

**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****Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna***Resumen*

Los conflictos han provocado un aumento en el número y la diversidad de los desplazados en todo el mundo, que a mediados de 2015 eran casi 58 millones. Desde su fundación en 1950, el papel de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ha ampliado para hacer frente a este problema. Aunque el mandato del ACNUR se refiere a los refugiados, también se ocupa de los desplazados internos, cuya atención es responsabilidad primordial del Estado, a través de un marco interinstitucional.

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSI) examinó la pertinencia y la eficacia de la labor del ACNUR en favor de los refugiados y los desplazados internos en “entornos mixtos”, en los que había poblaciones de ambos tipos, en el marco de la ejecución general de su mandato. La evaluación se centró en 21 entornos mixtos e incluyó el uso de encuestas, entrevistas, visitas *in situ*, grupos de discusión, estudios de casos, exámenes de documentos y análisis de datos secundarios.

A pesar del aumento de los refugiados en más de la mitad de los 21 entornos mixtos en los últimos tres años, el ACNUR proporcionó asistencia crítica y protección y logró mantener o aumentar el porcentaje de refugiados que se beneficiaron de su asistencia en la mayoría de los entornos. No obstante, siguió teniendo problemas para llegar a los refugiados ubicados fuera de los campamentos. En general, los asociados y el personal evaluaron positivamente el desempeño del ACNUR en la mayoría de las principales esferas de resultados relacionadas con los refugiados. Las consultas del ACNUR con los refugiados también se evaluaron favorablemente en su mayor parte, pero no así su comunicación con los refugiados en respuesta a sus preocupaciones.



Gracias al marco establecido por el Comité Permanente entre Organismos, el papel del ACNUR en relación con los desplazados internos en los entornos mixtos ha quedado mejor definido. Sus decisiones respecto de la atención a esas personas se han vuelto más sistemáticas y sus funciones al frente de grupos de coordinación se ajustan a sus fortalezas institucionales demostradas. Sin embargo, dentro de esos grupos, las actividades específicas y el grado de implicación del ACNUR con los desplazados internos varían en función de los países.

Mediante su papel de coordinación de las cuestiones relativas a los desplazados internos, el ACNUR ha contribuido a la respuesta a este problema a nivel mundial, y la mayoría de los interesados externos y funcionarios valoraron positivamente la labor del ACNUR en la coordinación de los desplazados internos en entornos mixtos. No obstante, se observaron variaciones en el desempeño y complicaciones en la coordinación a nivel de los países. Algunos de los factores que afectaban a los resultados de la coordinación eran los recursos disponibles, las aptitudes del personal y el nombramiento de responsables de los grupos.

En general, la labor del ACNUR con los desplazados internos en el marco del sistema establecido por el Comité Permanente entre Organismos no ha afectado al cumplimiento de sus responsabilidades más amplias respecto de los refugiados en esos entornos mixtos. En algunos casos en que sí lo hizo, los efectos no fueron del todo negativos, y las repercusiones de la labor con los desplazados internos para la coordinación de los refugiados también fueron mínimas.

A medida que el número de refugiados y desplazados internos va en aumento, los contextos con poblaciones mixtas seguirán planteando retos para el ACNUR y el sistema humanitario en su conjunto. En la presente evaluación se detectaron varios problemas sistémicos que requieren un examen ulterior, incluida la aplicación de la nota conjunta del ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de 2014 relativa a las situaciones mixtas.

La OSSI formula tres recomendaciones importantes al ACNUR:

- a) Mejorar la vigilancia en los países de los refugiados ubicados fuera de los campamentos;
- b) Asegurar una comunicación constante con los refugiados sobre las medidas adoptadas en respuesta a sus observaciones;
- c) Elaborar estrategias de coordinación específicas para cada país.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción y objetivo	4
II. Antecedentes	4
A. Historia y mandato	4
B. Estructura y gobernanza	5
C. Prioridades estratégicas globales y marco de resultados	5
D. Personas de la competencia del ACNUR	6
III. Metodología	8
IV. Resultados de la evaluación	10
A. La Oficina proporcionó asistencia crucial y llevó a cabo actividades de protección de los refugiados en todos los entornos mixtos	10
B. El papel de la Oficina en relación con los desplazados internos en entornos mixtos está mejor definido, pero su grado de colaboración sigue siendo variable	15
C. Mediante su labor de coordinación, el ACNUR ha contribuido a la respuesta a los desplazados internos en entornos mixtos, a pesar de algunas complicaciones a nivel nacional	19
D. En general, la colaboración de la Oficina con los desplazados internos no ha influido negativamente en su trabajo con los refugiados en los entornos mixtos	23
V. Conclusión	25
VI. Recomendaciones	27
 Anexo	
Memorando de fecha 5 de abril de 2016 dirigido a la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	29

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 Refugiados (ACNUR) para una evaluación que se realizaría sobre la base de la evaluación de riesgos llevada a cabo por la OSSI 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 ACNUR en su 57° 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 son las resoluciones de la Asamblea General [48/218 B](#), [54/244](#) y [59/272](#), así como 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 y la eficacia de la labor del ACNUR en favor de los refugiados y los desplazados internos en entornos mixtos de refugiados y desplazados internos, en el marco de la ejecución general de su mandato. El tema de la evaluación surgió de la evaluación del nivel de riesgo de los 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 a la administración del ACNUR que formulara observaciones sobre el proyecto de informe y esas observaciones se tuvieron en cuenta al elaborar el informe final. La respuesta oficial del ACNUR se incluye en el anexo del presente documento.

II. Antecedentes

A. Historia y mandato

5. El ACNUR se creó en virtud de la resolución 319 (IV) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1949. Su mandato, que se define en su Estatuto, aprobado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950 (anexo), consiste en dar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a sus problemas, y fue prorrogado en 2003 “hasta que se dé solución al problema de los refugiados” (véase [A/67/6/Rev.1](#)). La Asamblea General también amplió el mandato básico del ACNUR para incluir en él a los apátridas.

¹ OSSI, División de Inspección y Evaluación, “Programme evaluation of the United Nations High Commissioner for Refugees”, documento conceptual, IED-15-004 (26 de junio de 2015).

² Publicadas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en 2005.

Asimismo, encomendó al ACNUR responsabilidades específicas en relación con los desplazados internos en el marco de un enfoque interinstitucional conjunto.

6. El objetivo general 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 (véase [A/67/6/Rev.1](#)). Debido a las crisis recientes, el número de personas desplazadas que entran dentro del ámbito de competencia del ACNUR ha aumentado considerablemente, de 35,8 millones en 2012 a 57,9 millones en 2015³.

7. Los principales instrumentos que rigen los derechos de los refugiados y el marco jurídico que sustenta la labor del ACNUR son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que tienen 145 y 146 Estados partes, respectivamente⁴. En el caso de los desplazados internos, las autoridades nacionales tienen la responsabilidad primordial de ofrecer protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas dentro de su jurisdicción.

B. Estructura y gobernanza

8. El ACNUR está encabezado por el Alto Comisionado, que se encarga de dirigir la organización, con la asistencia de un Alto Comisionado Adjunto y dos Altos Comisionados Auxiliares (uno a cargo de las Operaciones y otro de la Protección).

9. La Oficina rinde cuentas a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social y presenta informes anuales a ambos. El Comité Ejecutivo, integrado actualmente por 98 Estados, se reúne cada mes de octubre y aprueba el presupuesto por programas bienal.

10. La sede principal del ACNUR, que se encuentra en Ginebra, incluye la Oficina Ejecutiva, siete divisiones y cinco oficinas regionales (véase [A/AC.96/1125](#)). Sus operaciones sobre el terreno están repartidas en 456 lugares en 126 países⁵.

C. Prioridades estratégicas globales y marco de resultados

11. Los objetivos del ACNUR se articulan como prioridades estratégicas globales en su marco de resultados e incluyen:

- 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;

³ Véase “UNHCR mid-year trends 2015” (ACNUR, 2015), cuadro 1, última fila.

⁴ Información correspondiente al mes de abril de 2015.

⁵ Véase *UNHCR Global Appeal 2016-2017*.

- f) Soluciones duraderas;
- g) Respuesta de emergencia.

D. Personas de la competencia del ACNUR

12. Los 57,9 millones de personas que entraban dentro del ámbito del mandato del ACNUR a mediados de 2015, conocidas como personas de la competencia del ACNUR, se distribuían en las siguientes categorías (véase el cuadro 1):

- a) Refugiados: personas que se encuentran fuera de su país por temor a sufrir persecución o violencia indiscriminada y que necesitan protección internacional;
- b) Solicitantes de asilo: personas cuyas solicitudes de asilo o de la condición de refugiado están pendientes de resolución;
- c) Refugiados repatriados: personas de la competencia del ACNUR por un período limitado después de que regresan a su país de origen;
- d) Apátridas: personas que no se consideran nacionales de ningún Estado;
- e) Desplazados internos: personas obligadas a huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida;
- f) Desplazados internos retornados: desplazados internos que recibían protección o asistencia del ACNUR y que han regresado a su lugar de origen.

Cuadro 1

Población de la competencia de las oficinas regionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2015

(En millones de personas)

	<i>Desplazados internos que recibían protección o asistencia del ACNUR^a</i>	<i>Refugiados y personas en situaciones análogas a las de los refugiados</i>	<i>Personas de la competencia del ACNUR con arreglo al mandato sobre la apatridia</i>	<i>Otras personas de la competencia del ACNUR^b</i>
Europa	2,6	3,5	0,6	..
Asia y el Pacífico	3,0	3,8	1,8	..
América	6,5	0,8	0,1	..
África	8,7	4,1	1,0	..
Oriente Medio y África del Norte	13,3	3,0	0,4	..
Total	34,0	15,1	3,9	5,0

Fuente: "UNHCR mid-year trends 2015".

Nota: Población total de la competencia del ACNUR = 57,9 millones de personas.

^a Incluidas las personas en situaciones análogas a las de los desplazados internos.

^b Incluidos los solicitantes de asilo, los desplazados internos retornados y los refugiados repatriados.

Recursos de la Oficina

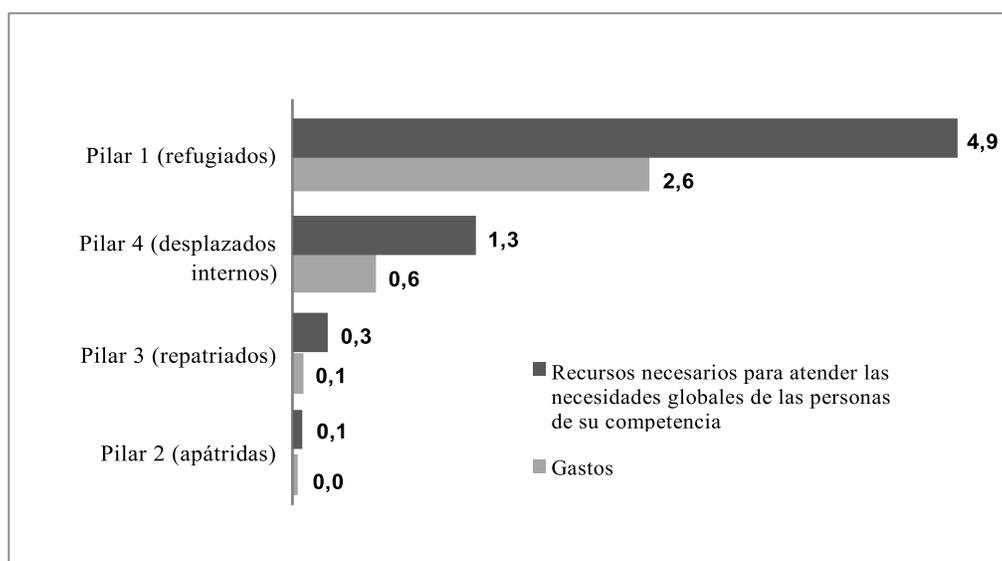
13. En 2014, las necesidades de recursos del ACNUR para la ejecución de sus actividades ascendieron a 6.600 millones de dólares, lo que equivalía a un aumento del 53% respecto de 2012. Los ingresos efectivos en 2014 ascendieron a 3.600 millones de dólares y los gastos efectivos a 3.400 millones de dólares. Menos de 1% del presupuesto del ACNUR proviene de contribuciones con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas; el 99% restante se financia con contribuciones voluntarias⁶. En 2015, el ACNUR tenía 9.728 funcionarios, el 88% de los cuales trabajaba en lugares de destino sobre el terreno⁷.

14. El presupuesto del ACNUR se divide en cuatro pilares que corresponden en parte a los principales grupos de personas de su competencia. En el gráfico I se muestra la distribución del presupuesto para atender las necesidades de las personas de la competencia del ACNUR así como los gastos correspondientes, desglosados por grupos de población. Los refugiados representan el porcentaje más alto, con un 74% de las necesidades totales y un 76% de los gastos efectivos.

Gráfico I

Presupuesto final y gastos de la Oficina por grupos de población, 2014

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



Fuente: UNHCR Global Report 2014.

Labor de la Oficina en entornos mixtos de refugiados y desplazados internos

15. En 1993, la Asamblea General afirmó su apoyo al ACNUR para que proporcionara asistencia humanitaria y protección a los desplazados internos, “especialmente cuando esas actividades podían contribuir a la prevención o la

⁶ ACNUR, *UNHCR Global Report 2014* (2015), pág. 135.

⁷ ACNUR, *UNHCR Global Appeal 2016-2017* (2015), pág. 2.

solución de los problemas de los refugiados”. La Asamblea General estableció que la labor del ACNUR con los desplazados internos debía “basarse en solicitudes concretas del Secretario General o de los órganos principales competentes de las Naciones Unidas, y contar con la conformidad del Estado interesado”⁸. También estableció criterios para esa labor, entre otros que “no debía ir en detrimento del mandato de la Oficina en favor de los refugiados ni de la institución del asilo”⁹.

16. En 1991, la Asamblea General aprobó la resolución 46/182, por la que creó el Comité Permanente entre Organismos presidido por el Coordinador del Socorro de Emergencia. En 2012, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios señaló que la resolución 46/182 confería al Coordinador del Socorro de Emergencia la responsabilidad de “coordinar la asistencia humanitaria” en situaciones complejas de emergencia. En 2013, el ACNUR señaló que su propio Estatuto lo situaba “en el centro del sistema de respuesta internacional a los refugiados, incluso en lo que respecta a las funciones de coordinación”. En 2014 había una superposición de las responsabilidades con respecto a los refugiados y los desplazados internos en 14 entornos mixtos, en los que las Naciones Unidas habían puesto en marcha simultáneamente respuestas para atender a refugiados y a desplazados internos. El ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios procuraron aclarar sus funciones y responsabilidades respectivas en su nota conjunta de 2014 sobre las situaciones mixtas y la coordinación en la práctica.

III. Metodología

17. En la presente evaluación se examinó la labor del ACNUR en entornos mixtos de refugiados y de desplazados internos, entendidos como los entornos en los países que acogían más de 10.000 refugiados y más de 10.000 desplazados internos simultáneamente en 2014, independientemente de si el ACNUR prestaba servicios o no a la población de desplazados internos. El marco de la evaluación abarcó 21 entornos mixtos, a saber: Afganistán, Bangladesh, Burundi, Camerún, Chad, Etiopía, India, Iraq, Kenya, Libia, Malí, Nepal, Níger, Pakistán, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, Serbia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda y Yemen. Esos países acogían al 41% de los 15 millones de refugiados y al 73% de los 34 millones de desplazados internos de todo el mundo y representaban el 48% y el 82% de los gastos totales del ACNUR en servicios para los refugiados y los desplazados internos, respectivamente, en 2014.

18. La evaluación se centró en el último período de tres a cuatro años y sus resultados se basan en la triangulación de múltiples fuentes de datos. Se utilizó una combinación de los siguientes métodos cualitativos y cuantitativos para la reunión de datos:

a) Misiones a Ginebra, la República Democrática del Congo (Kinshasa, Goma, Bukavu y Uvira), el Iraq (Irbil y Dohuk) y Malí (Bamako y Faragouaran), incluidas visitas a los campamentos en que se alojan persona y comunidades de la competencia de la Oficina, y observación directa de las condiciones, las comunicaciones y las operaciones del ACNUR;

⁸ Véase la resolución 48/116 de la Asamblea General, párr. 12.

⁹ Véase la resolución 69/152 de la Asamblea General, párr. 11.

b) Entrevistas semiestructuradas (un total de 151 entrevistas) en la sede y sobre el terreno con funcionarios del ACNUR, asociados, representantes de los Gobiernos, refugiados, desplazados internos y otros interesados;

c) Encuestas en línea de una muestra no aleatoria de profesionales, personal sustantivo de la sede y personal sobre el terreno del ACNUR en los 21 entornos mixtos¹⁰; y una muestra no aleatoria de asociados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) en los 21 entornos mixtos, incluidos asociados en las operaciones, miembros de los grupos dirigidos o codirigidos por el ACNUR, coordinadores de los grupos y coordinadores humanitarios¹¹;

d) Grupos de discusión (13 grupos en total) con los refugiados y los desplazados internos en la República Democrática del Congo, el Iraq y Malí;

e) Estudios de casos detallados de 11 de los 21 entornos mixtos, utilizando información de entrevistas, encuestas, exámenes de documentos y fuentes secundarias de datos¹², y haciendo una comparación entre países de los resultados y los factores contributivos;

f) Examen de una muestra selecta de documentos, incluidos planes operacionales, directivas e informes internos, documentos de coordinación a nivel mundial y operacional, y evaluaciones pertinentes;

g) Análisis de datos sobre los programas del ACNUR, cifras sobre población y presupuesto, y datos sobre las operaciones de la base de datos del ACNUR (Global Focus).

19. La reunión de datos para la evaluación tropezó con tres limitaciones importantes: la falta de datos coherentes y amplios sobre la supervisión y el desempeño del ACNUR, que dificultó la comparación entre países; las bajas tasas de respuesta a las encuestas del personal y los asociados; y la detección de varios problemas relacionados con las estructuras de coordinación a nivel de todo el sistema, que caían fuera del alcance de la presente evaluación.

20. La OSSI celebró consultas con el ACNUR durante la evaluación y expresó su agradecimiento por la colaboración y la asistencia brindadas por la Oficina.

¹⁰ La encuesta del personal se envió a una muestra no aleatoria de 1.407 funcionarios, de los que 398 respondieron al cuestionario (una tasa de respuesta del 28%). Las respuestas de los funcionarios destinados en el Líbano y Turquía se utilizaron en el análisis a nivel mundial pero no en el análisis por países porque esos dos países no se incluyeron en la muestra final de 21 entornos mixtos.

¹¹ La encuesta de los asociados se envió a una muestra no aleatoria de 1.362 empleados de los asociados, de los que 276 respondieron al cuestionario (una tasa de respuesta del 20%).

¹² Los 11 estudios de casos fueron los de: Afganistán, Camerún, Iraq, Libia, Malí, Pakistán, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur y Yemen. Se seleccionaron sobre la base de: a) la labor del ACNUR con los desplazados internos; b) el tamaño de la población y el presupuesto; c) la representación geográfica; y d) la combinación de los arreglos de coordinación y las diversas corrientes de desplazados. Entre los 10 entornos mixtos no seleccionados para realizar estudios de casos se encuentran los seis en los que el ACNUR no participa en la atención a los desplazados internos.

IV. Resultados de la evaluación

A. La Oficina proporcionó asistencia crucial y llevó a cabo actividades de protección de los refugiados en todos los entornos mixtos

21. A pesar del aumento del número de refugiados en más de la mitad de los 21 entornos mixtos, el ACNUR mantuvo o aumentó el porcentaje de refugiados a los que proporcionó asistencia en la mayoría de los entornos en los últimos tres o cuatro años.

22. A finales de 2014 había más de 6,1 millones de refugiados en los 21 entornos mixtos¹³, un aumento total de casi 1 millón de personas desde 2012. Durante este período de tres años, el número de refugiados aumentó en más de la mitad de los entornos (13 de 21), se mantuvo en un nivel similar en seis de ellos y disminuyó en dos.

23. En respuesta a este desafío, el ACNUR informó de que había prestado asistencia a una gran mayoría (87%) de la población total de refugiados en los 21 entornos en 2014; el porcentaje de refugiados que recibieron asistencia aumentó en seis entornos, se mantuvo a un nivel similar en 12, y disminuyó en tres de ellos. El ACNUR proporcionó asistencia a entre el 88% y el 100% de los refugiados en 14 de los 21 entornos, y a entre el 61% y el 74% en dos de ellos. Los otros cinco entornos con tasas de asistencia inferiores al 50% incluían dos entornos en que los Gobiernos nacionales prestaban asistencia directa a determinados grupos de refugiados, dos entornos con conflictos activos generalizados que limitaban considerablemente el acceso de la asistencia humanitaria y un entorno en el que el Gobierno imponía restricciones para el acceso a una gran población de refugiados. En el cuadro 2 se muestran las cifras y las tendencias sobre la población de refugiados y la asistencia del ACNUR en cada uno de los entornos mixtos en los últimos tres años.

¹³ Las cifras sobre la población de refugiados que figuran en el presente informe se basan en datos del ACNUR y reflejan algunas estimaciones. Según un informe del Instituto Nacional de Estadística de Noruega y el ACNUR de 2015, el 23% de los datos sobre la población de refugiados estaban basados en estimaciones o en una combinación de estimaciones e inscripciones en registros (véase [E/CN.3/2015/9](#)).

Cuadro 2
**Número de refugiados, tendencias y asistencia prestada por la Oficina
 en 21 entornos mixtos, 2012-2014**

<i>Labor del ACNUR</i>	<i>Operación</i>	<i>Población (en miles de personas)</i>		<i>Población que recibía asistencia del ACNUR (porcentaje)</i>	
		<i>2014</i>	<i>Tendencia</i>	<i>2014</i>	<i>Tendencia</i>
Refugiados y desplazados internos	Afganistán	300	↗	100	→
	Camerún	264	↗	94	→
	Chad	453	↗	100	↗
	Iraq	271	↗	100	→
	Libia	28	↗	100 ^a	→
	Níger	78	↗	100	→
	Sudán del Sur	248	↗	100	→
	República Árabe Siria	149	↘	17	→
	Yemen	258	↗	46	↘
	Burundi	53	↗	100	→
	Malí	15	→	100	↗
	Pakistán	1 506	→	100	→
	Serbia	44	→	18	↗
	República Democrática del Congo	120	↗	74	↗
Sudán	278	↗	88	↗	
Solo refugiados	Bangladesh	232	→	14	↘
	Etiopía	660	↗	100	→
	India	200	→	13	↗
	Kenya	551	→	100	→
	Nepal	38	↘	61	↘
	Uganda	386	↗	100	→
Total		6 132	↗	87	

Fuente: Publicaciones del ACNUR, "Global trends" y "Mid-year trends".

^a Sobre la base de los datos a mediados de 2015.

24. En 2014, el 52% de los refugiados en los 21 entornos residía fuera de los campamentos. El ACNUR elaboró una política para encontrar alternativas a los campamentos, en reconocimiento del hecho de que vivir en comunidades puede aumentar la resiliencia e independencia y crear más oportunidades de llevar una vida normal¹⁴. El ACNUR ha comenzado a reunir información sobre la aplicación de

¹⁴ Véase ACNUR, "Política del ACNUR de alternativas a los campamentos" (2014).

esta política¹⁵, pero no se dispone todavía de datos completos y desglosados sobre la asistencia del ACNUR a los refugiados ubicados fuera de los campamentos. Las visitas sobre el terreno pusieron de manifiesto los problemas que existen para ofrecer cobertura a los refugiados fuera de los campamentos. En dos de los lugares visitados, en los que la mayoría de los refugiados vivían fuera de los campamentos, varios de los asociados y funcionarios entrevistados consideraban que la asistencia del ACNUR a los refugiados fuera de los campamentos era un punto débil; en uno de esos entornos, la asistencia del ACNUR se centraba principalmente en los refugiados que vivían en los campamentos debido a los problemas de acceso y a la escasez de fondos, mientras que en el otro, a juzgar por la información reunida en las observaciones directas y los grupos de discusión, los refugiados que estaban fuera de los campamentos tenían un acceso menos fiable a los servicios básicos que los que se encontraban en los campamentos¹⁶.

Excepto en relación con el logro de soluciones duraderas, los asociados y los funcionarios valoraron en general positivamente el desempeño de la Oficina

25. Los cuatro resultados principales para los refugiados seleccionados a los efectos de la presente evaluación son:

- a) Protección contra la persecución y la violencia;
- b) Mitigación de otros riesgos en materia de protección;
- c) Cobertura de las necesidades básicas;
- d) Logro de soluciones duraderas.

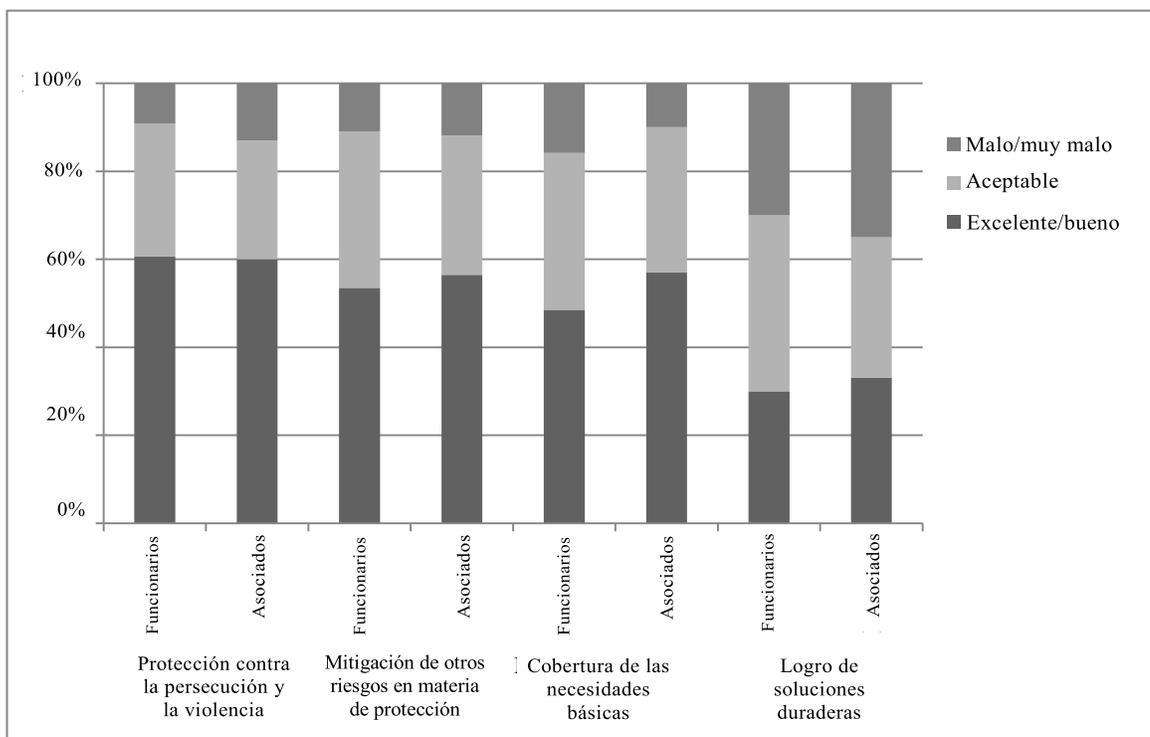
26. Como se puede observar en el gráfico II, los asociados y los funcionarios encuestados en los 21 entornos valoraron positivamente el desempeño del ACNUR en materia de protección. Asimismo, la labor de protección fue el éxito del ACNUR en los últimos tres o cuatro años más citado por los asociados y funcionarios entrevistados en los lugares sobre el terreno.

27. A la hora de evaluar el desempeño del ACNUR en la cobertura de las necesidades básicas de los refugiados, el 57% de los asociados y el 49% de los funcionarios dijeron que era buena o excelente. Solo una tercera parte de los asociados y funcionarios encuestados expresaron una opinión positiva sobre el desempeño del ACNUR en la búsqueda de soluciones duraderas, en reconocimiento de las dificultades externas señaladas por la OSSI en su evaluación del ACNUR realizada en 2014-2015 (E/AC.51/2015/5).

¹⁵ Véase ACNUR, “Herramienta de diagnóstico de alternativas a los campamentos: resultados globales 2015”.

¹⁶ En el tercer entorno visitado todos los refugiados vivían fuera de campamentos.

Gráfico II
Las calificaciones del desempeño de la Oficina otorgadas por los asociados y funcionarios fueron en general muy similares



Fuente: Encuestas de los funcionarios y los asociados realizadas por la OSSI.

Los funcionarios también señalaron que los resultados para los refugiados habían mejorado en dos tercios de los entornos mixtos

28. Se recabó la opinión de los funcionarios en los 21 entornos acerca de las tendencias en cada uno de los resultados principales para los refugiados y la influencia en ellas tanto del desempeño del ACNUR como de los factores externos. En 14 de los entornos, el personal señaló que en los últimos tres o cuatro años se habían observado tendencias positivas en al menos tres de los cuatro resultados para los refugiados. Los otros siete entornos, en los que el personal no informó sobre mejoras, se caracterizaban por graves problemas operacionales, como un alto nivel de inseguridad e inaccesibilidad de las poblaciones de refugiados, inestabilidad política o restricciones impuestas por el Gobierno de acogida.

29. Con respecto a cada una de las esferas de resultados, el personal destinado en 14 de los 21 entornos informó de que la protección contra la persecución y la violencia y la mitigación de otros riesgos en materia de protección habían mejorado en los últimos tres o cuatro años. Asimismo, según el personal de 14 de los 21 entornos, la cobertura de las necesidades básicas también había mejorado. En cuanto al logro de soluciones duraderas para los refugiados, el personal de 15 de los 21 entornos dijo que los resultados habían mejorado.

Por lo que respecta a la aplicación de procesos participativos, las consultas celebradas por la Oficina con los refugiados habían sido por lo general positivas en los 21 entornos mixtos, pese a los problemas para gestionar las expectativas de los refugiados

30. Las operaciones del ACNUR tienen que realizar evaluaciones participativas de las necesidades, que sirven de base para el diseño de los programas y la asignación de recursos, aplicando el enfoque basado en la edad, el género y la diversidad y el enfoque basado en la responsabilidad para con las poblaciones afectadas¹⁷. En general, el ACNUR ha tenido un buen desempeño en esta esfera. En un examen realizado en 2014 de los informes sobre la aplicación del enfoque basado en la edad, el género y la diversidad en los 21 entornos mixtos se constató que en 19 de ellos se realizaban evaluaciones participativas oficiales aplicando dicho enfoque y que en todos esos entornos se habían incorporado los resultados de las evaluaciones en la planificación y la programación para 2015. La aplicación de un enfoque participativo variaba entre las operaciones e incluía diálogos semiestructurados con las mujeres y los hombres refugiados de diferentes grupos de edad en unos pocos campamentos seleccionados y consultas con los refugiados tanto en los campamentos como fuera de ellos. En una operación las iniciativas oficiales se centraban en los repatriados y los desplazados internos. Los dos entornos en los que no se llevaron a cabo iniciativas oficiales se encontraban en países que tenían graves problemas de seguridad; pese a todo, en uno de ellos el ACNUR estaba procurando promover de manera oficiosa la participación de las personas de su competencia en el proceso de planificación.

31. El 42% de los asociados sobre el terreno entrevistados también expresaron una opinión favorable sobre las comunicaciones del ACNUR con la población de su competencia, frente a un 15% de ellos que afirmaron que se debía mejorar en esa esfera. Por otro lado, la mayoría de los funcionarios entrevistados sobre el terreno (70%) expresaron opiniones positivas sobre las comunicaciones del ACNUR con la población de su competencia y citaron como prueba de ello las evaluaciones participativas de las necesidades, el enfoque basado en la edad, el género y la diversidad y otras formas de comunicación periódica, mientras que el 28% dijo que se debían mejorar. Los funcionarios entrevistados sobre el terreno dijeron que tenían en cuenta habitualmente las observaciones que recibían de la población de su competencia para la planificación y programación. En al menos cuatro entornos, incluidos dos visitados por la OSSI, el ACNUR había empezado a utilizar programas de asistencia en efectivo para algunas comunidades de refugiados en respuesta a las observaciones formuladas por las personas de su competencia. Además, la OSSI observó una variedad de vías que los refugiados podían utilizar para comunicar sus necesidades, bien directamente o a través de los asociados en la ejecución, como las reuniones periódicas con los comités de refugiados seleccionados por edad, género y diversidad.

32. Sin embargo, las visitas sobre el terreno pusieron de manifiesto los problemas a que se enfrentan el ACNUR y sus asociados para gestionar las expectativas de las personas de su competencia y cerrar el ciclo de retroalimentación mediante la comunicación a los refugiados de las decisiones adoptadas en respuesta a sus observaciones. En los grupos de discusión organizados en las tres misiones, los

¹⁷ Véase ACNUR, “Age, gender and diversity policy: working with people and communities for equality and protection”.

refugiados participantes expresaron gran insatisfacción con la asistencia prestada por el ACNUR y exigieron de forma casi unánime que se aumentara dicha asistencia. También expresaron frustración en relación con el alcance de sus comunicaciones con el ACNUR. Varios de los asociados y funcionarios entrevistados reconocieron que tal vez no se había informado debidamente a las comunidades destinatarias sobre las limitaciones de fondos.

B. El papel de la Oficina en relación con los desplazados internos en entornos mixtos está mejor definido, pero su grado de colaboración sigue siendo variable

Los parámetros para la colaboración de la Oficina con los desplazados internos están ahora más claros gracias al sistema de grupos temáticos

33. A diferencia de su papel y responsabilidad respecto de los refugiados, claramente definidos, el papel del ACNUR en relación con los desplazados internos ha variado a lo largo de los últimos cuatro decenios. Entre las décadas de 1970 y 1990, el ACNUR decidía si colaboraba con los desplazados internos según las circunstancias de cada caso, conforme a los criterios de la Asamblea General y a discreción de la administración del ACNUR. También variaban los sectores en los que el ACNUR colaboraba con los desplazados internos, entre ellos, por ejemplo, la alimentación, la salud y la educación¹⁸.

34. Sin embargo, la colaboración del ACNUR con los desplazados internos se inscribe ahora en su mayor parte en el marco definido por el sistema de grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos, instaurado en 2005 y que se integró en la Agenda Transformativa en 2011¹⁹. En este marco, el Comité Permanente entre Organismos ha asignado competencias para dirigir la coordinación de los grupos temáticos mundiales a los organismos humanitarios participantes. El ACNUR dirige el grupo temático mundial sobre protección y codirige los grupos sobre a) coordinación y gestión de campamentos y b) alojamiento de emergencia y artículos no alimentarios. Los grupos temáticos de ámbito nacional se activan en función de las necesidades y de un conjunto de criterios convenidos por conducto del Comité.

35. En consecuencia, las decisiones del ACNUR relativas a su colaboración con los desplazados internos se han tornado más sistemáticas. Esta circunstancia quedó de manifiesto en las entrevistas al personal de la sede, en las que el motivo principal más citado para la colaboración del ACNUR fue su papel en el Comité Permanente entre Organismos. Casi una tercera parte del personal de la sede entrevistado también mencionó la disponibilidad de recursos como uno de los factores para que la Oficina colaborara, habida cuenta de que la financiación de las actividades del

¹⁸ Véase “UNHCR’s operational experience with internally displaced persons” (ACNUR, 1994) y “La protección de los desplazados internos y el papel del ACNUR” (ACNUR, 2007).

¹⁹ Las medidas de la Agenda Transformativa se enuncian claramente en el documento de antecedentes y compendio de medidas elaborado por el Comité Permanente entre Organismos en 2012 y en los protocolos elaborados entre 2013 y 2015. Los “grupos temáticos” son órganos de coordinación designados por el Comité, integrados por organizaciones humanitarias de los principales sectores de la acción humanitaria. Los “sectores” tienen funciones similares, pero suelen quedar al margen de los marcos del Comité y, en lo que respecta a la respuesta a los refugiados, están dirigidos por el ACNUR.

ACNUR en relación con los desplazados internos dependía de cada proyecto y era consignada específicamente para ese grupo de población en la estructura presupuestaria dividida por pilares. El ACNUR ha procurado precisar y seguir consolidando la base jurídica y los principios de su labor con los desplazados internos, por ejemplo mediante la reciente publicación de una nota orientativa en 2014. En esa nota afirmó que el propósito de su colaboración con los desplazados internos era “reforzar las complementariedades y sinergias entre el trabajo del ACNUR con los refugiados y los desplazados internos”²⁰. En ese sentido, fijó las intervenciones prioritarias en relación con los desplazados internos de conformidad con el marco de compromisos y resultados de sus grupos temáticos, que ha pasado a denominarse “marco para el trabajo con los desplazados internos”²¹.

36. El personal también señaló que el papel del ACNUR respecto de los desplazados internos estaba más claro. Todo el personal de la sede entrevistado al respecto dijo que ese papel había pasado a estar más claro, aunque algunos entrevistados afirmaron que eran necesario concretarlo aún más. La mayoría del personal encuestado señaló que el papel del ACNUR en relación con los desplazados internos en todo el mundo había pasado a estar más claro o no había variado en los últimos tres o cuatro años (el 43% y el 37%, respectivamente). Un 19% de los entrevistados, la mayoría de los cuales trabajaba en 6 de los 21 entornos, consideró que el papel había pasado a estar menos claro.

Las labores de dirección de los grupos temáticos que asume la Oficina en respuesta a los desplazados internos coinciden en gran medida con sus puntos fuertes en cuanto organización

37. Las labores de dirección de los grupos temáticos que asume el ACNUR se corresponden con sus ventajas comparativas. En particular, la dirección del grupo temático mundial sobre protección y de los grupos temáticos de protección a escala nacional está en consonancia con el hecho de que los conocimientos especializados sobre protección fueran la aportación singular del ACNUR más citada, puesto que fue mencionada por un tercio de todo el personal y los asociados entrevistados. Las siguientes esferas de valor añadido del ACNUR más citadas por todos los encuestados fueron su capacidad de respuesta en casos de emergencia y sus conocimientos técnicos en ámbitos como la gestión de campamentos y el alojamiento. Los asociados entrevistados también citaron con mucha frecuencia la coordinación o las asociaciones del ACNUR, y los conocimientos técnicos y la capacidad en materia de protección, como ventajas singulares a la hora de trabajar con los desplazados internos.

38. El 68% de los asociados encuestados dijo que el ACNUR estaba desempeñando el papel correcto en relación con los desplazados internos. Los asociados que no creían que el ACNUR estuviera desempeñando el papel que le correspondía destacaron principalmente las deficiencias en la coordinación y la insuficiente colaboración con los desplazados internos, e indicaron que las respuestas negativas guardaban más relación con los resultados del ACNUR que con su papel.

²⁰ Véase ACNUR, “Participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno: orientación provisional” (marzo de 2014).

²¹ El ACNUR publicó posteriormente un documento titulado “Operational Guidelines for UNHCR’s Engagement in Situations of Internal Displacement” en enero de 2016.

Las disposiciones de la Oficina en materia de dirección y los gastos destinados a los desplazados internos en entornos mixtos quedan comprendidos en términos generales dentro de sus responsabilidades en el marco de los grupos temáticos y sus objetivos institucionales

39. Las disposiciones del ACNUR en materia de dirección a escala nacional suelen reflejar sus funciones de coordinación en el ámbito mundial. Como se indica en el gráfico III, el ACNUR dirige o codirige el grupo o el sector sobre protección en los 11 estudios de casos, dirige o codirige el grupo sobre alojamiento y artículos no alimentarios en 8 de los 10 casos en los que el grupo temático está activo, y dirige o codirige la coordinación y gestión de los campamentos en los siete casos en que este grupo temático está activo. En 2 de los 11 casos, la colaboración va más allá de estos tres grupos temáticos: en respuesta a las necesidades locales y en reconocimiento de su capacidad, el ACNUR codirige el sector de retorno, recuperación y reintegración en el Sudán y el grupo de trabajo sobre asistencia en efectivo en el Iraq.

Gráfico III

El papel de la Oficina en los mecanismos de coordinación de la respuesta a escala nacional relacionados con los desplazados internos en entornos mixtos se corresponde en gran medida con sus funciones en el ámbito mundial

	Protección	Alojamiento	Artículos no alimentarios	Coordinación y gestión de campamentos	Otros sectores
Afganistán	Codirección del grupo	Codirección del grupo		n.a.	Dirección de varios sectores
Camerún	Codirección del sector	n.a.			Dirección de varios sectores
República Democrática del Congo	Dirección del grupo	Ninguna función de dirección		Codirección del grupo de trabajo	
Iraq	Codirección del grupo	Codirección del grupo		Codirección del grupo	Dirección del grupo de trabajo sobre asistencia en efectivo
Libia	Dirección del sector	Dirección del sector		n.a.	
Malí	Dirección del grupo	Dirección del grupo			
Pakistán	Dirección del grupo	Dirección del grupo			Dirección del grupo
Sudán del Sur	Codirección del grupo	Ninguna función de dirección		Codirección del grupo	
Sudán	Dirección del sector	Dirección del sector		n.a.	Codirección del sector de retorno, reintegración y recuperación
República Árabe Siria	Dirección del sector	Codirección del sector		Dirección del sector	
Yemen	Dirección del grupo	Dirección del grupo			

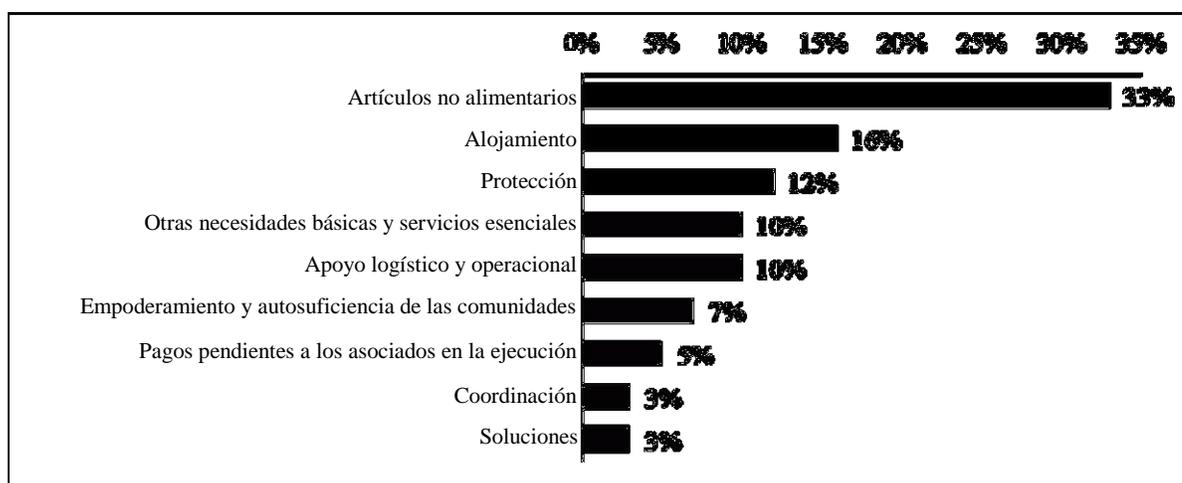
Fuente: Compilación de entrevistas de la OSSI, planes de respuesta humanitaria y documentos de coordinación a nivel nacional.
Abreviaturas: n.a., no se aplica.

40. Los gastos relativos a los desplazados internos, desglosados por sector, también reflejan el énfasis prioritario del ACNUR en las competencias correspondientes a sus esferas temáticas en los entornos mixtos. Como se puede observar en el gráfico IV, los tres sectores con más gastos durante el período 2012-2014 fueron los de artículos no alimentarios (33% del gasto total en desplazados internos), alojamiento (16%) y protección (12%), sectores que coinciden con las competencias de los tres grupos temáticos que dirige. Las demás categorías de gastos, incluida la categoría de coordinación, también pueden comprender gastos relativos a los grupos temáticos.

Gráfico IV

Los gastos de la Oficina destinados a los desplazados internos, desglosados por sector, en los 21 entornos mixtos^a entre 2012 y 2014 se concentraron en las esferas temáticas de las que es responsable

(Porcentaje que representa cada sector con respecto al total de los gastos destinados a los desplazados internos)



Fuente: Datos del Proyecto de Renovación de los Sistemas de Gestión del ACNUR.

^a Incluye los gastos de las operaciones en los 21 entornos mixtos: Afganistán, Bangladesh, Burundi, Camerún, Chad, Etiopía, India, Iraq, Kenya, Libia, Malí, Nepal, Níger, Pakistán, República Árabe Siria (incluida la Oficina del Coordinador Regional para los Refugiados encargado de los refugiados sirios en Ammán), República Democrática del Congo, Serbia, Sudán (incluida la Red de Distribución Humanitaria Común del Sudán), Sudán del Sur, Uganda y Yemen.

Sin embargo, en el marco de sus funciones en los grupos temáticos, las actividades específicas y el grado de colaboración de la Oficina con los desplazados internos variaron entre los distintos países

41. El análisis del “marco para el trabajo con los desplazados internos” pone de manifiesto que las actividades del ACNUR con respecto a los desplazados internos quedan comprendidas en términos generales dentro de sus esferas temáticas. El ACNUR analizó los planes nacionales de 2016 con arreglo a las intervenciones prioritarias establecidas en su nota orientativa sobre la participación en situaciones con desplazados internos, de 2014. En 7 de los 21 entornos mixtos se hizo un análisis completo de los indicadores del marco para el trabajo con los desplazados internos. En esos siete entornos, el 80% de las actividades relativas a los

desplazados internos quedó comprendido dentro del marco. En cuanto al 20% restante, alrededor de la mitad seguía encuadrándose en las esferas temáticas, pero al margen de las esferas prioritarias concretas del ACNUR²².

42. No obstante, dentro de estas amplias esferas temáticas, los 11 estudios de casos sacaron a la luz variaciones significativas en las actividades específicas relativas a los desplazados internos que había llevado a cabo el ACNUR. Las variaciones son adecuadas si se introducen en respuesta a las necesidades del contexto local, como sucedió en algunos entornos; en otros casos, las variaciones fueron más problemáticas. En un entorno que suscita gran preocupación en relación con la protección, las actividades de coordinación se limitaron prácticamente a celebrar reuniones y a coordinar la vigilancia de las actividades de protección, mientras que en otros entornos esta función comprendió evaluaciones exhaustivas de las necesidades, elaboración de mapas en los que se señalaba quién estaba haciendo qué, dónde y cuándo²³, y recaudación de fondos para subsanar las lagunas en materia de asistencia. Además, el carácter intersectorial de la protección se ha prestado a diversas interpretaciones de lo que constituye una intervención de protección. El amplio alcance de las actividades relacionadas con la coordinación y gestión de campamentos y el alojamiento también ha puesto de relieve la interrelación entre los grupos temáticos que el ACNUR dirige o codirige. Por ejemplo, en uno de los contextos, los miembros del grupo temático sobre alojamiento manifestaron su frustración por la falta de avances en el grupo temático sobre agua, saneamiento e higiene, lo que ocasionó retrasos en las actividades de alojamiento y dio lugar a debates sobre si el ACNUR debería participar en el suministro de agua, saneamiento e higiene. Los grupos temáticos mundiales se encargan de proporcionar orientación y de asignar atribuciones a los coordinadores²⁴ pero la aplicación efectiva sobre el terreno puede ser desigual, como señalaron algunos de los funcionarios y asociados entrevistados en 5 de los 11 estudios de casos.

C. Mediante su labor de coordinación, el ACNUR ha contribuido a la respuesta a los desplazados internos en entornos mixtos, a pesar de algunas complicaciones a nivel nacional

La mayoría de los interesados externos y del personal evaluó positivamente la labor de coordinación del ACNUR en relación con los desplazados internos en entornos mixtos, pese a las evidentes disparidades en los resultados en los distintos países

43. Si bien la responsabilidad principal de prestar asistencia y proteger a los desplazados internos recae en los Gobiernos, el sistema humanitario desempeña un papel esencial en la respuesta a las crisis cuando la capacidad de los Gobiernos es insuficiente o cuando estos son los causantes de las crisis. En contraste con su

²² El análisis de la OSSI se basó en siete conjuntos de indicadores a escala nacional del marco para el trabajo con los desplazados internos (ACNUR, 2015).

²³ El término en inglés es *3/4W mapping*; *3W* se utiliza para determinar “quién” hace “qué” y “dónde” (*who, what y where*) en los grupos temáticos; *4W* incluye también “cuándo” (*when*).

²⁴ Mandato del grupo temático mundial sobre protección, carpeta de materiales para la coordinación y gestión de campamentos y carpeta de materiales para los coordinadores del alojamiento.

responsabilidad respecto de los refugiados, el ACNUR es un contribuye más a la respuesta colectiva en relación con los desplazados internos. Por tanto, para evaluar esta contribución es necesario prestar atención a su labor de coordinación y sus actividades operacionales.

44. La mayoría de los asociados del ACNUR encuestados evaluaron positivamente los resultados de su labor de coordinación respecto de los desplazados internos. El 61% dijo que las contribuciones del ACNUR habían ayudado a mejorar los resultados obtenidos en relación con los desplazados internos en los países en los que desarrollaban sus operaciones, y la mayoría también evaluó positivamente al ACNUR en varias esferas fundamentales, como se puede observar en el cuadro 3.

Cuadro 3

Las evaluaciones de los asociados en relación con las asociaciones del ACNUR fueron en su mayoría positivas

<i>Esfera de asociación</i>	<i>Calificación "excelente" o "buena" (porcentaje)</i>
Asociación general con el ACNUR	63
Capacidad del ACNUR para comprender el trabajo y la especialización del asociado	65
Intercambio de información del ACNUR con los asociados	66
Contribución del ACNUR a la planificación coordinada de las actividades relacionadas con los desplazados internos	67
Consultas del ACNUR con los asociados sobre los cambios en su respuesta a los desplazados internos	70

Fuente: Encuestas de los asociados realizadas por la OSSI.

45. Entre el personal encuestado, una ajustada mayoría evaluó positivamente la labor de coordinación del ACNUR en relación con las actividades de protección, alojamiento y coordinación y gestión de campamentos (el 58%, el 54% y el 53%, respectivamente), aunque señalaron que había margen de mejora para "mitigar otros riesgos en materia de protección para los desplazados internos", mientras que el 58% indicó que los resultados de la labor de coordinación del ACNUR en esa esfera habían sido deficientes.

46. El personal y los asociados sobre el terreno entrevistados expresaron opiniones similares en relación con las asociaciones del ACNUR relacionadas con la respuesta a los desplazados internos; la mayoría de ellos afirmó que habían sido positivas en general, el triple de los que dijeron que habían sido negativas. Los puntos fuertes del ACNUR que mencionaron con más frecuencia fueron la labor de dirección del grupo temático sobre protección y el intercambio de información. Sin embargo, como ejemplo ilustrativo de la diversidad de las perspectivas de los asociados, uno de los puntos débiles más citados por los asociados sobre el terreno entrevistados fue también la labor de dirección del grupo temático sobre protección.

47. En 6 de los 11 estudios de casos, los resultados del ACNUR en relación con la coordinación de los desplazados internos fueron satisfactorios en general. Sin embargo, los asociados y el personal mencionaron disparidades en los resultados de un período a otro, entre sectores o dentro de los países. En un caso, si bien varios de los entrevistados afirmaron que la coordinación había sido eficaz en la capital, otros destinados en un emplazamiento sobre el terreno, expresaron su frustración con la labor del ACNUR en materia de coordinación de la protección, en particular en relación con el intercambio de información. En otro caso, que los entrevistados en la sede percibían como problemático, los entrevistados sobre el terreno destacaron el buen funcionamiento de los grupos temáticos dirigidos o codirigidos por el ACNUR en el ámbito operativo, a pesar de los problemas iniciales.

48. Por lo que respecta a la coordinación, en particular, el examen independiente de la protección a nivel de todo el sistema arrojó resultados dispares. Aunque se analizaron tanto entornos mixtos como no mixtos, en el examen se llegó a la conclusión de que los resultados de los grupos temáticos sobre protección eran desiguales, ya que dichos resultados podían variar considerablemente, tanto dentro de un país como en distintos contextos, y los grupos temáticos participaban en la elaboración de las estrategias en algunos contextos, mientras que en otros funcionaban principalmente como plataforma de intercambio de información y no participaban en la adopción de las decisiones estratégicas²⁵.

49. Al igual que en el caso de los refugiados, la colaboración del ACNUR con los desplazados internos fue más intensa con los grupos que residían en los campamentos, aunque la gran mayoría de los desplazados internos no viven en ellos²⁶. Una de las esferas que codirige (la coordinación y gestión de campamentos) está principalmente relacionada con los campamentos. Resulta difícil cuantificar el trabajo en materia de alojamiento fuera de los campamentos, dado que no se dispone de datos completos sobre la asistencia prestada a los desplazados internos ubicados fuera de los campamentos. Según un estudio realizado por Brookings Institution en 2013, los datos sobre los grupos de desplazados internos que no estaban ubicados en los campamentos eran insuficientes, lo que complicaba la prestación de asistencia²⁷. También se observó un descenso en los niveles de asistencia prestada a los grupos de población ubicados fuera de los campamentos en 2 de las 3 misiones sobre el terreno, circunstancia que se señaló durante los debates de los grupos de discusión con los desplazados internos en esos lugares. Si bien en algunos de los casos estudiados el acceso a los sistemas nacionales suponía una menor necesidad de asistencia externa, en otros había importantes lagunas en la asistencia prestada a los desplazados internos, bien en sectores como el del alojamiento o en determinadas zonas geográficas con un acceso humanitario limitado.

²⁵ Véase Norah Niland *et al.*, “Independent whole of system review of protection in the context of humanitarian action” (Consejo Noruego para los Refugiados, 2015), cap. 7.2.

²⁶ El ACNUR no realiza estimaciones oficiales de los grupos de desplazados internos ubicados fuera de los campamentos, pero, según los cálculos de la OSSI basados en los datos de la publicación del ACNUR *Tendencias globales 2014*, aproximadamente el 99% de las personas no refugiadas residían fuera de los campamentos en 2014.

²⁷ Véase “Under the radar: internally displaced persons in non-camp settings” (Proyecto Brookings-LSE sobre Desplazamiento Interno, 2013).

Hubo tensiones con los asociados en algunos entornos con presencia de refugiados y desplazados internos en la misma zona geográfica

50. Existe cierta falta de claridad acerca de qué entidad debería desempeñar la función de organismo principal en relación con los refugiados en entornos mixtos en que los refugiados y los desplazados internos se encuentran en la misma zona geográfica, lo que ha dado lugar a algunas complicaciones en materia de coordinación. En 2014, el ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios firmaron la nota conjunta sobre situaciones mixtas y coordinación en la práctica para “simplificar y racionalizar las disposiciones en materia de liderazgo y coordinación en situaciones complejas de emergencia o desastres naturales en las que se ha nombrado a un Coordinador de Asuntos Humanitarios y también hay en curso una operación de refugiados dirigida por el ACNUR”. En el acuerdo se estipula que si hay refugiados en la misma zona geográfica que los desplazados internos, la coordinación y la ejecución de las operaciones destinadas a ambos grupos de población deben fusionarse en una estructura única a cargo de los sectores del ACNUR o de los grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos, pero no se especifica la opción que debe ponerse en práctica en cada caso. El Coordinador del Socorro de Emergencia tiene instrucciones de mantener la coordinación con los asociados humanitarios “respetando plenamente sus mandatos”, lo que significa que las soluciones no deben ser impuestas unilateralmente por el Coordinador²⁸.

51. En los seis estudios de casos con presencia de refugiados y desplazados internos en la misma zona geográfica, el ACNUR siguió actuando en calidad de organismo principal para los refugiados y decidió mantener acuerdos independientes y paralelos de coordinación de los refugiados en 4 de los 6 estudios de casos. También continuó llevando a cabo por separado sus actividades de recaudación de fondos para los refugiados²⁹. Algunos asociados humanitarios consideraron que este enfoque independiente del ACNUR en relación con la coordinación de los refugiados era inflexible, lo que dio lugar a tensiones en tres estudios de casos con grupos de población contiguos. Además, los asociados y el personal observaron ineficiencias en varios casos creadas por los procesos paralelos de recaudación de fondos y de presentación de información del ACNUR y el Comité Permanente entre Organismos. En otro caso, la cooperación con los asociados se vio obstaculizada por un desacuerdo con respecto a si debía aplicar el sistema de sectores o grupos temáticos en la respuesta a los refugiados.

²⁸ Véase la resolución 46/182 de la Asamblea General.

²⁹ Los llamamientos del ACNUR en relación con los refugiados se incorporaron a los llamamientos mundiales presupuestados de forma independiente. Se incluyeron en los llamamientos conjuntos anuales del Comité Permanente entre Organismos en 11 estudios de casos, pero en 10 de ellos el ACNUR mantuvo un capítulo aparte para los refugiados. El ACNUR cuenta con la autorización del Comité Ejecutivo para recaudar fondos de manera independiente (véase www.unhcr.org/3ae69efa0.html).

Algunos de los factores que contribuían a la labor de coordinación de la Oficina en los entornos mixtos eran la disponibilidad de recursos suficientes, las aptitudes del personal y el nombramiento de coordinadores específicos para los grupos temáticos

52. Los asociados y funcionarios entrevistados en la sede y sobre el terreno mencionaron primordialmente tres factores como elementos que habían contribuido al buen funcionamiento de la coordinación. Las personas encuestadas sobre el terreno citaron sobre todo el nivel y la disponibilidad de recursos como el principal factor que había contribuido a una mejor coordinación. El segundo factor más citado fue la existencia del conjunto de aptitudes requeridas. En las tres misiones sobre el terreno, así como en otros cuatro estudios de casos en países, las evaluaciones de los resultados de la labor de coordinación del ACNUR se atribuyeron, al menos en parte, a los coordinadores específicos y a sus aptitudes para dirigir y facilitar los objetivos de los grupos temáticos. El centro de aprendizaje del ACNUR ha elaborado un curso sobre coordinación, aunque solo el 60% de los coordinadores en ejercicio han asistido a ese curso. La elevada tasa de movimiento del personal también ha planteado dificultades para desplegar de manera regular personal con sólidas aptitudes de coordinación. El tercer factor, relacionado con los recursos, fue la presencia de un coordinador específico para los grupos temáticos. En 5 de los 11 estudios de casos, los entrevistados constataron mejoras en la coordinación merced al nombramiento de coordinadores específicos para los grupos temáticos, en vez de depender de coordinadores con doble función que también tenían atribuciones y cometidos que desempeñar en la oficina del ACNUR en el país. Varios asociados y funcionarios que participaban en labores de coordinación en esos contextos también señalaron que el nombramiento de coordinadores específicos para los grupos temáticos había reducido los conflictos de intereses percibidos o reales a la hora de representar al ACNUR o a los grupos temáticos.

D. En general, la colaboración de la Oficina con los desplazados internos no ha influido negativamente en su trabajo con los refugiados en los entornos mixtos

53. La Asamblea General subrayó que las actividades del ACNUR en relación con los desplazados internos “no deben ir en detrimento del mandato de la Oficina en favor de los refugiados”. La OSSI evaluó si la colaboración con los desplazados internos había influido negativamente en el trabajo del ACNUR con los refugiados, concretamente en su capacidad para proteger y prestar asistencia a los refugiados y para coordinar eficazmente las respuestas a los refugiados.

La colaboración de la Oficina con los desplazados internos en entornos mixtos no ha tenido, en líneas generales, ningún efecto apreciable en sus actividades de protección y asistencia a los refugiados

54. En la mayoría de los casos, la colaboración del ACNUR con los desplazados internos en entornos mixtos no pareció influir en sus actividades de protección y asistencia a los refugiados. A escala mundial, una tercera parte de los interesados externos entrevistados afirmó que esa colaboración no había tenido ningún efecto general en el mandato del ACNUR en favor de los refugiados, y algunos afirmaron

que esto se debía a que el ACNUR daba prioridad a los refugiados. Entre los funcionarios del ACNUR encuestados acerca de los entornos mixtos en los que habían trabajado más recientemente, el 48% afirmó que la colaboración del ACNUR con los desplazados internos no había tenido ningún efecto general en la capacidad de la Oficina para lograr resultados en materia de protección y asistencia a los refugiados en los últimos tres o cuatro años. En 7 de los 11 estudios de casos, las evaluaciones de la OSSI no encontraron indicios de que la colaboración con los desplazados internos en los últimos años hubiera influido en la capacidad del ACNUR para facilitar protección o prestar asistencia a los refugiados. En estos siete estudios de casos, las actividades de respuesta a los refugiados y a los desplazados internos se llevaban a cabo en distintas zonas geográficas (en operaciones independientes financiadas en su mayor parte por separado) o bien el ACNUR concedía prioridad absoluta a los refugiados.

La colaboración de la Oficina con los desplazados internos repercutió en su trabajo con los refugiados en algunos casos, aunque los efectos no fueron del todo negativos

55. En 4 de los 11 estudios de casos, varios indicios pusieron de manifiesto que la colaboración del ACNUR con los desplazados internos había repercutido en su trabajo con los refugiados. En un caso, las percepciones negativas del Gobierno en relación con las actividades de protección del ACNUR en favor de los desplazados internos, y las consiguientes restricciones a su presencia sobre el terreno, influyeron negativamente en su capacidad para responder eficazmente a una situación de emergencia en relación con refugiados. En los otros tres casos, la afluencia de desplazados internos dio lugar a cesiones de recursos que limitaron las operaciones destinadas a los refugiados. En general, la transferencia de recursos para responder a las necesidades de los desplazados internos fue el aspecto que, según el personal entrevistado, más había afectado la labor con los refugiados. En estos tres casos, el número de desplazados internos a los que el ACNUR brindó protección y asistencia se triplicó con creces entre 2013 y 2014, pasando de 1,9 millones a 6,5 millones, y el gasto aumentó de 68 a 263 millones de dólares. Mientras tanto, el gasto del ACNUR en las actividades relacionadas con los refugiados en esas operaciones se redujo en una cuarta parte, hasta 239 millones de dólares, entre 2013 y 2014, pese al aumento del número de refugiados que recibían asistencia. Esta reducción implícita en el gasto por refugiado comprendió recortes en las necesidades básicas y los servicios esenciales que oscilaron entre el 21% y el 57%, principalmente en el suministro de alojamiento y de artículos no alimentarios³⁰. Sin embargo, en los tres casos las operaciones relativas a los refugiados duraron más de dos años, lo que limitó el efecto relativo de los recortes en el gasto aplicados en 2014.

56. Con todo, en esos tres estudios de casos, la asistencia a los desplazados internos también contribuyó a una mayor protección a los refugiados. En dos casos, el personal señaló que la reducción de las diferencias entre la asistencia que el ACNUR prestaba a los refugiados y a los desplazados internos había contribuido a reducir las amenazas para los refugiados derivadas de las tensiones entre los grupos

³⁰ Las necesidades básicas y los servicios esenciales comprenden el alojamiento, la alimentación, el agua, el saneamiento y la higiene, la asistencia sanitaria, los artículos no alimentarios, la energía y la educación.

como consecuencia de las disparidades que se percibían en la asistencia prestada a cada uno de ellos³¹. En el tercer caso, la asistencia prestada por el ACNUR a los desplazados internos repercutió positivamente en la protección de los refugiados porque mejoró la relación del ACNUR con el Gobierno del país de acogida y le permitió defender satisfactoriamente un mayor espacio de protección para los refugiados.

La colaboración de la Oficina con los desplazados internos tuvo un efecto negativo mínimo en su coordinación de las respuestas a los refugiados en entornos mixtos

57. La coordinación por el ACNUR de las respuestas a los refugiados en entornos mixtos ha sido en gran medida eficaz. La mayoría de los asociados en las operaciones encuestados (65%) calificó la coordinación de las actividades relativas a los refugiados en situaciones mixtas como buena o excelente, frente al 14% que la evaluó como deficiente o muy deficiente. Esta puntuación general se reprodujo en 10 de los 14 entornos mixtos en los que el ACNUR trabaja con refugiados y desplazados internos. Además, en 7 de los 11 estudios de casos, los asociados en las operaciones y el personal del ACNUR señalaron que la coordinación de los refugiados no solía plantear problemas. Los otros cuatro estudios de casos comprendieron episodios de problemas en la coordinación que normalmente se circunscribían a las fases iniciales de la respuesta a los refugiados y que se habían resuelto prácticamente en su totalidad en el momento en que se procedió a la reunión de datos³².

58. Hubo dos factores subyacentes esenciales que contribuyeron a que el ACNUR coordinara eficazmente las respuestas a los refugiados: la claridad de su mandato y su capacidad para movilizar recursos para los refugiados. De conformidad con su mandato, el ACNUR ejerció de organismo coordinador de las respuestas a los refugiados en los 11 estudios de casos. El enfoque del ACNUR para la planificación y presupuestación, basado en las necesidades³³, también ayudó a lograr la financiación necesaria para las respuestas a los refugiados en los casos estudiados. Este enfoque contrasta con el enfoque basado en los recursos utilizado en los procesos de llamamientos consolidados para todas las actividades de planificación y presupuestación de las Naciones Unidas destinadas a los desplazados internos.

V. Conclusión

59. Dado que el número de refugiados y desplazados internos ha seguido creciendo, los contextos con corrientes mixtas de refugiados y desplazados internos seguirán planteando problemas para el ACNUR y el sistema humanitario en su conjunto. El ACNUR ha mantenido su responsabilidad fundamental en relación con

³¹ Este riesgo fue señalado por el personal en 5 de los 6 estudios de casos con grupos de población contiguos de refugiados y desplazados internos.

³² Estos problemas comprendían la incapacidad del ACNUR para dirigir eficazmente los sectores técnicos, el desconcierto relativo a las funciones y los obstáculos para la labor de dirección como resultado de la falta de acceso directo a los emplazamientos de los refugiados. En estos cuatro casos, la prestación inicial de asistencia a los refugiados se vio afectada negativamente.

³³ Su aplicación comenzó en 2010.

los refugiados, de conformidad con su mandato, al mismo tiempo que ha contribuido a la respuesta a los desplazados internos mediante labores de coordinación en sintonía con sus principales puntos fuertes en cuanto organización. El aumento de su atención a los desplazados internos no ha influido negativamente en su capacidad para cumplir su mandato básico en relación con los refugiados.

60. El carácter interconectado de este sistema implica que los resultados de la presente evaluación tienen consecuencias para el sistema en su conjunto, algo que señalaron muchos de los encuestados. Habida cuenta de que los desplazados internos son nacionales de su Estado, los organismos humanitarios no pueden asumir ni adoptar una responsabilidad de la misma forma que el ACNUR tiene una responsabilidad en relación con los refugiados. La ausencia de esa responsabilidad es problemática cuando los grupos temáticos asumen la tarea de obtener resultados de conformidad con un plan de respuesta humanitaria. El Comité Permanente entre Organismos ha tratado de abordar esta cuestión por conducto de sus iniciativas en materia de responsabilidad ante los grupos de población afectados y mediante la asignación de funciones de “proveedor de última instancia” a los organismos que actúan en calidad de entidades responsables, que se definen de la siguiente manera:

En función del acceso, la seguridad y la disponibilidad de fondos, la entidad responsable [...] debe estar preparada para asegurar la prestación de los servicios que se precisen a fin de satisfacer las necesidades esenciales detectadas por el grupo temático y que figuran en el plan de respuesta humanitaria [dirigido por el Coordinador de Asuntos Humanitarios]³⁴.

61. El Comité Permanente entre Organismos admite que incluso ese grado de responsabilidad es más complejo porque hay sectores transversales, como los de la protección y la coordinación y gestión de campamentos, y señala que “cada vez que existan importantes lagunas en la respuesta humanitaria, los coordinadores de los sectores son los encargados de proseguir con las actividades de promoción y de explicar los obstáculos a las partes interesadas”³⁵.

62. El acusado contraste entre el claro mandato y la responsabilidad que el ACNUR tiene en relación con los refugiados y un sistema en el que no hay una responsabilidad clara al margen del Estado respecto de los desplazados internos es el principal motivo de las tensiones y de los niveles dispares de eficacia en algunos entornos mixtos. El ACNUR defiende el carácter prioritario que atribuye a los refugiados en razón de su mandato y señala que la condición de refugiado es en sí misma una vulnerabilidad y un riesgo para la protección que no sufren los desplazados internos. Sin embargo, en algunos contextos, los desplazados internos se enfrentan cada vez más a riesgos para la protección similares a los que experimentan los refugiados, que a veces ocupan las mismas zonas geográficas.

63. En la presente evaluación se detectaron varios problemas del sistema en su conjunto que quedan fuera del alcance de la evaluación y requieren un examen más detenido. Entre ellos cabe citar la aplicación de la nota conjunta, incluidos los factores que determinan qué organismo es el responsable de las estructuras de

³⁴ Véase “Reference module for cluster coordination at country level” (Comité Permanente entre Organismos, 2015), secc. 3.

³⁵ Véase la nota orientativa sobre la utilización del enfoque de gestión por grupos para reforzar la respuesta humanitaria (Comité Permanente entre Organismos, 2006).

coordinación fusionadas, y el análisis de qué estructuras, fusionadas o paralelas, dan lugar a mejores resultados para las personas afectadas. También es necesario llevar a cabo en todo el sistema una reflexión acerca de los acuerdos relativos a la tarea de recopilar datos y realizar estimaciones de los grupos de población de desplazados internos, así como debates sobre los enfoques presupuestarios. Habida cuenta de que los presupuestos basados en las necesidades han permitido al ACNUR formarse una idea más completa de las necesidades de los refugiados, los debates interinstitucionales sobre la conveniencia de adoptar sistemáticamente procedimientos presupuestarios similares para los desplazados internos pueden dar lugar a enfoques más armonizados. A medida que las cifras de población y las limitaciones de acceso aumenten, se tornará más indispensable una respuesta humanitaria más completa de todo el sistema.

64. El ACNUR puede introducir modificaciones para mejorar sus contribuciones y para propugnar con sus asociados una coordinación más eficaz, pero es solo uno de los actores de un sistema mucho más amplio que incluye otros organismos de las Naciones Unidas, ONG internacionales y locales, donantes, Estados y las personas afectadas. Velar por que las necesidades y los aportes de los grupos de población afectados se incorporen a una labor de planificación y respuesta basada en un amplio consenso será el principal reto para todos los asociados participantes, pero se trata de un reto en el que el ACNUR, gracias a su liderazgo mundial y a sus conocimientos técnicos sobre desplazamiento, puede desempeñar una función rectora.

VI. Recomendaciones

65. La OSSI formula tres recomendaciones importantes al ACNUR.

Recomendación 1 (resultado A)

66. Dentro de los entornos mixtos, y también entre ellos, existen disparidades en cuanto al alcance y la calidad de los datos recopilados, en particular entre los refugiados que viven en campamentos y los que están ubicados fuera de estos. **Para abordar este problema, el ACNUR debería mejorar la vigilancia a escala nacional mediante el fortalecimiento de las iniciativas para la recopilación de datos sobre los refugiados ubicados fuera de los campamentos, en particular sobre la asistencia prestada por el ACNUR.**

Recomendación 2 (resultado A)

67. En consonancia con el objetivo normativo de la responsabilidad ante las poblaciones afectadas, el ACNUR debería dedicar más esfuerzos a completar el sistema de retroinformación e implicar a las personas afectadas de manera más sustantiva en la adopción de decisiones. Reconociendo las dificultades para promover una participación constructiva con la que gestionar las expectativas y que no requiera muchos recursos, **el ACNUR debería sistematizar las iniciativas para dar a conocer a los refugiados lo que se ha hecho con sus aportes mediante la integración sistemática y con carácter regular de los exámenes y las consultas sobre los resultados de las evaluaciones del año anterior en relación con la**

estrategia de transversalización de la edad, el género y la diversidad, así como las decisiones que se adoptaron a partir de esos aportes y su justificación, al inicio de cada evaluación participativa anual.

Recomendación 3 (resultados B y C)

68. Al objeto de lograr que la coordinación facilite de una manera más eficaz y eficiente la respuesta a las necesidades de los desplazados internos y los refugiados, **el ACNUR debería elaborar estrategias de coordinación específicas para cada país en las que se reseñe la incorporación de mecanismos de coordinación regional o disposiciones relativas a la nota conjunta, cuando corresponda**, que podrían incluir:

- a) La decisión de establecer estructuras de coordinación independientes o combinadas y la justificación para ello;
- b) Estrategias para los grupos temáticos dirigidos o codirigidos por el ACNUR que recojan las normas y los criterios de los grupos temáticos mundiales a la vez que dan respuesta a las realidades de cada contexto;
- c) Atribuciones adaptadas al ámbito nacional y local para los coordinadores de los refugiados, los grupos temáticos y los sectores;
- d) El nombramiento de una ONG para codirigir el grupo temático sobre protección, según proceda;
- e) Una contribución a la formulación de las prioridades del equipo humanitario en el país con respecto a los desplazados internos, y la posterior consideración de esas prioridades en la labor de coordinación;
- f) Planes para la recopilación de datos y las evaluaciones conjuntas de las necesidades.

(Firmado) Heidi **Mendoza**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
12 de enero de 2017

Anexo

Memorando de fecha 5 de abril de 2016 dirigido a la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Servicio de Elaboración y Evaluación de Políticas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta a continuación el texto íntegro de las observaciones recibidas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) 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 Refugiados sobre su evaluación

1. En respuesta a su memorando de fecha 23 de marzo de 2016 dirigido al Sr. Grandi, Alto Comisionado, sobre la evaluación de los programas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, me complace exponer a continuación las principales observaciones del ACNUR acerca del proyecto de informe de evaluación oficial. Antes de continuar, quisiera dejar constancia de la satisfacción del ACNUR con la predisposición del equipo de evaluación de la OSSI a mantener un diálogo abierto y constructivo con nuestros colegas que trabajan en la sede y sobre el terreno durante todo el proceso. Esta circunstancia ha contribuido notablemente a los conocimientos generados durante la evaluación y a la calidad del proyecto de informe.
2. Como se ha reconocido de forma generalizada en los últimos años, el sistema de asistencia humanitaria se ha visto sometido a una presión considerable. El notable aumento del número de personas en situación de desplazamiento forzoso, tanto refugiados como desplazados internos, muchos de ellos atrapados en situaciones prolongadas, ha planteado un reto difícil a la comunidad internacional. A menudo la prestación de protección y asistencia se ha visto limitada por cuestiones como el aumento de la inseguridad, la violencia y la restricción del acceso a los grupos de población afectados. A pesar del aumento sustancial de la financiación en general, los recursos financieros no se han mantenido a la par con el nivel de las necesidades humanitarias mundiales.
3. En la próxima Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará en Estambul, se examinarán diversas cuestiones normativas, técnicas y financieras que pueden influir en el rumbo que tomen los organismos humanitarios en el futuro para satisfacer de manera más eficaz las necesidades generales de los grupos de población afectados. Desde esa perspectiva, el proyecto de informe de evaluación brinda una reflexión oportuna sobre la importante cuestión de las diferentes

responsabilidades del ACNUR en relación con los refugiados y con los desplazados internos en particular.

4. En general, el ACNUR considera que el proyecto de informe recoge adecuadamente las principales repercusiones operacionales de la labor de la organización con los refugiados en el marco de su mandato y cómo se diferencian de las repercusiones correspondientes a los desplazados internos como parte de la iniciativa interinstitucional desarrollada en el contexto del Comité Permanente entre Organismos bajo la dirección del Coordinador del Socorro de Emergencia. El ACNUR acoge con agrado que el proyecto de informe reconozca los esfuerzos que despliega no solo para responder satisfactoriamente al aumento del número de refugiados que necesitan protección y asistencia, sino también, en gran medida, para asumir sus responsabilidades específicas en relación con los desplazados internos. También está satisfecho con la conclusión de que el cumplimiento de esa doble obligación no ha tenido ninguna consecuencia negativa apreciable ni para los refugiados ni para los desplazados internos. El ACNUR constata que en el informe se hace referencia a las medidas adoptadas en colaboración con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, entre las que destaca sobre todo la nota conjunta, a fin de aclarar cómo deberían funcionar en la práctica los mecanismos de dirección y coordinación en entornos mixtos.

5. El ACNUR reconoce la necesidad de mejorar en la recopilación de datos, la vigilancia y la cobertura de los refugiados ubicados fuera de los campamentos, así como de esforzarse por seguir aumentando la regularidad con la que facilita observaciones a los grupos de refugiados y se comunica con ellos. También admite que tal vez sea necesario recurrir a modalidades específicas de coordinación en el contexto de determinados países. Por consiguiente, el ACNUR acepta las tres recomendaciones que formula la OSSI. En la matriz adjunta figuran las medidas que propone al respecto.

6. Se han incluido otros comentarios y observaciones en el texto del proyecto de informe que acompaña al presente memorando. Su principal objetivo es poner de relieve cuestiones que no están suficientemente claras o en las que hace falta más precisión o aclaraciones. El hecho de que estas no sean numerosas ni polémicas demuestra la colaboración ejemplar que ha caracterizado la realización de la presente evaluación desde su inicio.

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.