesgos de seguridad (con la misma ponderación); informes descriptivos de Global Focus Insight – plan de operaciones de 2017.

*Nota:* El tamaño de los círculos es proporcional al riesgo de seguridad de cada país (bajo, medio o alto). El análisis de la relación de colaboración está basado en los problemas y desafíos indicados por las operaciones del ACNUR, que no coinciden necesariamente con el punto de vista de los Gobiernos. La naturaleza de la relación con los Gobiernos suele estar vinculada a la receptividad con respecto a los refugiados y al entorno de protección, lo que hace difícil distinguir esos factores.

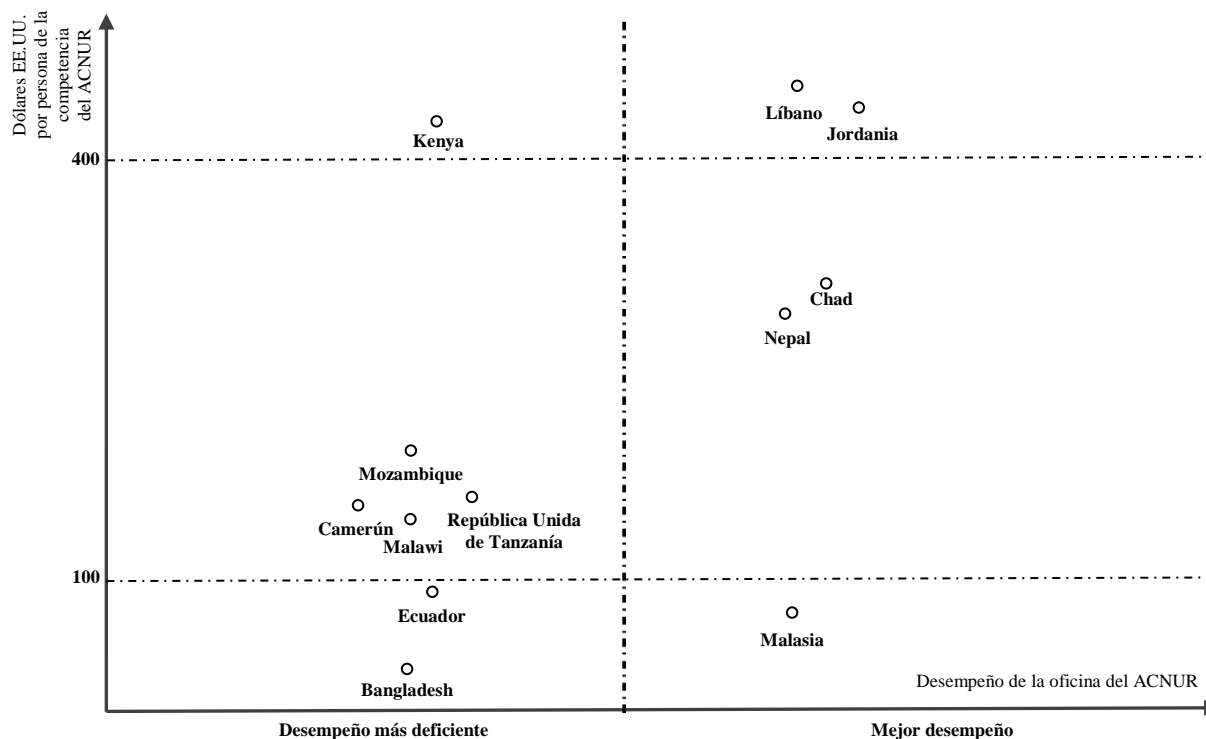
39. El principal factor interno que influye en la eficacia del registro del ACNUR es el desempeño general de la oficina del ACNUR en el país<sup>45</sup>. En la figura VII, que también está basada en el examen de documentos y en las observaciones de los interesados, se muestra un nivel moderado de correlación positiva<sup>46</sup> entre el desempeño de la oficina y el nivel de recursos de que dispone (en términos de presupuesto total y la relación entre la plantilla y las personas de la competencia del ACNUR).

<sup>45</sup> Medido utilizando variables indirectas relativas a la capacidad del personal, el uso de la tecnología y la innovación, y la claridad y especificidad de los memorandos de entendimiento y los procedimientos operativos estándar.

<sup>46</sup> Tau-b de Kendall = 0,36.

Figura VII

**Principales factores internos que influyeron en la eficacia del registro del ACNUR en los 12 países estudiados, en relación con la asignación total de recursos a la oficina**



*Fuentes:* Memorandos de entendimiento entre el ACNUR y los Gobiernos de los países de acogida; procedimientos operativos estándar del ACNUR; datos de informe descriptivo de Global Focus Insight 2017; análisis de estudios de casos de la OSSI; análisis de evaluaciones y auditorías realizado por la OSSI; información presupuestaria de Global Focus Insight – plan de operaciones de 2017 (todas las cifras corresponden a 2017).

*Nota:* Hay una correspondencia entre un mejor desempeño y una plantilla con mejores recursos, un mejor uso de la innovación o la tecnología y memorandos de entendimiento y procedimientos operativos estándar más claros y precisos. Un desempeño más deficiente está vinculado con las características inversas.

**C. El ACNUR ha tropezado con dificultades para asegurar que los recursos se adecuasen al incremento de la importancia y la demanda del registro y ha incrementado la eficiencia gracias a significativas contribuciones del personal, el perfeccionamiento de las políticas, los avances tecnológicos y el fortalecimiento de las asociaciones**

**El ACNUR ha tropezado con dificultades para asegurar que los recursos humanos y financieros respondan a las necesidades**

40. Se ha producido un marcado aumento de la demanda de servicios de registro, debido al creciente número de refugiados y solicitantes de asilo y la expansión de la demanda de los Gobiernos. Los Estados otorgan cada vez más importancia a la mejora de la recopilación de información sobre los refugiados y al “registro y la documentación tempranos y efectivos como instrumento de protección y para

facilitar la prestación de asistencia humanitaria”<sup>47</sup>, en consonancia con el papel fundamental que desempeña la labor de registro para el resto del trabajo del ACNUR (véanse los párrs. 9 b) y 23 a 35). Además, el aumento de las preocupaciones en materia de seguridad ha dado lugar a llamamientos para reforzar la gestión de la identificación de las personas extranjeras dentro de las fronteras de los países de acogida.

41. Los recursos financieros y humanos del ACNUR asignados al registro y la gestión de datos no han aumentado al mismo ritmo que esas tendencias. Como se indica en la figura VIII, los gastos de registro aumentaron notablemente de 2012 a 2013 y, posteriormente, se estabilizaron de 2013 a 2016; este patrón se reflejó en los gastos de otras funciones del ACNUR. Además, como se muestra en la figura IX, después de un aumento del número de plazas ocupadas de personal de registro<sup>48</sup> de 2012 a 2013, ese número solo se incrementó ligeramente hasta 2016 y a un ritmo más lento que otras plazas del ACNUR.

---

<sup>47</sup> Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (resolución 71/1 de la Asamblea General), párrs. 25, 40, 70 y 71.

<sup>48</sup> Es decir, plazas en cuya descripción se incluye la palabra “registro”. Con frecuencia, la función de registro era llevada a cabo por personal con otras responsabilidades. Sin embargo, el ACNUR no desglosa el tiempo dedicado al registro por esos miembros del personal.

Figura VIII  
Presupuesto y gastos del ACNUR, 2012-2016

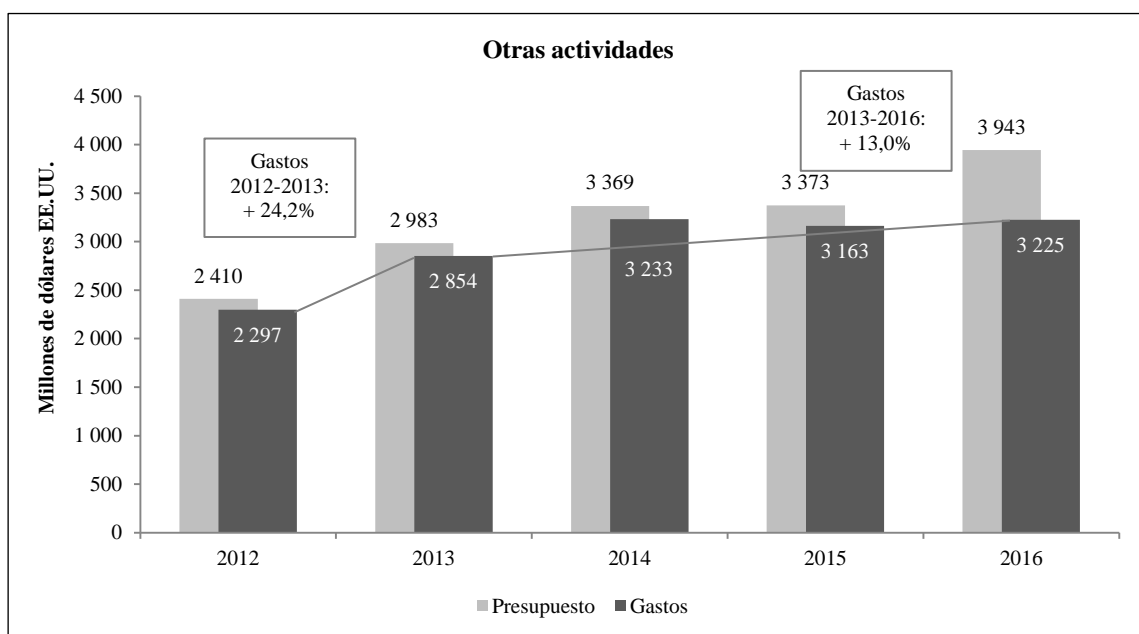
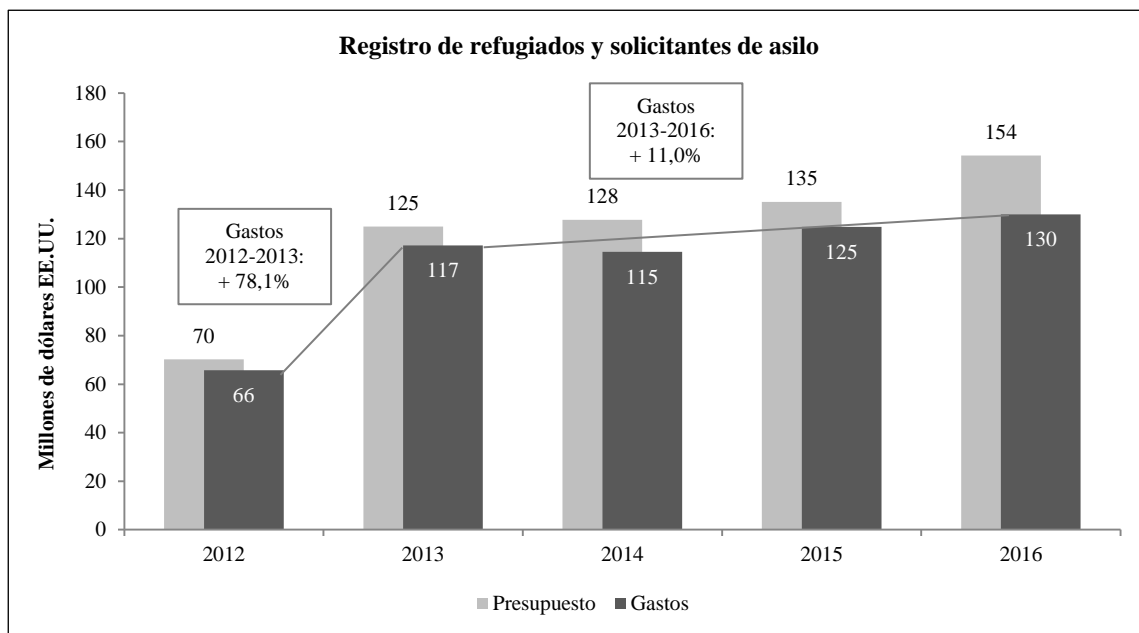
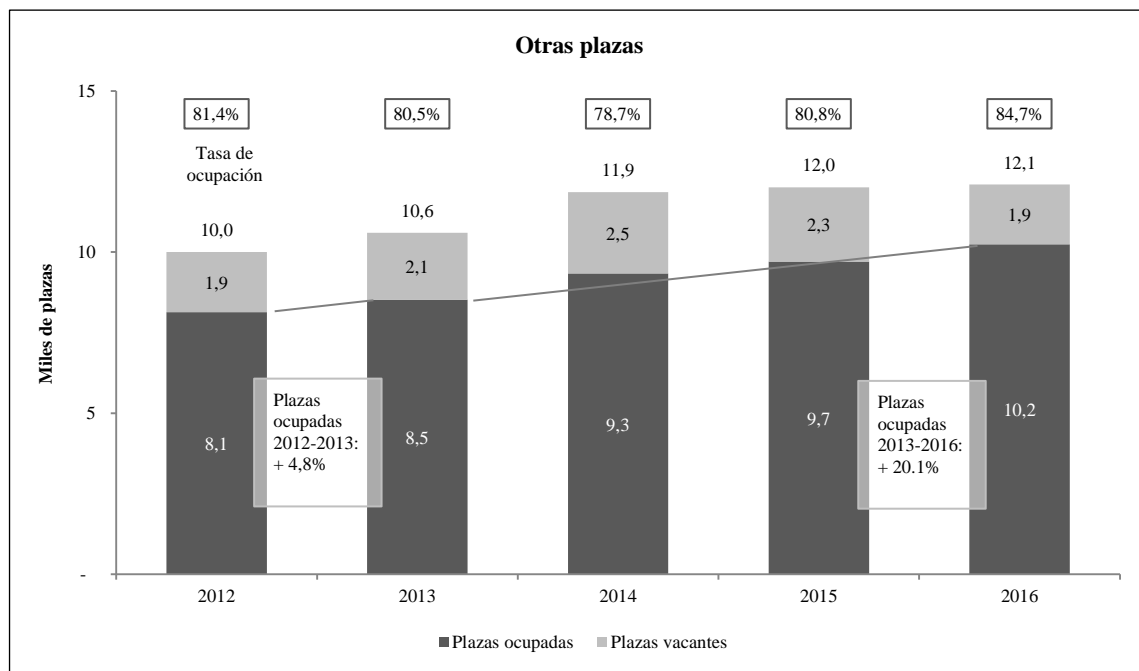
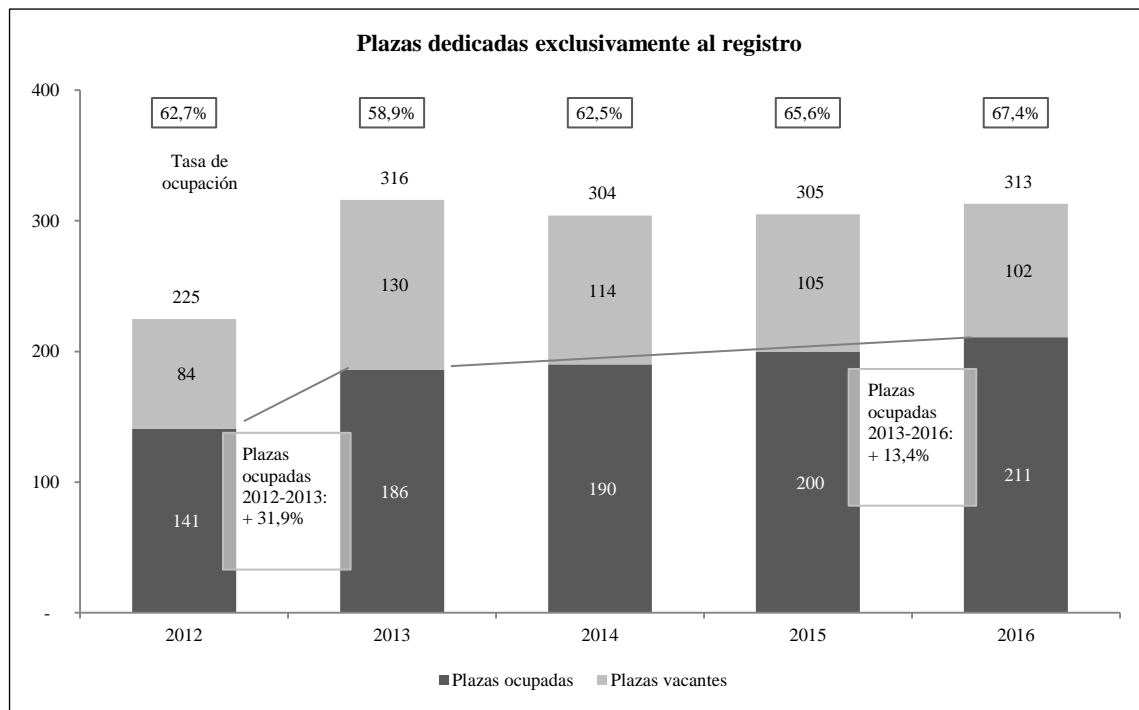


Figura IX  
**Plazas ocupadas, vacantes y totales, y tasa de ocupación, 2012-2016**

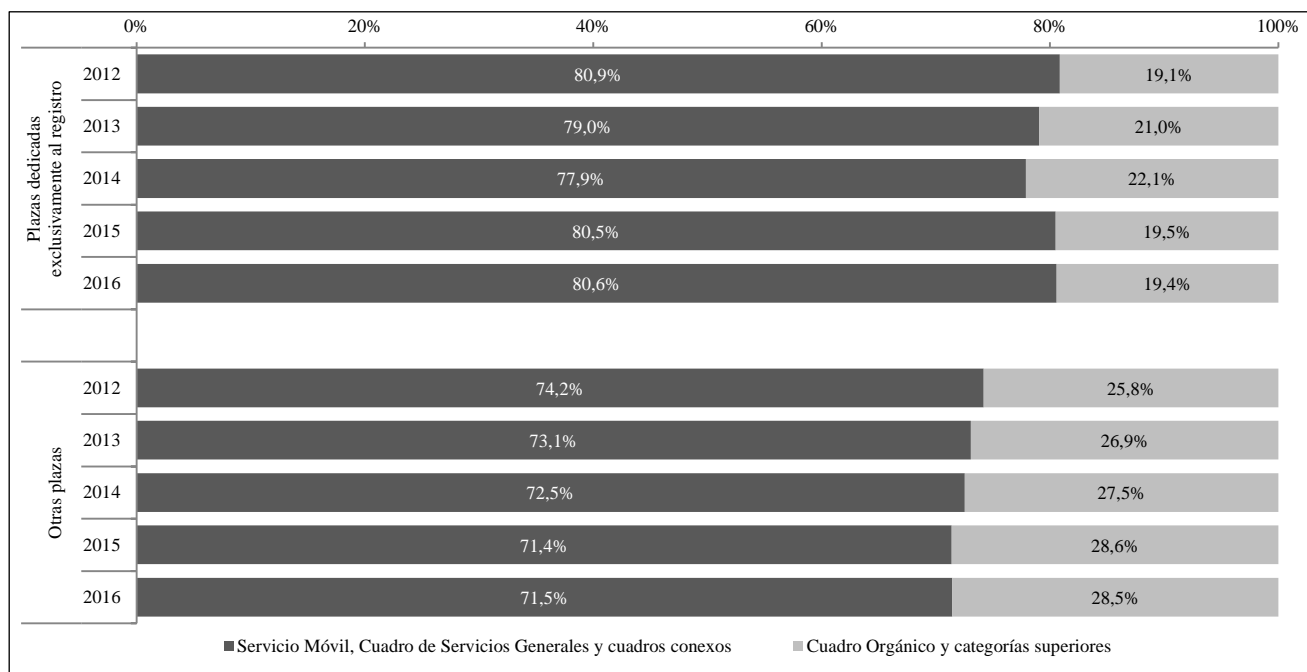


*Fuente:* Análisis de Global Focus Insight realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.  
*Nota:* El ACNUR, también se apoya, en ocasiones en gran medida, en una fuerza de trabajo asociada. Sin embargo, no existen registros centralizados sobre esa fuerza de trabajo para el período 2012-2016. El hecho de que las tasas de ocupación de las plazas relacionadas con el registro sean menores en general se debe en parte a la necesidad de flexibilidad, que permite incrementar el personal en las emergencias.

42. Además, el personal encargado del registro era de un nivel relativamente bajo, tanto en lo que se refiere a los conocimientos funcionales exigidos como en su

remuneración. El personal de registro<sup>49</sup> estaba más concentrado en el Servicio Móvil y el Cuadro de Servicios Generales y cuadros conexos que el personal de otras esferas funcionales (véase la figura X)<sup>50</sup>. Las observaciones directas durante las misiones para el estudio de casos revelaron que el personal de registro asumía sistemáticamente responsabilidades que excedían los requisitos de desempeño correspondientes a su nivel oficial. Si bien es comprensible que muchos funcionarios que trabajan en las operaciones de registro sean de una categoría relativamente baja, la preponderancia de plazas de categoría subalterna es incompatible con el papel del registro, que cada vez es más prominente.

Figura X  
**Distribución de las plazas del ACNUR por categorías de personal (todas las operaciones), 2012-2016**



Fuente: Análisis de Global Focus Insight realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

43. A pesar de las deficiencias de recursos mencionadas, el ACNUR siguió respondiendo a una demanda cada vez mayor, con una alta tasa de cobertura del registro. Sin embargo, este aumento de la demanda tuvo un impacto considerable ya que la tasa de registro general, aunque siguió siendo elevada, disminuyó significativamente. En la figura III se ilustran ambas tendencias.

44. La capacidad del ACNUR para seguir dando respuesta a ese incremento de la demanda está empezando a mostrar indicios de falta de sostenibilidad. En la figura XI se indican las proporciones de refugiados y solicitantes de asilo registrados por las operaciones de cada país en cada año estudiado, según los datos ofrecidos por las propias operaciones, y se puede observar que las proporciones varían ampliamente, lo que indica la existencia de niveles muy dispares de cobertura. De forma similar, en la figura XII se muestra una amplia variación en la duración media

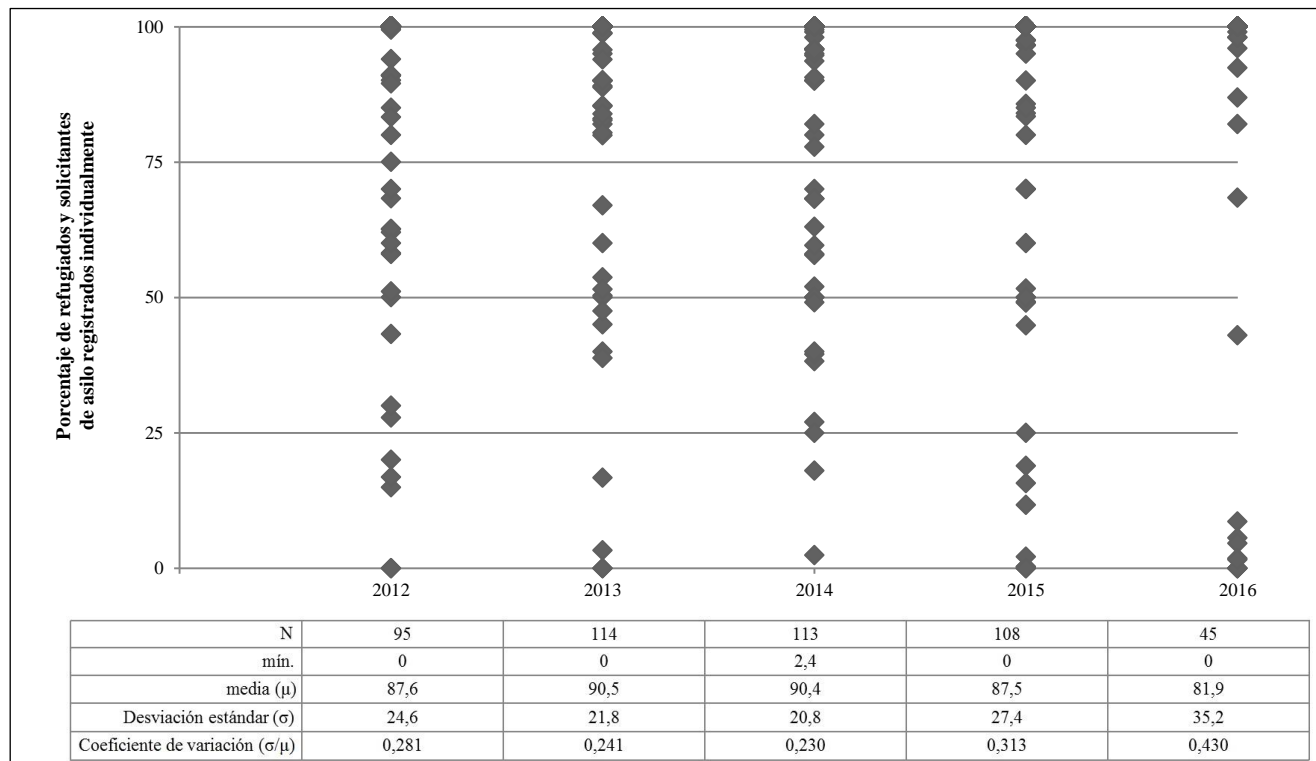
<sup>49</sup> Véase la nota de pie de página 48.

<sup>50</sup> En la Secretaría de las Naciones Unidas, el 32% del personal pertenece al Cuadro Orgánico y categorías superiores (véase A/71/360).

del período entre el contacto inicial y el registro, según los datos de las operaciones en los países (en los análisis se incluyeron todas las operaciones en los países con datos disponibles y no simplemente las de los países estudiados, de modo que el número de operaciones en los países incluidas en un año dado varía de 5 a 114 y cada punto de estas figuras puede representar operaciones en más de un país)<sup>51</sup>.

Figura XI

**Distribución de la proporción de refugiados y solicitantes de asilo registrados individualmente (agrupados por perfil) con arreglo a los datos presentados por todas las oficinas del ACNUR en los países, 2012-2016**



*Fuente:* Análisis de Global Focus Insight realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

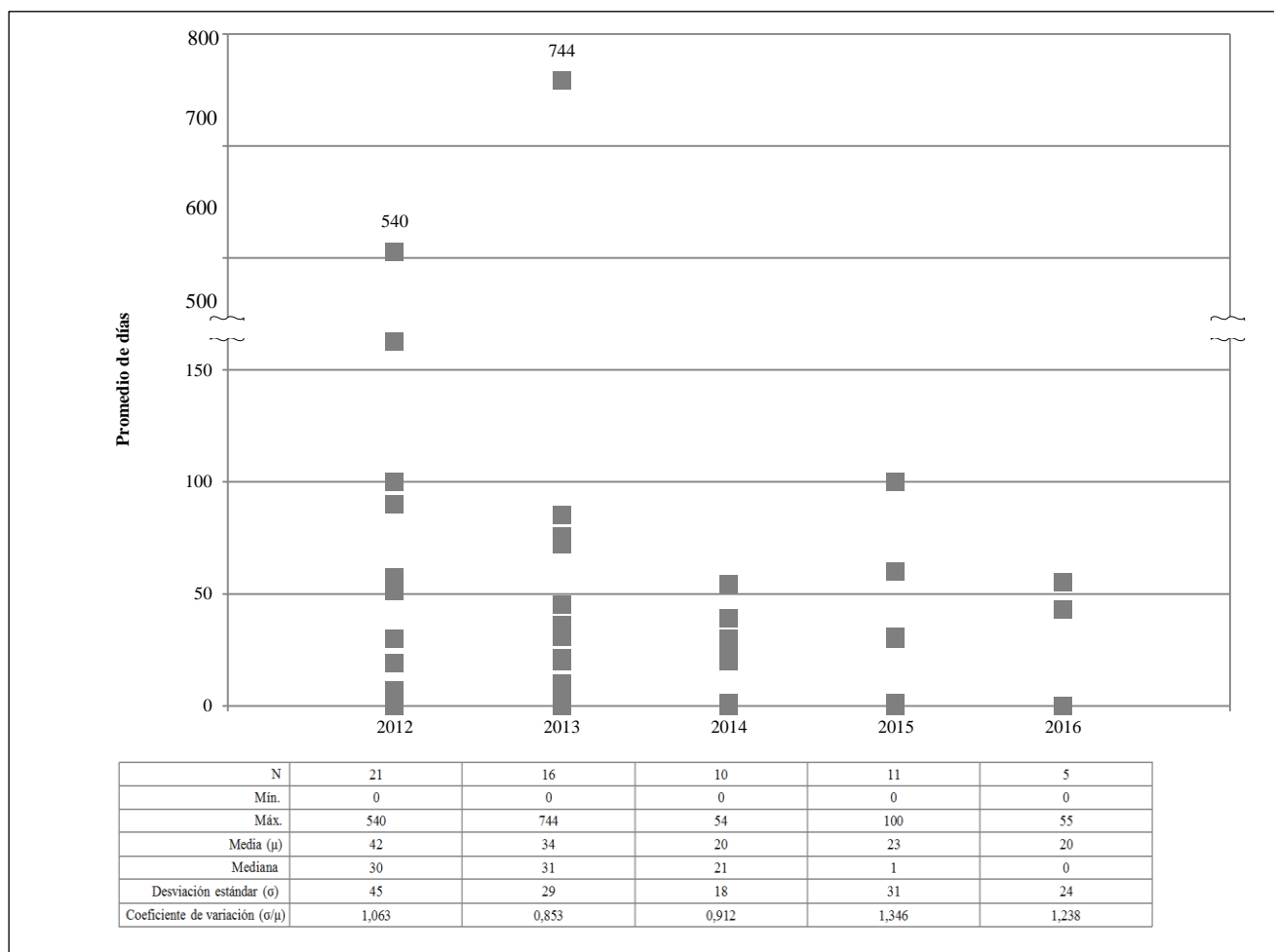
*Nota:* En el cálculo de la tendencia central y la variabilidad no se incluyeron los valores atípicos. Las cifras correspondientes a 2016 se basan en los resultados de mitad de año.

<sup>51</sup> Véase la nota de pie de página 19.



Figura XII

**Distribución del promedio de días transcurridos desde el contacto inicial hasta el registro de los refugiados y solicitantes de asilo (agrupados por perfil) con arreglo a los datos presentados por todas las oficinas del ACNUR en los países, 2012-2016**



*Fuente:* Análisis de Global Focus Insight realizado por la División de Inspección y Evaluación de la OSSI.

*Nota:* En el cálculo de la tendencia central y la variabilidad no se incluyeron los valores atípicos. Las cifras correspondientes a 2016 se basan en los resultados de mitad de año.

45. Los estudios de casos confirman este panorama de “equilibrio inestable”, en el que las perturbaciones pueden tener repercusiones más amplias. En Kenya, cuando el registro tuvo que suspenderse durante un mes en 2016 tras los reajustes administrativos del Gobierno, se produjo un retraso que, cinco meses más tarde, todavía no había sido solucionado por el ACNUR y el Gobierno, a pesar de todos sus esfuerzos. Del mismo modo, la operación de Malasia señaló que el tamaño de la población no registrada, que equivalía a una tercera parte de las personas registradas, suponía un reto, habida cuenta de la capacidad de procesamiento actual; por consiguiente, se estaba otorgando prioridad a los casos con necesidades de protección más apremiantes.

**El ACNUR trató de aumentar la eficiencia mediante la mejora de las políticas y la tecnología**

46. El personal destacó la importancia de la innovación a nivel local como un factor de progreso que había contribuido a alcanzar o superar las expectativas. Los entrevistados de la sede del ACNUR y de las operaciones en los países señalaron que la capacidad de las oficinas del Oriente Medio para afrontar el reciente incremento de la demanda de registro, que ha sido objeto de numerosos elogios, solo era posible en un entorno que permitía que surgieran innovaciones, con el apoyo de recursos financieros, prácticas de contratación acelerada y personal con capacidad de innovación.

47. Se podría lograr una mayor eficiencia mediante la mejora de las aptitudes, algo que concuerda con la necesidad de desarrollo de la capacidad señalada por el personal de registro. Los empleados encuestados mencionaron en repetidas ocasiones que tenían necesidades no cubiertas de capacitación, entrenamiento y orientación en materia de normas y directrices y de información actualizada sobre las políticas. El personal generalmente calificó la capacitación relativa al registro de útil, pero no actualizada (véase la figura XIII). Cuando se realizó la evaluación, el ACNUR había estado impartiendo capacitación sobre el registro en situaciones de emergencia y sobre el registro continuo.

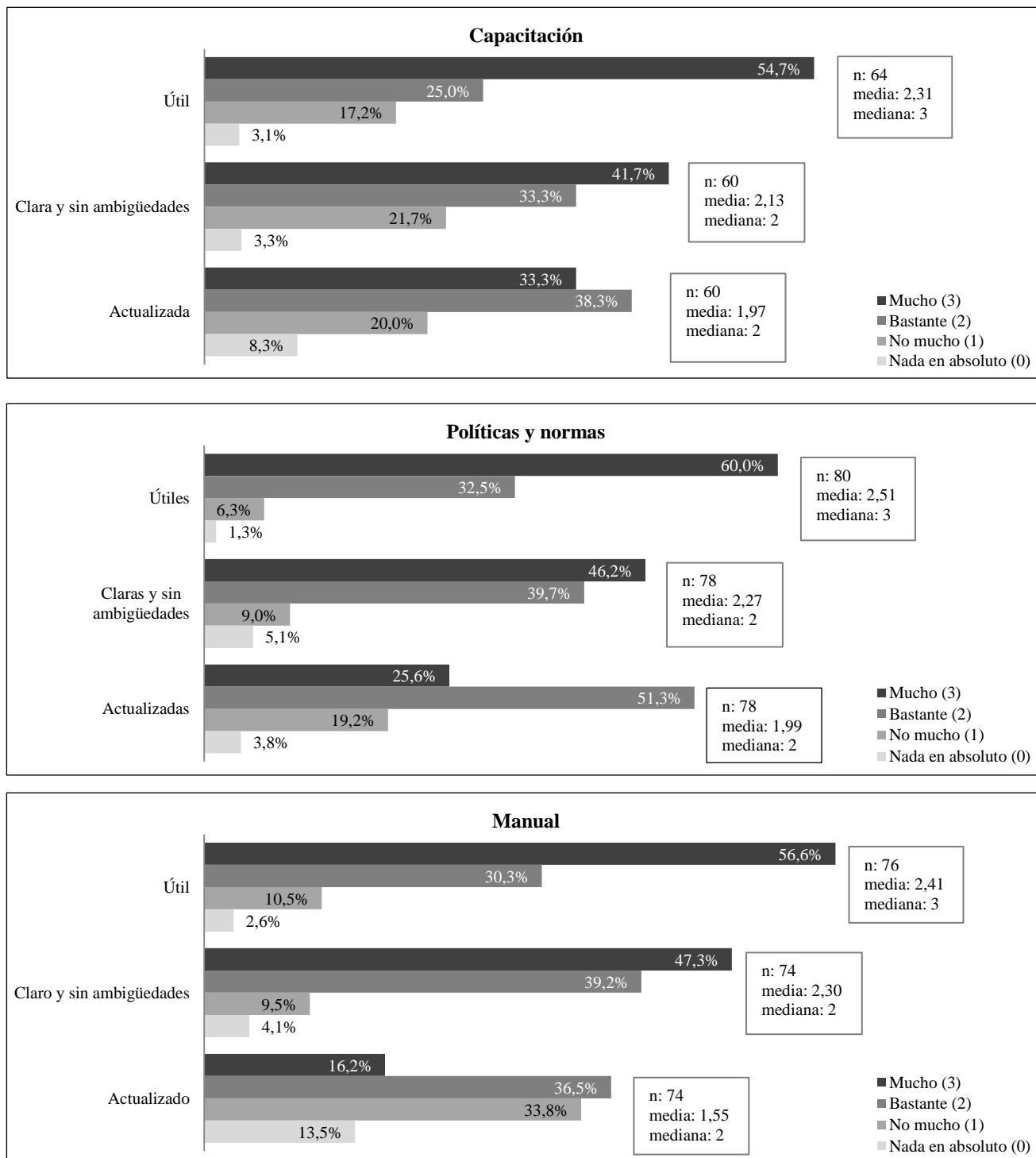
48. El ACNUR emitió nuevas normas sobre el registro en 2016, tras un análisis de la aplicación de las normas originales desde 2003. Las nuevas normas son concisas, más genéricas, están basadas en principios, tienen un carácter integral y sirven como parámetros de referencia para el personal, que en general calificó de manera favorable las políticas y normas sobre el registro del ACNUR. Además, aunque la mayoría de los funcionarios consideraban que el Manual de Registro era útil, según los comentarios de aproximadamente la mitad de los encuestados su utilidad era limitada, porque no estaba actualizado (véase la figura XIII). De hecho, se remonta a 2003. Los entrevistados señalaron la necesidad de acelerar el proyecto en curso de actualizar el Manual para 2019.

49. El ACNUR también comenzó a introducir políticas y sistemas en todo el organismo para facilitar una cobertura más exhaustiva de la función de registro. La ampliación de la Sección de Gestión de la Identificación y Registro especializada a partir de enero de 2016, puso de relieve el aumento de la importancia del registro en el ACNUR. La sede estaba elaborando nuevas políticas en esta esfera, en particular la Iniciativa de Calidad de la Gestión de la Identificación, destinada a asegurar que la Oficina y los países de acogida tengan conocimiento de las personas de la competencia del ACNUR y que se pueda ampliar la capacidad de registro para mejorar la protección y la asistencia a poblaciones dispersas. Sin embargo, estas medidas aún están en curso y todavía no se han generado beneficios a nivel mundial.

Figura XIII

**Valoración por el personal del ACNUR de las fuentes de orientación relativa al registro**

¿En general, cómo calificaría las siguientes fuentes de orientación relativa al registro del ACNUR en cuanto a su utilidad, claridad y ausencia de ambigüedad, y actualización?



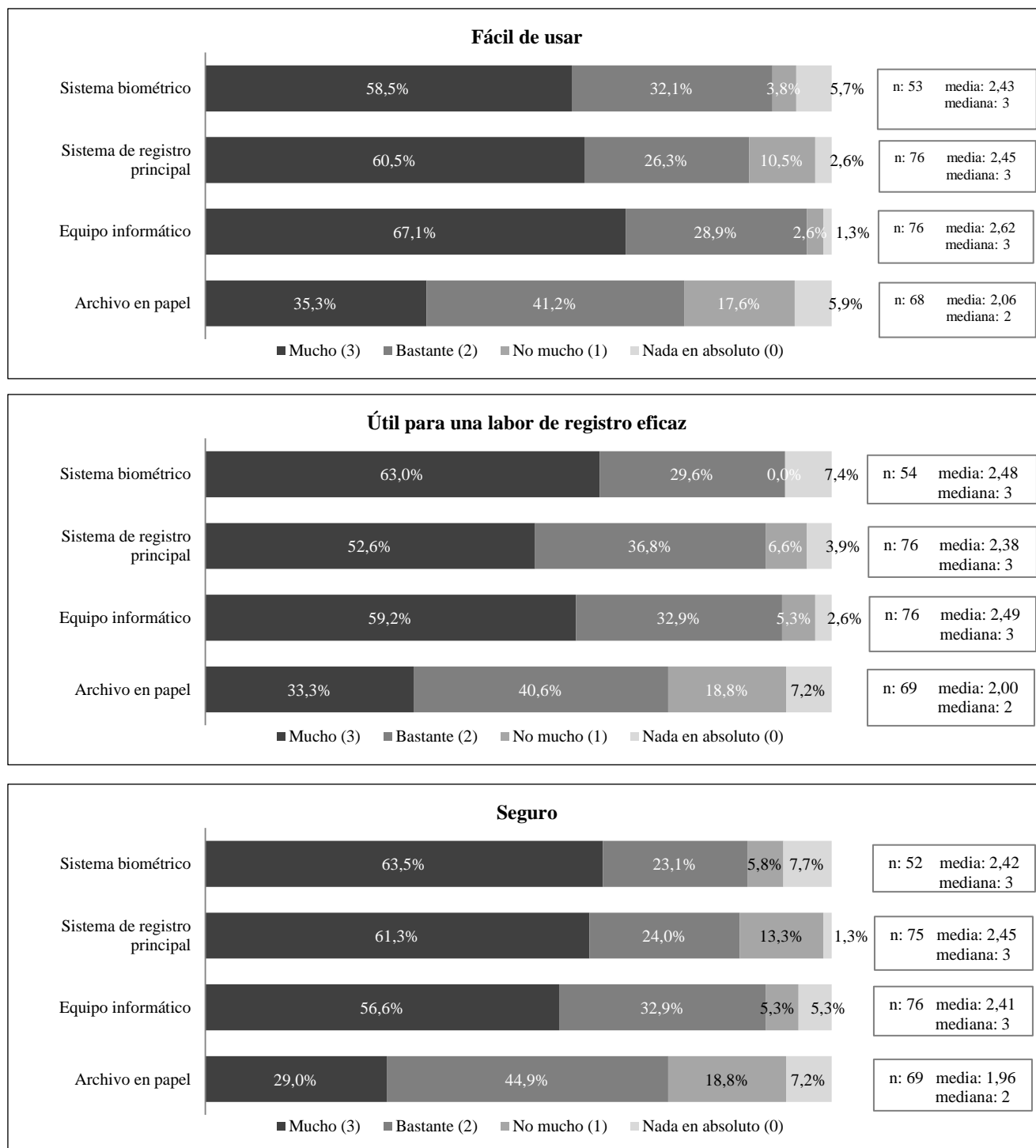
Fuente: Encuesta del personal.

50. Las tecnologías biométricas facilitaron otro incremento considerable de la eficiencia y permitieron que el ACNUR y sus asociados vincularan características físicas únicas y generalmente estables con la información documentada o declarada de las personas, para afianzar así la identidad individual en el tiempo y en el espacio. El sistema biométrico de gestión de la identificación, que registra y almacena imágenes del iris y las huellas dactilares simultáneamente, se puso en marcha en 24 operaciones a partir de febrero de 2015 (otras 20 operaciones utilizan sistemas biométricos diferentes). La mayoría de las operaciones siguen sin beneficiarse del incremento de la eficacia vinculado a esta tecnología, pero hay planes para introducirla en 75 operaciones más para 2020. El uso de la biometría tiene por objeto reducir el fraude y la duplicación. Las entrevistas con representantes de los Gobiernos de los países de acogida y los asociados mostraron que el nivel de aceptación de la biometría era muy elevado. El personal consideraba que los sistemas biométricos eran tan seguros como los sistemas de registro principales y que contribuían mucho más a la eficacia de la labor de registro (véase la figura XIV).

Figura XIV

**Valoración por el personal del ACNUR de las tecnologías**

¿En general, cómo calificaría las siguientes tecnologías disponibles en su operación en cuanto a facilidad de uso, utilidad para una labor de registro eficaz y seguridad?



Fuente: Encuesta del personal.

51. El ACNUR también afrontó desafíos, como el retraso del desarrollo de la versión más reciente de proGres v4 (proGres in Partnership) y de su puesta en marcha. A diferencia de las versiones anteriores, la versión proGres4 está totalmente basada en la web y opera a través de una base de datos centralizada. Se concibió para mejorar el intercambio de información entre las operaciones y facilitar el acceso a los procesos de coordinación asistencial gestionados conjuntamente con los asociados. Si bien el sistema biométrico de gestión de la identificación ya permite la verificación de identidad mediante la biometría en una serie de operaciones, los retrasos de la aplicación de la versión v4 han postergado el aprovechamiento de su potencial como instrumento mundial para la gestión de casos individuales. Está previsto que la base de datos centralizada reduzca los gastos de mantenimiento y apoyo, aunque podría tener la consecuencia no deseada de desalentar innovaciones locales que también ayuden a promover la eficiencia. En las entrevistas, el personal del ACNUR indicó que el retraso de la versión v4 se debió a sus múltiples funciones (que requerían amplios debates interdepartamentales en el ACNUR) y a la falta de fondos. Una vez puesta en marcha por completo, la versión 4 debería garantizar que el registro siga siendo la base de todas las facetas posteriores de la coordinación asistencial, de manera que se sistematice la coordinación. Además, generará estadísticas más sólidas, que permitirán la identificación de las tendencias mundiales. Los entrevistados expresaron preocupación por el hecho de que no haya un calendario para su aplicación más completa a nivel mundial.

**Se detectaron eficiencias puntuales, pero nunca o pocas veces se midieron**

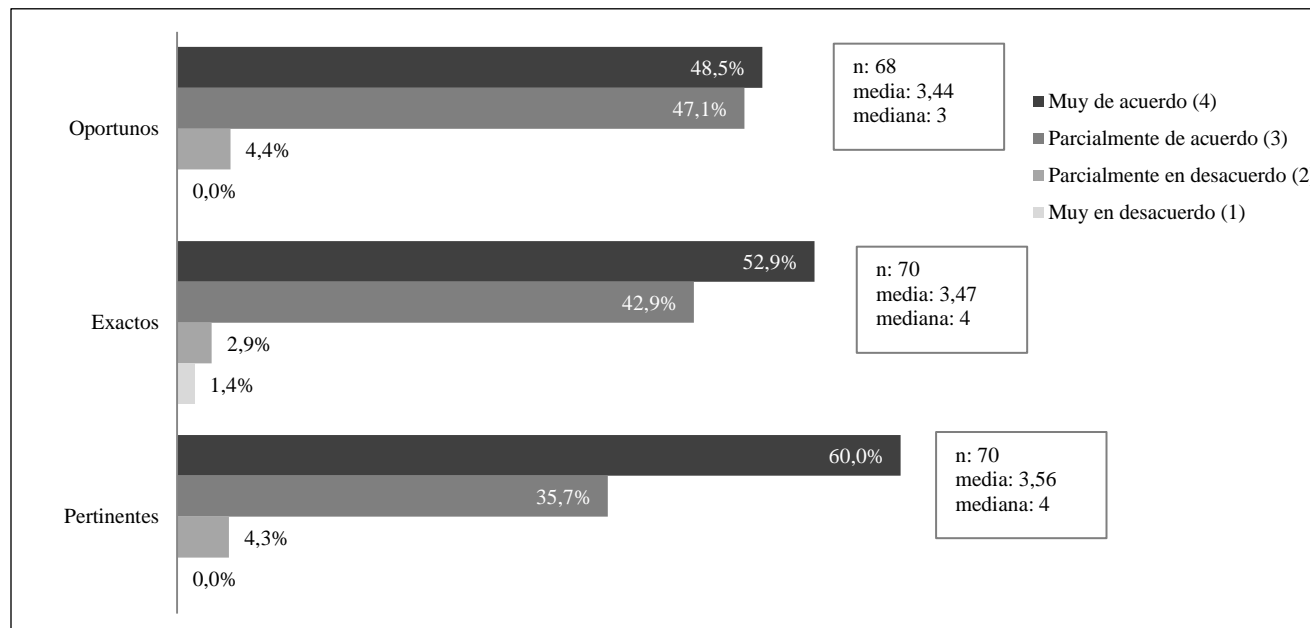
52. Según la información sobre casos puntuales ofrecida por asociados, representantes de los países de reasentamiento y el personal, las mejoras del registro inicial redujeron los costos y aceleraron los procedimientos de verificación, determinación de la condición de refugiado y reasentamiento. Esa información también sugiere que unos datos de registro sólidos, combinados con asociaciones que funcionasen bien, hicieron que la asistencia fuera más eficiente. Por otro lado, los mismos entrevistados informaron sobre lagunas en los datos de registro que tuvieron un impacto negativo en la labor del ACNUR y sus asociados en todas sus fases, desde la planificación hasta la ejecución. Los funcionarios encuestados confirmaron esa apreciación y subrayaron especialmente la importancia de los datos de registro para los asociados (véase la figura XV).

53. La integración de los sistemas del ACNUR y sus asociados, en particular el Programa de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se basó en los beneficios que pueden aportar los datos de registro. Otras iniciativas en curso, que tienen por objeto conectar los datos de registro con las listas de distribución de asistencia y se basan en datos biométricos para evitar duplicaciones (por ejemplo, la inscripción en el registro varias veces de una sola persona), requieren una aplicación mundial más amplia. En teoría, esto podría reducir el número contabilizado de refugiados y solicitantes de asilo y hacer que la asistencia sea más justa y menos costosa. Sin embargo, no se han realizado mediciones para evaluar la eficiencia en términos objetivos.

Figura XV

### Valoración por el personal del ACNUR sobre la utilidad de los datos de registro para la labor de los asociados

¿En qué medida está de acuerdo o en desacuerdo con que los datos de registro proporcionados por su operación a los asociados en la operación y ejecución son ... para su labor?



Fuente: Encuesta del personal.

#### D. El ACNUR ha afrontado la tensión inherente entre los posibles beneficios que se derivan de un amplio intercambio de datos y un mayor papel de los Gobiernos en el registro, por un lado, y los posibles riesgos para la protección de las personas, por otro

54. El registro es fundamental tanto para el cumplimiento por el ACNUR de su mandato general como para la labor de sus asociados. En el ejercicio de su función de registro, el ACNUR debe velar por que todas sus actividades se lleven a cabo de conformidad con el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados; el registro debe realizarse con miras a proteger la privacidad de los refugiados y los solicitantes de asilo, incluidos sus datos personales.

55. Para este proceso resulta esencial asignar funciones y responsabilidades claras al ACNUR, los Gobiernos de los países de acogida y otros asociados; definir bien los procedimientos operativos estándar; adoptar medidas adecuadas de capacitación, verificación y control de calidad; y compartir información con los Gobiernos de los países de acogida y otros asociados a fin de incrementar al máximo la coordinación. Los Gobiernos de los países de acogida suelen actuar como proveedores de asistencia. También son Estados soberanos con preocupaciones legítimas en materia de seguridad.

56. El ACNUR se enfrenta a la tensión fundamental entre la necesidad de proteger a los refugiados y los solicitantes de asilo y a la vez satisfacer las necesidades de datos de los Gobiernos de los países de acogida y los asociados en dos esferas

fundamentales del registro, a saber, el intercambio de datos y el incremento de la función operacional de los Gobiernos de los países de acogida en el registro. El intercambio de datos puede ayudar a facilitar una respuesta más oportuna, específica y eficaz, así como a mejorar la coordinación. Al mismo tiempo, puede plantear un riesgo de violaciones de la seguridad de los datos, que pondrían en peligro la protección de las personas vulnerables, especialmente en los países donde los sistemas de protección de los datos privados son deficientes. En el mismo sentido, si bien el hecho de que el Gobierno de un país de acogida asuma un papel unilateral en la gestión cotidiana de la actividad de registro se ajusta a sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y podría simplificar considerablemente los procesos de registro con otros servicios gubernamentales y funciones administrativas, también puede suscitar problemas en materia de protección.

57. La tensión entre el intercambio de datos y la protección no es una posibilidad hipotética, puesto que se observó directamente en las misiones para el estudio de casos. En un caso, los miembros de determinados grupos religiosos expresaron una fuerte renuencia a registrarse, ya que no confiaban en que los asociados del ACNUR harían un buen uso de sus datos y temían que podrían compartirlos con las autoridades del país donde habían sido perseguidos. Esa renuencia daba lugar a “errores de exclusión” e impedía el acceso a la asistencia y la protección. En otro caso, el cierre de la entidad responsable de los refugiados por el Gobierno del país de acogida causó problemas generalizados en los procesos de registro. Dicha entidad volvió a establecerse posteriormente. Cuando se llevó a cabo esta evaluación, el ACNUR estaba transfiriendo la dirección de los procesos de registro a esa entidad; no obstante, si después de la entrega de los datos y el traspaso de la responsabilidad de la gestión a la entidad esta volviera a cerrarse, cientos de miles de personas de la competencia del ACNUR estarían en peligro.

58. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reconocido esta tensión<sup>52</sup>, en la que han insistido tanto el personal del ACNUR en la sede principal y sobre el terreno como los asociados (incluidos algunos representantes de los Gobiernos de los países de acogida). En consecuencia, el ACNUR ha adoptado medidas para afrontar el problema. En algunos países, ha elaborado memorandos de entendimiento y acuerdos de intercambio específicos con los asociados y los Gobiernos de los países de acogida (en 9 de los 12 países incluidos en su análisis había memorandos o acuerdos de ese tipo). Sin embargo, los acuerdos y memorandos mostraban diversos grados de especificidad y claridad y algunos no llegaron a firmarse. Además, no tienen utilidad a menos que se hagan cumplir. En mayo de 2015, el ACNUR publicó una Política sobre la Protección de los Datos Personales de las Personas de la Competencia del ACNUR, que proporciona orientación sobre las normas de confidencialidad e intercambio de datos y enuncia criterios claros para verificar la capacidad relativa a los datos de los asociados. Además, la aplicación proGres v4 contiene un formulario de consentimiento específico que podría ser utilizado por las personas de la competencia del ACNUR para indicar qué información se puede compartir y con quién. Sin embargo, todavía están por verse los resultados de esas iniciativas.

---

<sup>52</sup> Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 91 (LII) sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo (2001).



## V. Conclusión

59. El registro es un elemento fundamental para el cumplimiento del mandato del ACNUR. Con este fin, el ACNUR se ha adaptado a complejos entornos sociopolíticos en continua evolución y ha ajustado su papel en relación con los Gobiernos de los países de acogida, que tienen la responsabilidad última del registro. También ha procurado mantener la máxima pertinencia posible en la prestación de su apoyo específico al registro y en sus intentos de “asegurar que nadie se quede atrás”. Hay numerosos ejemplos que muestran las formas en que su labor de registro ha contribuido al éxito de la asistencia, la protección y las soluciones duraderas.

60. En el futuro, el ACNUR, los Gobiernos de los países de acogida y otros asociados se enfrentarán a desafíos reavivados y nuevos, muchos de los cuales se enuncian en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (resolución 71/1 de la Asamblea General) y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 70/1 de la Asamblea General). Uno de estos desafíos, y no el menor, es la necesidad de velar por que se adopten medidas para que los Estados afronten sus preocupaciones legítimas en materia de seguridad de una manera que sea compatible con sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los refugiados. A este respecto, será crucial mantener los conocimientos técnicos y redoblar la labor de promoción. El éxito futuro de las actividades de registro dependerá también de que: se reciba el apoyo multilateral necesario para que la dotación de recursos de todas las operaciones en los países sea adecuada; las relaciones de trabajo con los Gobiernos de los países de acogida y los asociados sean sólidas y estables; la creación de capacidad del personal sea continua; y se produzca un reconocimiento generalizado de que los costos iniciales de mejora del registro pueden generar valor, credibilidad, economías y seguridad, sin sacrificar la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo.

## VI. Recomendaciones

61. La Oficina de Servicios de Supervisión Interna formula cinco recomendaciones, que considera importantes con arreglo a su sistema de determinación del carácter prioritario de las recomendaciones.

### **Recomendación 1 (párrs. 17 a 19, 29, 36, 40, 41, 48 a 50 y 56 a 61)**

A fin de mantener el impulso de las iniciativas recientes de fomento de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, el ACNUR debería:

1. Actualizar el Manual de Registro de 2003 y las políticas y directrices conexas, con miras a velar por que la coherencia entre las operaciones sea la mayor posible;
2. Finalizar la elaboración de las especificaciones de la Iniciativa de Calidad de la Gestión de la Identificación;
3. Fortalecer la aplicación progresiva de su Política sobre la Protección de los Datos Personales de las Personas de la Competencia del ACNUR, incluida la organización de actividades conexas de orientación y capacitación para abordar las cuestiones de la protección de datos y el consentimiento de los refugiados, tanto en las operaciones del ACNUR como para los Gobiernos de los países de acogida y otros asociados.

Indicadores: a) actualización del Manual; b) finalización de la elaboración de las especificaciones de la Iniciativa de Calidad de la Gestión de la Identificación; c) elaboración de la orientación operacional sobre la protección de datos; d) ejemplos de la promoción, aplicación, cobertura y utilización de los instrumentos a) a c)

### **Recomendación 2 (párrs. 22 a 24, 27 a 29, 30 a 32, 39 a 42 y 60)**

De conformidad con su mandato y con el llamamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de asegurar que nadie se quede atrás, el ACNUR debería:

1. Determinar empíricamente las operaciones en los países que tienen un bajo nivel de cobertura del registro y establecer las causas subyacentes de las barreras que obstaculizan el acceso en esas operaciones, así como sus repercusiones en otros aspectos del mandato del ACNUR (asistencia, protección y soluciones duraderas);
2. Elaborar planes para hacer frente a los problemas de manera oportuna en las operaciones en las que el bajo nivel de cobertura haya tenido un impacto negativo;
3. Sobre la base de la información que figura en el presente informe, identificar las operaciones en que se necesiten más actividades de promoción para velar por que los derechos humanos de todas las personas de la competencia del ACNUR estén protegidos en los procesos de registro dirigidos por los Gobiernos y llevar a cabo esas actividades, en la medida de lo posible.

Indicadores: a) determinación empírica de las causas subyacentes de las barreras que dificultan el acceso en los países con bajo nivel de cobertura y sus consecuencias; b) elaboración de planes para hacer frente a los problemas específicos de cada país; c) determinación de las operaciones en los países con alto nivel de prioridad y realización de actividades de promoción, cuando sea posible; d) ejemplos de la promoción, aplicación, cobertura y utilización de las medidas a) a c)

### **Recomendación 3 (párrs. 27, 28, 31, 32, 35, 36, 40, 47, 51 y 52)**

A fin de aumentar la exactitud, la calidad y la solidez de los datos de registro utilizados en los procesos secundarios, el ACNUR debería concluir el desarrollo y acelerar la puesta en marcha de la aplicación proGres v4 (proGres in Partnership).

Indicadores: aceleración de la puesta en marcha de proGres v4, y pruebas de su contribución al aumento de la exactitud y la calidad de los datos de registro y a una coordinación asistencial más eficaz

### **Recomendación 4 (párrs. 53 a 55)**

El ACNUR debería determinar, junto con los asociados, qué elementos de los datos de registro mejoran en mayor medida su labor común para satisfacer las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo. Una vez hecho esto, debería elaborar los indicadores pertinentes para esos elementos y otros que sean fundamentales para la medición de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las acciones humanitarias interinstitucionales y utilizarlos para medir la eficacia, en estrecha colaboración con los asociados clave.

Indicador: identificación de los elementos de datos de registro más útiles para los principales asociados y elaboración y seguimiento de los indicadores

---

**Recomendación 5 (véanse las figuras basadas en los datos de Global Focus Insight (párrs. 15, 45 y 53 a 55))**

A fin de reforzar el seguimiento de los datos relacionados con el registro de modo que puedan utilizarse más sistemáticamente para la planificación y la toma de decisiones con base empírica, el ACNUR debería incrementar el número de operaciones que presentan informes sobre objetivos relacionados con el registro en Global Focus Insight (u otro medio apropiado que surja del proyecto de revisión de la gestión basada en los resultados).

Indicador: aumento del número de operaciones que presentan informes

## Anexo I

### Observaciones oficiales formuladas por el ACNUR

En el presente anexo, la OSSI presenta el texto completo de las observaciones recibidas del ACNUR sobre la evaluación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 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.

### Respuesta del ACNUR a la evaluación de los programas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

1. En respuesta a su memorando de fecha 6 de marzo de 2017 dirigido al Sr. Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre la evaluación de los programas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se adjuntan a continuación las principales observaciones del ACNUR acerca del proyecto de informe de evaluación oficial. En un documento aparte, que se anexa al presente memorando, se proporciona información más detallada sobre las medidas previstas para aplicar las recomendaciones.

2. La evaluación valora la función desempeñada por el ACNUR en el registro de los refugiados y los solicitantes de asilo de 2012 a 2016. El registro (o gestión de la identificación) es un tema muy complejo, que depende de los diferentes contextos operacionales en todo el mundo, por lo que el grado de participación del ACNUR varía considerablemente. Asimismo, el registro es una actividad continua, que requiere una actividad periódica de actualización y verificación y tiene numerosos aspectos relacionados con la protección. La protección abarca todas las medidas encaminadas a velar por la igualdad de acceso y disfrute de los derechos de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de la competencia del ACNUR, de conformidad con la normativa pertinente, incluidos el derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. Existe una amplia gama de actividades de protección que se basan en los servicios y la información de un registro de calidad. También puede haber algunos contextos operacionales en los que el registro no tenga de por sí un impacto positivo en la protección ni genere beneficios de protección para las personas de la competencia del ACNUR, sino que ese impacto y esos beneficios puedan lograrse sin necesidad de un registro individual.

3. La evaluación de esta cuestión a nivel mundial representa sin duda un desafío. Somos conscientes de que las limitaciones de tiempo y recursos, así como la longitud máxima del informe, no permiten un examen más profundo y amplio de los diversos aspectos del registro, en particular los distintos ángulos y matices de la protección, en los diferentes contextos y entornos operacionales. No obstante, en el informe se reflejan diversos elementos importantes relacionados con el registro, por lo que deseáramos encomiar a la OSSI por haber emprendido esta difícil evaluación.

4. La OSSI tomó principalmente los datos de Global Focus Insight, la herramienta de inteligencia institucional interna del ACNUR. Si bien estos datos pueden proporcionar información pertinente sobre la gestión, debe tenerse en cuenta que el actual marco de resultados del ACNUR tiene unos 185 indicadores del

impacto y más de 700 indicadores del desempeño. Las operaciones seleccionan los objetivos y los indicadores de ese marco de resultados que son más importantes o que se ajustan mejor a sus prioridades. Debido a la gran variedad de operaciones y sus contextos específicos, esos objetivos e indicadores pueden cambiar con el tiempo y variar de una operación a otra. Esto debería tenerse en cuenta al analizar y al sacar conclusiones de alto nivel basadas en datos sobre indicadores de Global Focus Insight.

5. Además, el ACNUR recopila y mantiene diversos conjuntos de datos en diferentes sistemas, como el de Gestión de Sistemas, Recursos y Personal, que el ACNUR utiliza para las finanzas, la cadena de suministro, los recursos humanos y la nómina, y en una base de datos específica de estadísticas de población, que es de dominio público (<http://popstats.unhcr.org/en/>). Si bien esta última incorpora información procedente de diversas fuentes, permite realizar un seguimiento del número de refugiados y solicitantes de asilo registrados por el ACNUR cada año. Estos sistemas son la fuente reconocida de datos interrelacionados. Debido a un aparente error de comunicación, la excesiva dependencia en los datos de Global Focus Insight solo se puso de manifiesto en una fase tardía del proceso. El plazo estricto para la finalización del informe no permitió solucionar estas limitaciones.

6. A pesar de estas carencias, en general la evaluación realiza constataciones interesantes y señala algunas cuestiones conexas clave. En conjunto, el ACNUR está de acuerdo con las recomendaciones de alto nivel. Ya se han adoptado una serie de medidas para aplicarlas y se mantendrán el tiempo que sea necesario. El ACNUR reconoce la necesidad de adoptar medidas adicionales para reforzar su análisis de los datos de registro, en colaboración con los asociados clave. La conclusión del desarrollo de todas las funciones restantes de proGres v4 (proGres in Partnership) y la aceleración prevista de su puesta en marcha facilitarán aún más este proceso. Además, el ACNUR ha emprendido recientemente un examen de su marco de gestión basada en los resultados. En este contexto, también examinará los indicadores, incluidos los relacionados con el registro.

7. Nos gustaría aprovechar la oportunidad para manifestarles nuestro agradecimiento a usted y a sus colegas por su cooperación en la realización de esta evaluación.

## Anexo II

### Respuesta de la OSSI a las observaciones del ACNUR

1. La OSSI agradece al ACNUR sus observaciones y el reconocimiento general expresado a la OSSI por su labor de evaluación de este tema sumamente complejo.
2. Con respecto a las fuentes de datos utilizadas en el análisis, a las que se hace referencia en los párrafos 4 y 5 del memorando del ACNUR que figura en el anexo I, cabe señalar que en el documento conceptual de la evaluación, elaborado en consulta con el ACNUR, se indicó claramente al comienzo de la evaluación la intención de utilizar los datos de los sistemas Global Focus Insight y Gestión de Sistemas, Recursos y Personal (GSRP) del ACNUR, como parte de la metodología de la evaluación. Contrariamente a la afirmación del ACNUR que figura en el párrafo 5, los datos del sistema GSRP se utilizaron de hecho para el análisis de los presupuestos, gastos y plazas (figuras VIII, IX y X); los datos se extrajeron utilizando Global Focus Insight y por eso se citó Global Focus Insight como la fuente. El equipo de evaluación de la OSSI colaboró estrechamente con el ACNUR a lo largo de la evaluación (con excelentes aportaciones de los colegas del ACNUR) a fin de utilizar esos datos de manera creíble y, durante el proceso de finalización de los informes, otros colegas del ACNUR que estaban estrechamente involucrados en el seguimiento de los sistemas de datos confirmaron que los análisis de la OSSI mostraban la máxima solidez posible, a la luz de las limitaciones de los datos del ACNUR.
3. Gracias a la experiencia adquirida en las inspecciones y evaluaciones pasadas y actuales del ACNUR realizadas por la OSSI, la Oficina es consciente de que las limitaciones y deficiencias de los datos de Global Focus Insight hacen que sean poco adecuados para una organización grande y compleja como el ACNUR; sin embargo, son las únicas fuentes oficiales de datos de seguimiento del ACNUR. La OSSI ha señalado las consiguientes limitaciones de los datos en el párrafo 14 y en la nota de pie de página 19 del presente informe. La OSSI ha basado sus conclusiones en un enfoque de metodología mixta, con arreglo al cual se triangularon todos los datos disponibles procedentes de las fuentes enumeradas en el párrafo 14. Las conclusiones que figuran en el presente informe siguen ese principio, de manera que ninguna conclusión se basó exclusivamente en una sola fuente de datos, ya se tratase de Global Focus Insight, el sistema de Gestión de Sistemas, Recursos y Personal u otras. En la aplicación de la recomendación 5, el ACNUR tendrá la oportunidad de reforzar los datos que tiene a su disposición para la planificación y la toma de decisiones basadas en datos.
4. A pesar de estas observaciones, la OSSI se siente alentada por el hecho de que, en la respuesta de su dirección, el ACNUR haya aceptado en conjunto el análisis, las exposiciones de resultados y las recomendaciones de la evaluación.