



Consejo Económico y Social

Distr. general
11 de diciembre de 2017
Español
Original: árabe/chino/español/
francés/inglés/ruso

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2018

6 a 8 de febrero de 2018

Tema 9 del programa provisional*

Hacia la mejora de las respuestas de emergencia: síntesis de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria 2010-2016

Resumen**

Resumen

Más de 500 millones de niños en todo el mundo viven en países afectados por conflictos y desastres. En numerosas partes del planeta, los niños y jóvenes se han visto envueltos en situaciones de emergencia que ponen en peligro su bienestar e integridad física y que, con frecuencia, les han costado la vida. El UNICEF desempeña un papel fundamental en las iniciativas de la comunidad internacional que hacen frente a las emergencias humanitarias. En 2016, los fondos que destinó a las actividades de asistencia humanitaria representaron cerca de la mitad de su gasto total en el ámbito de los países.

En los últimos años, el UNICEF ha desplegado un esfuerzo considerable por mejorar el apoyo y los servicios que presta a los niños y las comunidades víctimas de emergencias. En este sentido, las evaluaciones han supuesto una contribución importante y han permitido extraer lecciones y aumentar la capacidad de respuesta rápida y eficaz del Fondo ante las situaciones de emergencia. En 2016 y 2017, la Oficina de Evaluación del UNICEF llevó a cabo una síntesis de 30 evaluaciones de la labor humanitaria realizadas entre 2010 y 2016. El informe, que revela datos esperanzadores sobre los progresos y la mejora, observa que el UNICEF ha aprendido de la experiencia y adaptado su enfoque en pos de la agilidad y eficacia, al tiempo que ha favorecido las reformas más amplias del sistema humanitario. Se han logrado resultados importantes en favor de los niños, gracias a la labor en sectores clave y en numerosas ubicaciones. Sin embargo, siguen existiendo deficiencias en diversas esferas. El informe extrae conclusiones y formula una serie de recomendaciones encaminadas a promover mejoras adicionales en el enfoque y el desempeño de la organización en un momento en que el mundo afronta enormes desafíos humanitarios.

* E/ICEF/2018/1.

** El resumen del informe de evaluación se publica en todos los idiomas oficiales. El informe completo se encuentra disponible en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).



I. Introducción

1. Durante el último decenio, el panorama humanitario ha experimentado cambios sin precedentes. Las situaciones de emergencia concurrentes, complejas y prolongadas han incrementado drásticamente el número de niños vulnerables. Durante la década de los noventa, aproximadamente 66 millones de niños vivían cada año en países afectados por conflictos armados, situaciones de violencia, desastres y crisis crónicas. Se calcula que en 2016 la cifra ascendía a 535 millones, lo que equivale a casi la cuarta parte de la población infantil mundial¹. Para 2018, se estima que la mitad de las personas pobres del mundo vivirán en situaciones de fragilidad².

2. Al mismo tiempo, se ha producido una transformación radical del sistema de la asistencia humanitaria mundial. A raíz de la identificación en 2010 de una serie de deficiencias³ en la respuesta internacional a las situaciones de emergencia, dicho sistema se propuso ejercer un liderazgo más firme y aumentar la coordinación y la rendición de cuentas en la acción humanitaria. El UNICEF, como corresponde a su posición entre los principales agentes humanitarios, ha desempeñado un papel fundamental en la puesta en marcha de estas reformas a nivel internacional.

3. Frente al incremento rápido de las necesidades, las organizaciones humanitarias aumentaron su gasto, de poco más de 900 millones de dólares de los Estados Unidos en 2012 a 2.100 millones en 2015⁴. Ese gasto sustancial ha dado pie a una mayor atención de las instituciones a la mejora de sus sistemas y enfoques de preparación y respuesta frente a emergencias. Asimismo, han arreciado los llamamientos para que el UNICEF conceda prioridad a la capacitación y la rendición de cuentas en relación con su labor humanitaria.

4. El presente informe de síntesis reúne los resultados de 30 evaluaciones de la acción humanitaria, que abarcan el período de 2010 —año en que el UNICEF vivió una experiencia aleccionadora durante el terremoto de Haití y las inundaciones del Pakistán— a 2016 —cuando se evaluaron sus respuestas a las crisis del ébola y de la República Centroafricana—.

5. El informe plantea tres preguntas:

a) ¿Cuál fue el desempeño del UNICEF en materia de acción humanitaria entre 2010 y 2016, y cómo mejoró con el tiempo?

b) ¿Qué factores favorecieron u obstaculizaron la mejora?

c) ¿Qué lecciones se pueden extraer y qué se puede mejorar de cara al futuro?

6. El informe de síntesis, que actualiza un ejercicio similar realizado en 2013, tiene por objeto apoyar la rendición de cuentas, contribuir al aprendizaje y ayudar al UNICEF a alcanzar sus objetivos humanitarios en favor de los niños vulnerables a quienes sirve.

II. Disposiciones del UNICEF sobre la acción humanitaria

7. Aunque las reformas del sistema humanitario comenzaron en 2005, 2010 constituyó un año crucial para la comunidad humanitaria. Las respuestas de emergencia a las crisis de Haití y el Pakistán sacaron a la luz deficiencias y carencias básicas en la labor de coordinación en situaciones complejas de gran envergadura. La experiencia colectiva dio lugar a la creación de

¹ UNICEF: “[C]asi una cuarta parte de los niños del mundo vive en países afectados por conflictos o desastres”, p. 10, *Acción Humanitaria para la Infancia*, 2017, UNICEF.

² Chandy, L., N. Ledlie y V. Penciakova, “The final countdown: prospects for ending extreme poverty by 2030” (contenido interactivo), 24 de abril de 2013, Brookings Institution, Washington D. C. Disponible en www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty.

³ Grünewald, F. y A. Binder, “Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake”, Groupe URD y Global Public Policy Institute, 2010.

⁴ Fuente: datos internos sobre el gasto del UNICEF.

la Agenda Transformativa, que estableció cambios considerables en el modo de ejecutar, organizar y disponer las respuestas humanitarias. En 2014, numerosas organizaciones humanitarias adoptaron la Norma Humanitaria Básica sobre Calidad⁵ y Rendición de Cuentas⁶.

8. En la Cumbre Humanitaria Mundial, celebrada en junio de 2016, se abordaron temas relacionados con la financiación humanitaria, el modo de salvar la distancia entre las iniciativas humanitarias y las de desarrollo, la manera de fortalecer la apropiación local de las respuestas y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Uno de los resultados de la Cumbre fue el Gran Pacto sobre financiación flexible y adecuada.

9. A la par, el UNICEF emprendió su propio proceso de reforma institucional. En 2010, publicó la revisión de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria⁷, que conforman el marco programático central de su acción humanitaria. Estos compromisos, basados en los tratados internacionales de derechos humanos —en especial la Convención sobre los Derechos del Niño— y el derecho internacional humanitario, definen los compromisos operacionales aplicables a la acción humanitaria dirigida por el UNICEF. Se pueden aplicar en situaciones humanitarias graves y prolongadas, y sus compromisos de programación sectoriales definen los logros mínimos necesarios para todos los niños afectados por una emergencia. Los Compromisos Básicos se diseñaron con miras a respaldar una coordinación interinstitucional más amplia de los grupos temáticos.

10. Entre otras reformas promulgadas —en especial a partir de una evaluación crítica de la respuesta del UNICEF a la emergencia de Haití en 2010⁸— se incluían las siguientes:

a) el restablecimiento del proceso de contratación acelerada en situaciones de emergencia, cuya falta restringió gravemente la ampliación a escala en Haití⁹;

b) estructuras nuevas para la respuesta de emergencia, con el marco general facilitado por el Procedimiento de Activación Institucional para Situaciones de Emergencia, publicado en marzo de 2011¹⁰, y los procedimientos operativos estándar simplificados para situaciones de emergencia de nivel 3¹¹;

c) la introducción de indicadores para el monitoreo del desempeño de la acción humanitaria que faciliten la medición institucional sistemática de las respuestas de emergencia.

11. La iniciativa para el fortalecimiento de la acción humanitaria, llevada a cabo en 2013 y 2014, redefinió esos sistemas novedosos. Entre otros cambios, se cuentan los siguientes:

a) orientaciones nuevas en materia de coordinación de grupos temáticos, preparación, y niños y conflictos armados;

b) capacitación reforzada en liderazgo humanitario;

⁵ La Norma Humanitaria Básica sobre Calidad y Rendición de Cuentas define nueve compromisos que permiten que las organizaciones e individuos partícipes en la respuesta humanitaria mejoren la calidad y eficacia de la asistencia que prestan. La norma se diseñó con el ánimo de aclarar las responsabilidades de los trabajadores humanitarios, simplificar la aplicación de las normas humanitarias y contribuir a la mejora de las respuestas humanitarias.

⁶ El UNICEF suscribió la *Norma Humanitaria Básica en la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016*.

⁷ UNICEF, *Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria*, 2010.

⁸ UNICEF, Examen independiente de la respuesta operacional del UNICEF al terremoto de Haití en enero de 2010, 2011.

⁹ Leonardi, E., Alexander, J. y Bassiouni, D., “Review of the fast track recruitment process”, División de Recursos Humanos del UNICEF, 2013.

¹⁰ Directriz ejecutiva CF/EXD/2011-001, 21 de marzo de 2011, “Procedimiento de Activación Institucional para Situaciones de Emergencia del UNICEF”.

¹¹ Directriz ejecutiva CF/EXD/2012-001, 1 de marzo de 2012, “Procedimientos operativos estándar simplificados aplicables al Procedimiento de Activación Institucional para Situaciones de Emergencia del UNICEF”.

- c) un sistema de contratación en situaciones de emergencia más formal.

12. En 2013, se introdujeron los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2, dirigidos a dar respuesta a las situaciones de emergencia de gran escala que quedan por debajo del umbral de nivel 3. En 2015, tras la conclusión de la iniciativa para el fortalecimiento de la acción humanitaria, se revisaron los procedimientos correspondientes al nivel 3. Desde su elaboración, estos procedimientos reforzados se han puesto a prueba en numerosas situaciones de emergencia de distinta naturaleza, incluidas crisis relacionadas con conflictos en la República Centroafricana y Sudán del Sur en 2013, el desastre natural del tifón Haiyan en Filipinas ese mismo año; la insurgencia en el Iraq a partir de 2014; y en la situación de emergencia regional compleja y prolongada de la República Árabe Siria desde 2011. La aplicación de los nuevos procedimientos a esta variedad de situaciones ha permitido adquirir una gran cantidad de experiencias y conocimientos.

III. Cobertura de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria

13. Además de las evaluaciones, el UNICEF se sirve de la experiencia adquirida y los exámenes para valorar su acción humanitaria¹². No obstante, dado el énfasis doble de la evaluación en la rendición de cuentas y el aprendizaje, esta puede aportar una base empírica más rigurosa. En la presente sección se describe la cobertura de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria entre 2010 y 2016.

14. Los sistemas institucionales del UNICEF recomiendan varios “factores de activación” de la evaluación de la acción humanitaria. De acuerdo con la política de evaluación de 2013, esos factores comprenden la escala —cuando se responde a emergencias humanitarias graves— o el gasto —cuando el costo por resultado de componente programático supera los 10 millones de dólares—. Los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 3 también integran la evaluación en el ciclo de programación.

15. De las 623 evaluaciones o documentos de evaluación producidos entre 2010 y 2016, 76 eran evaluaciones encargadas por el UNICEF que trataban temas como la preparación, la respuesta y la recuperación¹³. Doce evaluaciones humanitarias de gran alcance se ocuparon de más de la mitad —el 53% (1.570 millones de dólares)— del total del gasto humanitario en las respuestas de nivel 2 y nivel 3 (3.000 millones de dólares), y, por tanto, representaban un porcentaje significativo del gasto del UNICEF.

Resumen

16. La mayoría de los sectores fueron objeto de un examen minucioso, siendo la educación el más prominente en las evaluaciones independientes por sectores. En general, la salud se cubrió de manera adecuada en las evaluaciones multisectoriales. La única emergencia “exclusivamente” de salud en el período revisado fue la del brote del virus del Ébola en África Occidental, que se abordó en una evaluación independiente.

17. Las 76 evaluaciones de la acción humanitaria se llevaron a cabo en las 7 regiones en las que el UNICEF desarrolla su labor. Estas tratan sobre 6 de los 7 sectores que figuran en el Plan Estratégico del UNICEF para 2014-2017¹⁴, y algo más de la mitad abarcan respuestas humanitarias multisectoriales. Las emergencias relacionadas con desastres naturales fueron

¹² Con el objeto de garantizar el equilibrio entre la síntesis de evaluación y tales pruebas complementarias, el presente análisis se ha validado mediante una síntesis independiente de la labor no evaluativa. Este tipo de labor aportó conocimientos de carácter más operativo que los derivados de las evaluaciones formales.

¹³ El recuento de las evaluaciones de todos los informes publicados en la base de datos de evaluación e investigación del UNICEF se realizó en noviembre de 2016.

¹⁴ A excepción del VIH/sida en situaciones de emergencia, sobre lo que no había evaluaciones disponibles.

las más evaluadas, seguidas de las vinculadas con conflictos. Un porcentaje considerable de las evaluaciones humanitarias también se ocupan de enfoques o sistemas mundiales relacionados con situaciones de emergencia.

18. A consecuencia, tal vez, de los factores de activación de las evaluaciones, todas las respuestas de nivel 3 y la mayoría de las de nivel 2 desde 2012 se evaluaron en estudios, bien interinstitucionales, bien específicos del UNICEF¹⁵. La mayor parte de estas evaluaciones se encargaron desde la dirección central, no por oficinas en los países o regionales. Por tanto, el grueso de la acción humanitaria que tiene lugar por debajo de la clasificación de nivel 2 y nivel 3 permanece sin evaluar. Pese a los factores de activación institucionales, el UNICEF depende de la voluntad y la capacidad de las oficinas regionales y en los países para llevar a cabo la evaluación de la acción humanitaria.

19. El informe de síntesis concluyó que el UNICEF podía obtener un valor añadido sustancial vinculando las respuestas en sectores que guardan una relación estrecha en la misma situación de crisis. Por ejemplo, en 2015 se llevaron a cabo dos evaluaciones de la respuesta de emergencia en Jordania que abarcaban dos sectores interrelacionados (educación y protección de la infancia). Ninguna de ellas hace referencia a la otra, ni establece conexiones explícitas con sectores estrechamente relacionados.

20. Las evaluaciones consideradas en la síntesis no abordaban sistemáticamente los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria —de igual modo que tampoco lo hacían las de la síntesis de 2013— ni analizaban la observancia de los principios humanitarios internacionales¹⁶, como también indicó el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en su documento de trabajo de 2016 “Reflecting humanitarian principles in evaluation” (Reflejar los principios humanitarios en la evaluación).

IV. Elaboración del informe de síntesis y limitaciones

21. El presente documento de síntesis se basa en 30 evaluaciones seleccionadas conforme a los criterios siguientes entre un conjunto de 76 evaluaciones:

a) solo se incluyeron documentos con un enfoque evaluativo sólido. Quedaron excluidos, por ejemplo, los exámenes, los informes de investigación y otros materiales, como los documentos sobre experiencias adquiridas;

b) con el fin de asegurar la validez y fiabilidad suficiente de las pruebas, solo se incluyeron informes con una calificación mínima de “satisfactorio” de acuerdo con los mecanismos de garantía de calidad del UNICEF aplicados a las evaluaciones¹⁷.

22. Otras dos formas de prueba facilitaron la triangulación, a saber:

c) las evaluaciones humanitarias interinstitucionales, que facilitan pruebas sobre la respuesta del sistema en su conjunto, pero no informan específicamente sobre el desempeño del UNICEF¹⁸;

d) el informe de 2017 “Learning from humanitarian action: a synthesis of non-evaluative documents on UNICEF’s humanitarian action from 2010–2016” (Aprender de la acción humanitaria: una síntesis de los documentos no evaluativos sobre la acción

¹⁵ La evaluación humanitaria interinstitucional planificada de la respuesta en el Iraq se ha suspendido. Aunque se han evaluado recientemente las emergencias en la región de Nigeria y el Yemen, los informes no se publicaron a tiempo para incluirlos en la presente síntesis. No se ha evaluado oficialmente la respuesta de nivel 2 a las tormentas en las Islas del Pacífico.

¹⁶ Humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.

¹⁷ Sistema Mundial de Supervisión de los Informes de Evaluación del UNICEF; detalles disponibles en la dirección unicef.org/evaluation/index_GEROS.html.

¹⁸ Hasta la fecha, se han llevado a cabo las correspondientes a las crisis de la República Centroafricana, del tifón Haiyan y Sudán del Sur.

humanitaria del UNICEF entre 2010 y 2016), que reúne las pruebas incluidas en los exámenes y otras fuentes pertinentes.

23. Las 30 evaluaciones comprenden las principales emergencias a las que el UNICEF ha dado respuesta desde 2010, salvo las del Iraq, Sudán del Sur y el Cuerno de África, que se abordaron o se pretende abordar en evaluaciones interinstitucionales.

Proceso

24. Durante la revisión sistemática de las 30 evaluaciones, se extrajeron rigurosamente los resultados principales garantizadas mediante la aplicación de un marco analítico¹⁹ que incluía los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia, coherencia y coordinación, así como otros aspectos de interés analítico. A continuación, se aplicó una evaluación de calidad de segundo nivel a los elementos de datos individuales. La validez y la fiabilidad de las pruebas se calificaron en una escala del 1 (baja) al 4 (alta), y solo se incluyeron las pruebas fiables, es decir, con una puntuación mínima de 2. Este enfoque permitió dejar patente la solidez de las pruebas subyacentes a cada resultado.

Cuadro 1
Características de las evaluaciones incluidas

<i>Características fundamentales</i>	<i>Número de evaluaciones</i>
Evaluación de los sistemas operacionales mundiales	3
Evaluación de los enfoques mundiales o las funciones humanitarias fundamentales del UNICEF	4
Evaluación de las respuestas multinacionales	5
Evaluación de las respuestas en un único país	18
Total	30

Limitaciones

25. Las principales limitaciones del informe de síntesis son: a) su dependencia de las pruebas de las evaluaciones componentes; y b) su período de referencia de 2010 a 2016, que impone restricciones a la hora de ilustrar los cambios institucionales en el seno del UNICEF aún no recogidos en las evaluaciones. No obstante, la amplitud y el detalle de la base de datos empíricos —30 evaluaciones de gran calidad llevadas a cabo en un período de seis años— permiten que esta síntesis presente una imagen exacta del desempeño del UNICEF en el ámbito de la acción humanitaria entre 2010 y 2016.

V. Resultados

A. Pertinencia de la labor humanitaria del UNICEF en relación con las necesidades humanitarias

Prioridad escasa de la evaluación de las necesidades en el contexto de la acción humanitaria

26. Pese a las pruebas de la labor de promoción llevada a cabo por el UNICEF entre los equipos en los países de las Naciones Unidas en torno a la evaluación rápida inicial de grupos múltiples, las evaluaciones reflejaron carencias continuas en la agilidad de su ejecución. La síntesis de 2013 identificó puntos débiles en las evaluaciones de las necesidades del UNICEF.

¹⁹ Véase el anexo 2 del informe de síntesis completo “Hacia la mejora de las respuestas de emergencia: síntesis de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria 2010-2016” para obtener información adicional sobre la metodología.

En concreto, se observó que no se habían realizado, estaban incompletas o solo ofrecían un análisis general de la situación.

27. En 2017, 14 de 30 evaluaciones se centraron en la evaluación de las necesidades, y 4 de ellas alababan la prioridad que el UNICEF había concedido a ese tipo de evaluaciones²⁰. No obstante, 10 de 14 evaluaciones revelaron deficiencias o limitaciones en la evaluación de las necesidades:

a) en la respuesta al terremoto de Nepal de 2015, el UNICEF no consiguió convencer a la comunidad internacional de que se pusiera en marcha la evaluación rápida inicial de grupos múltiples y, en lugar de efectuar sus propias evaluaciones, dependió de los datos limitados del Gobierno. La respuesta al tifón Haiyan en Filipinas (2013-2014) recibió una crítica similar;

b) los análisis del número de casos atendidos no aportaban suficientes detalles. Aunque en algunas ocasiones se utilizaron las encuestas de Seguimiento y Evaluación Normalizados del Socorro y la Transición en las estimaciones del número de casos atendidos, estas solo ofrecían una perspectiva muy general de las necesidades, como se indica en la evaluación de la respuesta a la crisis alimentaria y nutricional del Sahel;

c) las consultas con las comunidades afectadas presentaban deficiencias, por ejemplo, durante la crisis alimentaria del Sahel (2010-2011), en la respuesta al tifón Haiyan (2013-2014) y en la República Centroafricana (2013-2015).

Armonización firme con las necesidades humanitarias

28. Pese a estas deficiencias, la mayoría de las evaluaciones pertinentes —18 de 27— revelaban que, en líneas generales, las respuestas programáticas del UNICEF se correspondían con las necesidades humanitarias. No obstante, 9 de 27 evaluaciones identificaron casos de programación fundamentada en las oportunidades en lugar de en las necesidades. Esto ocurrió en al menos 4 de las principales emergencias que acontecieron en el período comprendido entre 2010 y 2016, a saber: la crisis del Sahel (2010-2011), la República Centroafricana (2013-2015), algunos elementos de la respuesta al Haiyan en 2013 y la respuesta a la emergencia regional de la República Árabe Siria (2011-2015).

29. Otras tres evaluaciones descubrieron también deficiencias en la cobertura. En las crisis de Yemen del Norte y el Sahel (2010-2011), las respuestas programáticas no abordaron todas las necesidades incluidas en las competencias del UNICEF. La respuesta del UNICEF durante el brote del ébola en África Occidental y Central (2014-2015) no afrontó de manera puntual ni adecuada las graves consecuencias humanitarias secundarias relacionadas con la protección, la salud general y la educación de los niños.

B. Idoneidad de las estrategias o diseños utilizados en la acción humanitaria del UNICEF

Panorama desigual, con voluntad de adaptación

30. Solo en algo menos de la mitad de las evaluaciones que examinaban las respuestas en el plano nacional o regional se observó que las estrategias o los diseños de los programas eran adecuados, aunque el UNICEF mostraba voluntad y capacidad de adaptación cuando las circunstancias lo exigían. Entre otros ejemplos, cabe destacar los siguientes:

a) un riesgo calculado para la aplicación de la respuesta de entrega de efectivo y vales durante la sequía en el Cuerno de África (Somalia) en el período de 2011 y 2012 dio

²⁰ Dos iniciativas institucionales: el programa de consolidación de la paz, educación y promoción, y la iniciativa de respuesta rápida a los movimientos de población en la República Democrática del Congo; y dos respuestas de emergencia, una para afrontar el brote de cólera en Haití (2010-2015) y otra para combatir la crisis nutricional en Somalia (2011-2012).

buenos resultados: los mercados respondieron bien y las personas pudieron adquirir los alimentos necesarios a precios razonables;

b) para responder a una crisis de higiene pública de gran calado en el Pakistán tras las inundaciones de 2011, el UNICEF eligió un enfoque centrado en el desarrollo que se orientaba al cambio de comportamiento a más largo plazo y encaraba las vulnerabilidades subyacentes de manera más sostenible que el socorro a corto plazo;

c) en las crisis de Yemen del Norte (2010) y Rwanda (2012 y 2013), el curso determinado por supuestos iniciales incorrectos se corrigió rápidamente para responder a la realidad sobre el terreno.

Deficiencias de los diseños o marcos estratégicos

31. En las 14 evaluaciones que identificaron puntos débiles, la preocupación principal estaba relacionada con la ausencia de un marco estratégico al inicio o con las limitaciones del marco vigente. Por ejemplo:

a) en la República Centroafricana, el enfoque del UNICEF —coherente con la respuesta general de las Naciones Unidas²¹— se describió como una planificación de reacción *ad hoc* en modo de emergencia, en lugar de basarse en una visión estratégica con objetivos a mediano y largo plazo;

b) en la crisis regional de la República Árabe Siria, el UNICEF carecía de estrategia inicial para relacionar las evaluaciones de las necesidades y la vulnerabilidad y el análisis de situación sistemático con las decisiones programáticas.

32. Asimismo, las evaluaciones revelaron que los supuestos del diseño solían estar vinculados a evaluaciones insuficientes de las necesidades. Por ejemplo, en la respuesta al tifón Haiyan de 2013, el establecimiento de escuelas amigas de la infancia como principal respuesta de protección de la infancia por el UNICEF se fundamentó en el supuesto de que tales escuelas eran, sin lugar a duda, la respuesta de protección más apropiada en una situación de emergencia. Sin embargo, según el resultado de la evaluación, no respondían de manera adecuada a las necesidades y prioridades formuladas por las comunidades.

C. Armonización de la acción humanitaria del UNICEF con las prioridades nacionales

Armonización sólida con las prioridades nacionales cuando las condiciones lo permiten

33. Según los resultados de 12 de las 18 evaluaciones que examinaron la armonización de la acción humanitaria del UNICEF con las prioridades nacionales, esta resultó adecuada siempre que las condiciones lo permitieron. En gran medida, esto se debió a la atención explícita que se prestó a la armonización en el diseño, por ejemplo, en la respuesta al terremoto de Nepal y el tifón Haiyan. En Turquía, la armonización se fomentó mediante el sentido firme de apropiación nacional de la respuesta humanitaria a la crisis regional de la República Árabe Siria.

34. Seis evaluaciones señalaron la existencia de puntos débiles que surgían de dos carencias principales, a saber:

a) la consideración insuficiente de los sistemas locales, por ejemplo, al establecer las escuelas amigas de la infancia en Filipinas durante la respuesta al tifón Haiyan y como apoyo a los niños sirios refugiados en Jordania, ya que entraron en competencia con las escuelas o los servicios de cuidados en la primera infancia locales;

b) la desconexión de las políticas o los mecanismos nacionales respectivos, en especial cuando estos adolecían de fragilidad institucional —por ejemplo, los sistemas

²¹ Evaluación humanitaria interinstitucional, República Centroafricana, 2016.

nacionales para la nutrición y seguridad alimentaria durante la crisis del Sahel o, más recientemente, las prioridades nacionales para el fortalecimiento de los sistemas de salud, que resultaron desbordados durante la crisis del ébola—.

D. Armonización de la acción humanitaria del UNICEF con los principios internacionales básicos

Limitación de las pruebas y desafíos contextuales en materia de armonización con los principios humanitarios internacionales y los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria

35. Las tres únicas evaluaciones que examinaron los principios humanitarios internacionales de neutralidad, imparcialidad, independencia y humanidad²² plantearon dilemas ya conocidos y apuntaron al desafío que representa para el UNICEF la necesidad de ajustar su respuesta a la de las autoridades nacionales, a la par que satisface las necesidades de las poblaciones afectadas. Las evaluaciones de las respuestas del Fondo en Nepal y la República Árabe Siria, junto con la evaluación del papel del UNICEF como entidad responsable, expresan esta preocupación.

36. Solo 10 de las 30 evaluaciones examinaron los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria de manera sistemática. En 3 de estas²³, se observó que la acción humanitaria del UNICEF se ajustaba bien a los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, mientras que las 7 restantes ponían de manifiesto un panorama desigual o carencias. Las 7 abogaban por una mayor contextualización de los Compromisos Básicos según los diversos tipos de emergencias que el UNICEF y otros agentes internacionales afrontan en la actualidad, como las crisis de evolución lenta; las crisis en que predominan las dimensiones de protección, como la crisis regional de la República Árabe Siria; las situaciones de emergencia prolongadas; o las emergencias de salud pública, como la epidemia de ébola.

E. Desempeño de la acción humanitaria del UNICEF en relación con las metas previstas

Desempeño desigual en el logro de resultados

37. Del mismo modo que en la síntesis de 2013, cerca de la mitad de las evaluaciones de la acción humanitaria del UNICEF incluían pruebas sólidas de los resultados. Los objetivos del Fondo o las metas de productos y resultados de las intervenciones también se cumplieron o superaron en la mitad de las evaluaciones, mientras que en la otra mitad se observaba un desempeño desigual o moderado. La mayoría de las evaluaciones mencionaban las metas de productos, mediante la aplicación de indicadores para el monitoreo del desempeño de la acción humanitaria, y 13 de ellas indicaban que dichas metas se habían cumplido o superado.

38. En varias evaluaciones se observaron resultados generales positivos en relación con los objetivos; no obstante, el desempeño fue desigual en varias esferas programáticas. Por ejemplo, en la respuesta al tifón Haiyan, las intervenciones en materia de agua, saneamiento e higiene, educación y salud obtuvieron buenos resultados en relación con las metas previstas; pero las iniciativas de nutrición y protección de la infancia presentaron dificultades para cumplir las metas —debido, en parte, a una sobreestimación del número de niños destinatarios y a la falta de ajustes subsiguientes en el número de casos atendidos—.

²² Véase http://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM-humanitarianprinciples_ES_Dec2016.pdf.

²³ La respuesta al terremoto de Nepal, la prestación de servicios de apoyo psicosocial a los niños sirios en Jordania y la respuesta de emergencia de la División de Suministros del UNICEF.

Mejoras considerables en materia de resultados

39. Las evaluaciones también registraron un desempeño notable en relación con los resultados derivados directamente de las intervenciones del UNICEF (atribución) o en los que sus intervenciones desempeñaron un papel destacable (contribución). Entre otros, se incluyen los siguientes:

- a) la reducción de la prevalencia de las enfermedades y la prevención de otras infecciones en Haití en 2013, durante la respuesta al tifón Haiyan, y en las respuestas en Somalia (2011), al virus del Ébola (2014-2015) y en Nepal (2015);
- b) cambios en el comportamiento de la comunidad derivados de la respuesta al ébola;
- c) retorno de los niños al seno de sus familias y regreso a la escuela tras el terremoto de Nepal (2015);
- d) liberación y reunificación de niños en varias intervenciones de protección de la infancia durante emergencias.

F. Desarrollo de la capacidad nacional y local, gracias a la acción humanitaria del UNICEF

Buenos resultados en materia de fortalecimiento de los sistemas

40. Uno de los logros fundamentales de la labor humanitaria del UNICEF, identificado tanto en la síntesis de 2013 como en la de 2017, es el fortalecimiento de los sistemas nacionales y locales de preparación y respuesta frente a emergencias. En 10 evaluaciones se observaron mejoras de la capacidad nacional gracias a las intervenciones del UNICEF, y en 12, de la local. Esos logros son fruto de dos factores principales, a saber: a) la incorporación de un firme enfoque sistemático desde el principio, por ejemplo, en la República Centroafricana y en el programa de educación y promoción para la consolidación de la paz; y b) la adopción de enfoques activos encaminados a apoyar la apropiación nacional de las iniciativas, por ejemplo, en Nepal y Yemen del Norte.

41. En 15 evaluaciones se determinó que no se habían conseguido los resultados previstos. Entre los motivos más importantes, cabe destacar los siguientes:

- a) las deficiencias técnicas en el diseño de la intervención;
- b) las limitaciones de la cobertura —en especial, en las intervenciones en materia de nutrición, agua, saneamiento e higiene, y educación, en las que el UNICEF no siempre se ocupó de todas las vertientes de la necesidad—;
- c) las metas excesivamente ambiciosas, como en la República Árabe Siria, donde la ejecución dependía también de la capacidad de los asociados;
- d) la obtención de resultados a corto plazo con efectos limitados a largo plazo, por ejemplo, en las escuelas amigas de la infancia de Filipinas (2014) y Liberia (2013);
- e) la necesidad de aplicar un enfoque más estructurado y menos *ad hoc* al trabajo con los Gobiernos, por ejemplo, en Filipinas durante el tifón Haiyan y en la crisis regional de la República Árabe Siria.

G. Oportunidad de la respuesta humanitaria del UNICEF

La oportunidad se ha visto obstaculizada por factores externos

42. Entre los factores externos que han interferido en la velocidad de la respuesta del UNICEF (y de la comunidad internacional) se incluyen la demora en las declaraciones nacionales e internacionales de crisis no repentina —como en el conflicto regional de la República Árabe Siria— y el reconocimiento tardío de las emergencias por otros agentes

internacionales —como en la crisis del ébola en África Occidental—. La escasez de fondos y los retrasos en la financiación de los donantes, así como la falta de disponibilidad de mecanismos de financiación común, también han restringido la capacidad de respuesta rápida sobre el terreno.

El desempeño en materia de oportunidad sigue siendo desigual

43. En las síntesis de 2013 y 2017 se concluye que la oportunidad de la respuesta humanitaria del UNICEF ha sido irregular. Siete de las 22 evaluaciones analizadas en 2017 indican que la respuesta general fue puntual. En este sentido, la revisión de los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3 ha constituido un factor fundamental, y los diversos beneficios conexos se han aplicado a todas las respuestas de emergencia, entre otros:

- a) el despliegue rápido de equipos de respuesta inmediata;
- b) la tramitación rápida de los procesos de recursos humanos y contratación;
- c) la agilidad de los procesos de adquisición;
- d) la tramitación rápida de otros requisitos administrativos.

44. Sin embargo, siete evaluaciones ponen de manifiesto que existe cierta renuencia entre el personal a la hora de aplicar los nuevos procedimientos operativos, en particular, debido a los riesgos derivados de la obligación de rendir cuentas de las actividades financieras que se asocian a los acuerdos de cooperación para programas celebrados con los asociados. Estas reservas retrasaron hasta cinco meses el procesamiento de los acuerdos durante el desastre del tifón Haiyan, la emergencia regional en la República Árabe Siria y la crisis en la República Centroafricana.

45. Según 15 de las 22 evaluaciones, las respuestas se ejecutaron con más lentitud de la necesaria fundamentalmente porque, o bien habían comenzado a un ritmo lento y fueron ganando impulso gradualmente —como en la respuesta regional en la República Árabe Siria—, o bien se produjeron demoras tras un inicio rápido cuando ya estaba en marcha la respuesta inmediata —por ejemplo, en la respuesta al terremoto Van-Ercis en Turquía (2011) y la crisis de Malí (2012)—.

H. Eficacia de la respuesta humanitaria del UNICEF en función de los costos

Costos razonables según la respuesta

46. De acuerdo con los resultados de la mayoría de las 14 evaluaciones humanitarias que disponen de esta información (10 de 14), los costos resultan adecuados en relación con la respuesta. Las evaluaciones determinaron que se habían adoptado medidas sólidas en favor de la mejora de la eficiencia —como en Jordania, donde el costo del apoyo psicosocial por niño se redujo prácticamente en un 50%—. Las dos evaluaciones que abordaron la relación costo-eficacia de las transferencias en efectivo en situaciones de emergencia (terremoto de Nepal y Somalia) señalan una eficacia elevada en función de los costos.

Deficiencias fruto del contexto

47. Las deficiencias en la relación costo-eficacia dependen del contexto, incluidos el precio elevado de las soluciones de saneamiento durante el brote de cólera en Haití y los altos costos de transacción con los asociados en la ejecución durante la respuesta al tifón Haiyan.

I. Conexión de las intervenciones del UNICEF con otras operaciones del Fondo en los países

Suspensión de los programas vigentes para el país con objeto de hacer frente a las emergencias

48. De acuerdo con los procedimientos de emergencia de nivel 2 y nivel 3 del UNICEF, si una crisis comienza súbitamente, se pueden suspender los programas para el país con el propósito de dirigir los recursos hacia la satisfacción de las necesidades inmediatas. Todas las emergencias de evolución rápida evaluadas para este informe de síntesis —el tifón Haiyan y los terremotos de Haití y Nepal— desencadenaron la suspensión de los programas del UNICEF para los países.

Vinculación escasa entre los programas de emergencia y los de desarrollo

49. Diez evaluaciones estudiaron los vínculos con las operaciones nacionales, y en 9 de ellas se descubrió una falta de conexión entre las respuestas de emergencia y los programas para los países —normalmente orientados al desarrollo—, por ejemplo, en las respuestas a la emergencia en la República Centroafricana y el tifón Haiyan. En estas situaciones, el papel del personal de las oficinas en los países no estaba claro y a veces no se tenía en cuenta durante la emergencia. En consecuencia, además de dificultar la coordinación sobre el terreno, también se complica la situación de la oficina en el país una vez superada la emergencia.

J. Alcance del vínculo entre la acción humanitaria del UNICEF y la transición

Diversos factores externos obstaculizan los vínculos con la transición y la resiliencia

50. Las evaluaciones identificaron una serie de factores externos que obstaculizan la planificación de la transición y la resiliencia, entre otros: a) la falta de financiación externa destinada a las iniciativas de recuperación posteriores a la fase de emergencia, por ejemplo, en las crisis de la República Centroafricana y del ébola; b) la incapacidad para redirigir el flujo de los fondos de los donantes destinados a desarrollo a las emergencias, y viceversa; y c) la carencia de orientaciones normativas claras en materia de recuperación temprana y transición en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, como se señala en la evaluación del terremoto de Nepal.

Posibilidades de mejora del vínculo entre la respuesta de emergencia y la fase de transición

51. En general, en 17 de las 20 evaluaciones se observó que el UNICEF aún no había logrado integrar correctamente los vínculos con la fase de transición, ni siquiera en las crisis más recientes, como en las respuestas a la crisis regional en la República Árabe Siria y la emergencia del virus del Ébola. Entre las lecciones identificadas por las evaluaciones, figuran las siguientes:

a) la importancia de la preparación y, en especial, la capacidad para adaptar la programación y las capacidades de la labor de desarrollo a la de emergencia, y viceversa;

b) cuando existen planes, la necesidad de coherencia general, con variaciones entre los planes sectoriales;

c) la necesidad de aprovechar las oportunidades para afrontar el cambio social;

d) la necesidad de participar en evaluaciones nacionales y planificar las fases de recuperación y reconstrucción;

- e) la importancia de pasar de la fase de emergencia a la de transición tan pronto como las condiciones lo permitan;
- f) la necesidad de precisar el proceso de salida de los procedimientos de emergencia y los procesos conexos, como la retirada del equipo de respuesta inmediata.

K. Integración de la acción humanitaria del UNICEF en todos los sectores

Integración limitada de la acción humanitaria

52. El UNICEF emplea una estructura de distintas secciones programáticas —reflejo de la división sectorial de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria— que no facilita los lazos intersectoriales. Solo 2 de las evaluaciones analizadas apuntan a la buena integración de las respuestas, y otras 3 indican mejoras graduales a lo largo del tiempo. La insuficiencia de la integración se asocia fundamentalmente a los elementos siguientes:

- a) las deficiencias de las evaluaciones de las necesidades, desde el punto de vista holístico, que no permitían establecer las bases de una respuesta más integrada;
- b) la falta de planificación y preparación intersectorial —como en la integración de las actividades con objetivos comunes a fin de evitar las respuestas basadas en la oferta— identificada en 11 evaluaciones;
- c) la falta de coordinación operativa interna, identificada en 11 evaluaciones, a veces, a pesar de la solidez de la planificación documentada sobre el papel;
- d) los enfoques compartimentados por sectores en las oficinas regionales, que influyeron también en la ejecución de las oficinas en los países.

L. Coherencia entre la acción humanitaria del UNICEF y la de los asociados que trabajan en el contexto humanitario

La coherencia es fundamental para las modalidades operativas del UNICEF

53. El UNICEF es el organismo responsable o corresponsable de los grupos temáticos sobre agua, saneamiento e higiene, educación y nutrición en las esferas nacional y mundial. Además, dirige el ámbito de responsabilidad de la protección de la infancia. La coherencia, por tanto, constituye un elemento esencial de sus modalidades operativas.

Coherencia sólida con los planes estratégicos de respuesta y los planes de los Gobiernos nacionales

54. Las evaluaciones pusieron de relieve que, en su mayor parte, la planificación estratégica del UNICEF era coherente con los planes estratégicos de respuesta nacional. Las asociaciones con los Gobiernos o autoridades nacionales resultaron ser las más firmes. En Turquía, por ejemplo, el UNICEF se sirvió de su estrecha relación profesional con el Ministerio de Educación para promover la ampliación del acceso al componente de educación de su respuesta a comunidades de acogida previamente inaccesibles. Durante la respuesta al tifón Haiyan, el UNICEF firmó memorandos de entendimiento con 40 dependencias de gobierno locales en zonas afectadas de Filipinas donde no había trabajado previamente.

Experiencia desigual en las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, aunque el liderazgo de los grupos temáticos se ha desempeñado con eficacia

55. Las evaluaciones pusieron de manifiesto algunas deficiencias en las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas, que se derivan, en parte, de una falta sistémica de precisión en relación con las funciones y responsabilidades, por ejemplo, en las fases iniciales de la respuesta regional en la República Árabe Siria. Por otra parte, se determinó que el

desempeño de su función de entidad responsable de los grupos temáticos en los países había sido eficaz en general, pese a que las funciones en el plano regional y mundial no siempre están claras.

Las organizaciones no gubernamentales se evaluaron fundamentalmente como asociados en la ejecución

56. Las alianzas con organizaciones no gubernamentales se han considerado, por lo general, asociaciones en la ejecución y se han planteado en relación con la activación de los acuerdos de cooperación para programas. La importancia de los colaboradores de reserva en la preparación para emergencias se destaca en la evaluación de Nepal²⁴, en la que se observa que no se disponía de acuerdos de cooperación para programas de reserva o para contingencias.

Voluntad de colaboración con asociados no tradicionales

57. Varias evaluaciones hacen referencia a relaciones innovadoras con asociados no tradicionales, como los comités de paz, las instituciones religiosas y los grupos de mediación para la solución de conflictos, entre otros. Se alaba la colaboración con el sector privado en las evaluaciones de la respuesta rápida a los movimientos de población en la República Democrática del Congo y el programa de transferencias en efectivo de emergencia en Somalia.

Lecciones relativas a las alianzas del UNICEF

58. Entre las lecciones documentadas por las evaluaciones figuran las siguientes:

- a) la necesidad de contar con una estrategia de asociación explícita —en lugar de un enfoque *ad hoc*— que abarque el modo de desarrollar o mantener la capacidad del Gobierno o autoridad nacional;
- b) la necesidad de reconocer que, cuando se suscriben contratos con organizaciones internacionales de gran envergadura, estas trabajan a través de asociados en la ejecución locales, lo que añade un nivel administrativo adicional, además de cierto riesgo.

M. Integración de las cuestiones intersectoriales del UNICEF en la acción humanitaria

Falta de coherencia en la atención a la equidad, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

a) Equidad: según el informe de síntesis de 2013, la acción humanitaria del UNICEF no prestaba atención a la equidad de forma sistemática, un aspecto relacionado con las limitaciones en la evaluación de las necesidades. La síntesis de 2017 revela una situación similar: 7 de 17 evaluaciones determinan que la acción humanitaria del UNICEF incorpora correctamente las cuestiones relacionadas con la equidad. Sin embargo, en otras 10 evaluaciones se observa que no se les presta atención de manera sistemática, lo que da pie a diversas deficiencias en materia de equidad que quedan patentes al evaluar la respuesta del UNICEF en su conjunto. Las principales deficiencias identificadas en este sentido tienen que ver con el género (5 respuestas), la edad (2 respuestas) y la discapacidad (6 respuestas);

b) Protección: el UNICEF ha publicado sus propias normas mínimas para la protección de la infancia en las situaciones de emergencia como parte de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. Sin embargo, depende en gran medida de

²⁴ Volker Huls, “Learning from humanitarian action: a synthesis of non-evaluative documents on UNICEF’s humanitarian action from 2010–2016”, documento interno no publicado, 2017.

otros asociados para favorecer un entorno de protección más amplio²⁵. De acuerdo con las escasas pruebas disponibles, esta cuestión recibe una atención desigual. Si bien el UNICEF adoptó un enfoque eminentemente proactivo en materia de protección en la República Centroafricana, cinco evaluaciones hacen referencia a deficiencias, por ejemplo en la respuesta al terremoto de Nepal y a la crisis de refugiados sirios en Turquía;

c) Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas: las evaluaciones pusieron de manifiesto que el UNICEF sigue sin integrar de manera sistemática las prácticas de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en el conjunto de su acción humanitaria. De las 16 evaluaciones llevadas a cabo después de que el Comité Permanente entre Organismos ratificara los compromisos sobre rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en diciembre de 2011²⁶, solo 5 señalan que el UNICEF ha satisfecho dichos compromisos de manera íntegra o gradual.

N. Factores institucionales que afectan a la acción humanitaria del UNICEF

Factores institucionales identificados

59. La síntesis arroja pruebas de sistemas o características institucionales comunes con un efecto positivo o negativo en la acción humanitaria del UNICEF, que se resumen en el cuadro 2.

Cuadro 2

Factores institucionales

<i>Factor</i>	<i>Favorable</i>	<i>Desfavorable</i>
Preparación para emergencias	Cuando está presente, respalda las respuestas, como en Nepal	
Coordinación regional-nacional	Los procedimientos de nivel 2 y nivel 3 dan lugar a respuestas inmediatas oportunas, incluido el apoyo de la oficina regional	Las diferentes interpretaciones de los procedimientos operativos estándar simplificados en el ámbito de los países han mermado en ocasiones la eficiencia y eficacia
Gestión/contratación/recursos humanos, incluidos los mecanismos de refuerzo	Se sustenta en los procedimientos de nivel 2 y nivel 3, que han facilitado, por ejemplo, las listas regionales de personal de refuerzo	Suele mencionarse como una limitación grave, con carencias en la dotación de personal significativas en varias respuestas de emergencia
Suministros y logística	Impulsa la eficiencia y eficacia de las respuestas	Monitoreo insuficiente o desigual del uso final
Medición del desempeño de la acción humanitaria	Propicia la medición sistemática del desempeño en distintos tipos de respuesta	Es necesario incrementar la adecuación al contexto, en especial en los distintos tipos de emergencias que el UNICEF afronta en la actualidad
Labores de comunicación y promoción	Desempeñan un papel fundamental en las labores de sensibilización y financiación en las situaciones de crisis. Además, constituyen una contribución destacable, por ejemplo, en la crisis del ébola	Capacidad insuficiente del personal en ocasiones

²⁵ Véase <https://www.unicef.org/spanish/protection/>.

²⁶ Disponible en la dirección <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-populations-including-protection-sexual-exploitation-and-abuse>.

Resultados contradictorios sobre la atención que recibe la preparación

60. La preparación constituye una obligación institucional con arreglo a los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. Diez evaluaciones hacen observaciones, directa o indirectamente, sobre cuestiones relativas a la preparación. Tres de ellas apuntan a la buena preparación del UNICEF para participar en la acción humanitaria. Cuando la preparación se juzga insuficiente (en 7 de 10 evaluaciones), cabe destacar, entre otras, las siguientes lecciones:

- a) los planes de preparación deben estar al día, actualizarse regularmente, y ser concretos y tangibles;
- b) los planes deben poder ampliarse a escala, incluso en emergencias graves;
- c) los planes deben ocuparse de las relaciones y los acuerdos de trabajo con los asociados gubernamentales;
- d) los acuerdos de cooperación para programas deben incluir cláusulas de emergencia;
- e) las oficinas deben contar con personal responsable dedicado a la preparación y respuesta frente a emergencias.

Buena coordinación entre las oficinas regionales y en los países

61. En ocho evaluaciones se alaba el papel de las oficinas regionales del UNICEF en favor de la coordinación interna de la acción humanitaria. A continuación se relacionan algunas contribuciones específicas:

- a) recaudación de fondos conjunta;
- b) suministros y apoyo logístico;
- c) provisión de capacidad de refuerzo;
- d) asistencia técnica general;
- e) comunicación, promoción y relaciones con los donantes;
- f) apoyo a la investigación e intercambio de experiencias.

Progresos en la dotación de personal para emergencias, aunque continúa habiendo desafíos

62. En 17 de las 30 evaluaciones, así como en los materiales no evaluativos²⁷, se abordan la gestión, la dotación de personal y los recursos humanos del UNICEF en situaciones de emergencia. Efectivamente, las evaluaciones concluyen que los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 o nivel 3 han favorecido la movilización rápida de los recursos humanos de refuerzo, como en los desastres del Sahel, Nepal y el tifón Haiyan y en la República Centroafricana. En un examen de 2012 del proceso de contratación rápida se determinó que el mecanismo era eficaz para desplegar sobre el terreno y en el momento oportuno a personas capacitadas con las destrezas pertinentes.

63. No obstante, la dotación de personal rápida y sostenible en las operaciones de emergencia sigue representando un desafío. Las evaluaciones destacan los elementos siguientes:

- a) una dependencia excesiva de los despliegues a corto plazo, lo cual limitó la memoria institucional en las respuestas del Yemen (2010), Rwanda (2014), y Turquía y Jordania (ambas evaluadas en 2015);

²⁷ Huls, "Learning from humanitarian action" (véase la nota a pie de página número 24).

- b) la identificación *ad hoc* de los recursos humanos, por ejemplo, en la crisis regional de la República Árabe Siria;
- c) una atención especial al personal de los programas, en detrimento de las funciones administrativas y presupuestarias, por ejemplo, en la respuesta en Malí de 2013;
- d) un uso insuficiente del personal nacional en la República Centrafricana en el período de 2013 a 2014 y en Filipinas en 2014.

Funciones sólidas de suministros y logística que favorecen una respuesta eficiente

64. Ocho evaluaciones abordan la capacidad de las labores de suministros y logística del UNICEF para respaldar la respuesta humanitaria y concluyen que han tenido un efecto positivo en favor de la oportunidad de la respuesta, ya que los suministros se planearon bien, se posicionaron previamente y se movilizaron de manera puntual según los planes de respuesta. Sigue preocupando la escasa frecuencia de seguimiento de los suministros por parte de los usuarios finales, aunque este aspecto solo se examinó en 5 de las 30 evaluaciones. De esas 5, solo la dedicada a la respuesta regional en la República Árabe Siria arroja resultados positivos; las otras 4 observan carencias o déficit en materia de seguimiento del usuario final.

Necesidad de revisión de los resultados que miden los sistemas para las situaciones de emergencia e informan al respecto

65. Desde el terremoto de Haití de 2011, el UNICEF ha invertido en un sistema institucional de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria que establece un conjunto de indicadores comunes relacionados con los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, con lo que se armoniza la comunicación sobre los progresos realizados en las distintas emergencias. Pese a que se han logrado avances considerables, solo 4 de 24 evaluaciones pertinentes califican de positiva la labor del UNICEF, mientras que las 20 restantes indican la presencia de desafíos. Las evaluaciones apuntan a un desafío en particular relacionado con los indicadores de referencia para el monitoreo del desempeño de la acción humanitaria. En este sentido, defienden la necesidad de que se adapten más al contexto con el objeto de reflejar de manera más precisa los cambios en las emergencias. En concreto, en la evaluación de las respuestas a las crisis del terremoto de Nepal y la República Centrafricana, así como de la función del UNICEF como organismo responsable de grupos temáticos, se concluye que el enfoque de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria es demasiado rígido o formal para responder a la fluidez de las circunstancias sobre el terreno. En relación con la respuesta al ébola, se observa que dicho enfoque no era adecuado para una emergencia de salud²⁸.

66. Asimismo, se identificaron carencias en los sistemas de seguimiento utilizados para evaluar los progresos a partir de los indicadores para el monitoreo del desempeño de la acción humanitaria. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, tales sistemas:

- a) son incompletos o poco realistas en algunos contextos —por ejemplo, en la respuesta a las inundaciones del Pakistán (2013) o la crisis alimentaria en el Sahel (2012)—;
- b) se ejecutan de manera poco sistemática —como en la respuesta de Rwanda (2014), en la respuesta al terremoto Van-Ercis en Turquía (2015) y durante el brote de ébola (2014 y 2015)—;

²⁸ Se ha llevado a cabo un examen del sistema de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria (en borrador durante la redacción de este documento).

c) están demasiado centralizados —por ejemplo, en Manila durante la respuesta al tifón Haiyan (2014)— o se ejecutan de manera paralela en distintos sectores —como en la respuesta al terremoto de Nepal (2015)—;

d) plantean dificultades a los asociados —por ejemplo, el programa de escuelas amigas de la infancia en Filipinas (2014) y la respuesta a las inundaciones en el Pakistán (2013)—.

67. En conjunto, esas deficiencias ocasionan deficiencias en la rendición de cuentas, limitan la capacidad del UNICEF para informar sobre el desempeño y socavan su habilidad para presentar argumentos claros con base empírica en favor del apoyo.

Las comunicaciones y la promoción favorecen la respuesta de emergencia

68. De las 30 evaluaciones, 14 alabaron la labor de comunicación y promoción del UNICEF en las situaciones de emergencia, que desempeñó un papel sustancial y de apoyo al proceso. Entre otros ejemplos, cabe mencionar el de la crisis del Sahel, donde se utilizaron las redes sociales para las actividades de promoción, y la crisis regional de la República Árabe Siria, en la que las iniciativas de promoción facilitaron el ejercicio de los derechos del niño. Durante la crisis del ébola, el uso de la comunicación en los enfoques de desarrollo reportó beneficios sustanciales en relación con el cambio de comportamiento de la comunidad.

VI. Conclusiones

69. En general, el informe de síntesis de 30 evaluaciones de la acción humanitaria de 2017 muestra una organización que ha evolucionado considerablemente desde la difícil experiencia de Haití en 2010. Se han implementado nuevos procedimientos, desarrollado nuevas formas de trabajar, y generado y compartido experiencias. Las reformas del sistema humanitario general, en las que el UNICEF ha desempeñado un papel prominente, se traducen en mejoras en las prácticas operacionales e institucionales.

70. En consonancia con su ética esencial de acción sobre el terreno en favor de los niños durante las emergencias, las evaluaciones determinan que, en su mayor parte, las respuestas humanitarias del UNICEF resultaron pertinentes y acordes con las necesidades humanitarias. La programación también se ajustó sólidamente, cuando fue posible, a las respuestas, prioridades y planes nacionales.

71. Según los resultados de las evaluaciones, el UNICEF se toma muy en serio sus responsabilidades como agente humanitario, y, en consecuencia, participa en respuestas conjuntas a situaciones de emergencia y da prioridad a las alianzas, pese a que presenta conexiones más firmes con los Gobiernos o las autoridades nacionales que con otros organismos asociados de las Naciones Unidas. Además, el UNICEF ha entablado nuevas relaciones con un espíritu pragmático —como con grupos confesionales y religiosos—, cuando tales relaciones prometen beneficios humanitarios tangibles.

72. En general, las evaluaciones aquí documentadas ponen de manifiesto algunos resultados importantes en favor de los niños en situaciones de conflicto y crisis. El UNICEF ha contribuido a la reducción de la transmisión de enfermedades, ha ayudado a prevenir el hambre y la desnutrición, y ha facilitado agua limpia y educación a un gran número de niños vulnerables. Asimismo, ha protegido a los niños en entornos de alto riesgo y ha desarrollado la capacidad de los agentes locales y nacionales en situaciones humanitarias.

73. No obstante, sigue habiendo deficiencias constantes en la acción humanitaria del UNICEF, muchas de las cuales quedaron también reflejadas en el informe de síntesis de 2013. A continuación se relacionan los ámbitos específicos en los que se requieren mejoras de acuerdo con las evaluaciones:

a) En ocasiones, las evaluaciones de las necesidades de las poblaciones afectadas son incompletas o demasiado generales, incluso en condiciones accesibles. En consecuencia, persiste la programación basada en las oportunidades en lugar de en las necesidades.

b) A veces, el diseño de las estrategias y programas no es lo bastante sólido. Esto da pie a un enfoque reactivo en lugar de proactivo que guarda relación con otros factores, como la escasa preparación, la insuficiencia de los marcos estratégicos (corto plazo frente a mediano plazo) o las deficiencias de las evaluaciones de las necesidades.

c) Los compromisos en materia de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no se han adoptado o abordado plenamente, incluidos la Norma Humanitaria Básica sobre Calidad y Rendición de Cuentas y otros compromisos de más amplio alcance orientados a la aplicación de enfoques coordinados a la acción humanitaria centrada en las personas.

d) Los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3, si bien han propiciado respuestas oportunas a crisis repentinas, no han conseguido aclarar las sinergias entre las iniciativas de desarrollo de los programas para los países en curso y las actividades de la respuesta de emergencia. En el mejor de los casos, esta situación ha generado incertidumbre entre los equipos en los países respecto a sus funciones, y, en el peor, la privación de derechos.

e) La coherencia interna sigue siendo escasa, con un enfoque extremadamente sectorial que dificulta la eficacia y limita los resultados sobre el terreno.

74. El UNICEF ha dejado patente que respeta escrupulosamente los principios humanitarios internacionales. Sin embargo, las evaluaciones también reflejan los desafíos y tensiones que afrontan los agentes internacionales al desarrollar su labor en contextos gubernamentales complejos al tiempo que intentan asegurar la imparcialidad e independencia. En este sentido, el Fondo se beneficiaría de una posición y justificación más explícitas en contextos operativos específicos. Del mismo modo, los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria y los indicadores para el monitoreo del desempeño de la acción humanitaria destacan la necesidad de disponer de marcos institucionales flexibles capaces de abarcar las características específicas de cada contexto.

75. Las evaluaciones observan que el UNICEF sigue trabajando en la construcción de vínculos claros entre las respuestas humanitarias y de desarrollo. La aplicación de los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3 ha comportado un efecto positivo considerable en la oportunidad de las respuestas. No obstante, su repercusión sobre los programas vigentes para los países sigue estando poco clara, así como el paso a la reducción progresiva o la planificación sólida de la transición.

76. Las evaluaciones arrojan pruebas sobre un enfoque con mejor disposición para la asunción de riesgos y una apertura a la innovación y la experimentación. No obstante, el personal no siempre aplica los nuevos procedimientos disponibles para aliviar las cargas administrativas. El desarrollo de una cultura de confianza en su aplicación operacional sigue siendo una tarea pendiente.

77. Por último, el UNICEF no ha adoptado un enfoque proactivo sistemático en su acción humanitaria práctica. Las cuestiones de la preparación, la planificación de la transición y la práctica de la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas no siempre se han mantenido al ritmo de los cambios mundiales. Si bien desde el punto de vista estratégico el UNICEF lidera gran parte del debate humanitario en sus ámbitos de competencia —y ha desempeñado un papel destacado en el sistema de grupos temáticos y otros foros internacionales—, las evaluaciones ponen de manifiesto una organización que evoluciona en respuesta a los cambios mundiales, en lugar adelantarse a ellos.

VII. Recomendaciones

78. Conforme a las pruebas extraídas a partir de estas 30 evaluaciones de la acción humanitaria, el presente informe de síntesis propone 7 recomendaciones para el futuro, con el propósito de ayudar al UNICEF a mejorar su acción humanitaria y satisfacer de manera más eficaz y eficiente a las necesidades de los niños vulnerables a los que presta servicio.

1. Requisitos de evaluación más rigurosos

El UNICEF ha reunido una cantidad considerable de pruebas sobre su acción humanitaria (76 evaluaciones desde 2010). Su política de evaluación establece que “por lo general, se llevarán a cabo” evaluaciones de la acción humanitaria. No obstante, a pesar de la existencia de una serie de factores de activación institucionales, la cobertura sigue siendo irregular y poco sistemática —sobre todo en las emergencias de nivel 1—.

Medida 1.1 El UNICEF debe considerar el establecimiento de factores de activación más explícitos de su evaluación de la acción humanitaria. La Oficina de Programas de Emergencia debe describirlos expresamente en colaboración con la Oficina de Evaluación. Entre los posibles factores se cuentan: a) el gasto (p. ej., aplicar a la presente política de evaluación el compromiso de que, por lo general, se llevará a cabo una evaluación cuando la esfera de resultados del programa exceda los 10 millones de dólares de los Estados Unidos); b) la duración de la crisis (p. ej., una respuesta de dos años); c) la importancia estratégica de la oficina regional; y d) la posibilidad de que la organización extraiga enseñanzas más amplias.

2. La incorporación de las necesidades al diseño

Las evaluaciones concluyeron que, con frecuencia, la acción humanitaria del UNICEF no se fundamentaba lo suficiente en una evaluación de las necesidades, incluso cuando esta era factible. El diseño de los programas ha de indicar más claramente los vínculos con las necesidades.

Medida 2.1. Debe exigirse que el diseño de los programas del UNICEF en materia de respuesta humanitaria plantee claramente las trayectorias previstas desde las necesidades hasta los resultados previstos; justifique las decisiones que se han adoptado con el fin de probar los supuestos; y evite las respuestas basadas en la oferta, de modo que se centre firmemente en las personas y sus necesidades cambiantes. Esto debe constituir una parte fundamental de la orientación programática.

Medida 2.2. Las estrategias y los planes de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria deben centrar claramente la evaluación del desempeño en el registro de los progresos logrados en respuesta a las necesidades identificadas y en la medición de la adaptación al cambio de necesidades.

Medida 2.3. El UNICEF debe promover, con arreglo al proceso del Gran Pacto, que el sistema humanitario extraiga lecciones de la experiencia adquirida al implementar las evaluaciones de las necesidades —incluidos los retos del enfoque de evaluación rápida inicial de grupos múltiples—, y la necesidad de invertir en evaluaciones de las necesidades más detalladas o minuciosas.

Medida 2.4. Con arreglo a los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas requiere un enfoque más proactivo, sistemático y estratégico. El cumplimiento de sus compromisos debe ser un requisito fundamental de toda la acción humanitaria del UNICEF, no un beneficio añadido.

3. Construir una cultura de confianza en los procedimientos

Dada la naturaleza altamente descentralizada de la organización, la orientación y los procedimientos emitidos desde la dirección central solo resultan influyentes en la medida en que el personal y la dirección de las oficinas del UNICEF en los países lo hacen posible. Los nuevos protocolos y procedimientos, como los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3, deben ir acompañados de actividades de desarrollo de capacidades y de capacitación que fomenten un enfoque para la asunción de riesgos.

Medida 3.1. El UNICEF debe llevar a cabo actividades de capacitación y sensibilización dirigidas al personal y los asociados que aborden la importancia de aplicar los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3 durante las emergencias humanitarias y, en especial, los compromisos relativos a la agilización de los procesos de los acuerdos de cooperación para programas. Al mismo tiempo, la administración debe confirmar explícitamente la necesidad de su aplicación como parte de los procedimientos institucionales empleados en la acción humanitaria. Cuando proceda, todas las evaluaciones deberán valorar si los procedimientos operativos estándar simplificados se han aplicado de conformidad con lo establecido.

Medida 3.2. El UNICEF debe informar a sus asociados sobre su compromiso de agilizar los procesos de los acuerdos de cooperación para programas conforme a los procedimientos operativos estándar simplificados de nivel 2 y nivel 3. Al mismo tiempo, ha de aclarar a los asociados cuáles son los mecanismos oportunos para reclamar al UNICEF que rinda cuentas si no se cumplen dichos compromisos.

4. Acentuar el enfoque de programación fundamentada en los riesgos en la agenda de localización

La estructura descentralizada del UNICEF le permite beneficiarse de un vasto grupo de funcionarios y asociados nacionales, que le proporcionan la capacidad esencial para prepararse para la acción humanitaria desde un punto de vista local. De conformidad con los compromisos asumidos en el Gran Pacto, la preparación y la identificación de los riesgos deben plantearse desde esta perspectiva. Entre las medidas específicas se incluyen:

Medida 4.1. Planificación: todos los documentos de los programas por países pertinentes deben incorporar un análisis explícito de la fragilidad política, el riesgo climático y otros riesgos potenciales, y evaluar la posibilidad de que se vuelva a presentar una situación de emergencia. Ello implica acompañar el análisis con la integración operativa de la capacidad de cambiar de dirección cuando la situación lo exija, como parte de la programación fundamentada en los riesgos.

Medida 4.2. Desarrollo de la capacidad local: El UNICEF debe seleccionar entre los asociados nacionales un conjunto de equipos de respuesta inicial, de modo que los programas por países puedan adaptarse y pasar de las actividades en favor del desarrollo a las medidas de emergencia cuando la situación lo requiera.

Medida 4.3. Capacidad de adaptación: El UNICEF debe velar por que todos los acuerdos de cooperación para programas dejen margen para la posibilidad de adaptarse a la respuesta de emergencia, como parte de la preparación.

5. Revisar los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, que, en su formulación actual, no reflejan la naturaleza cambiante de las crisis humanitarias y promueven la compartimentación en lugar de respuestas integradas.

Medida 5.1. Los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria podrían, o bien revisarse con el propósito de que reflejen los nuevos desafíos que se plantean en las crisis humanitarias —como la migración y las emergencias sanitarias—, a la par que se promueven las respuestas multisectoriales; o bien actualizarse mediante la inclusión de un anexo en el que figuren los nuevos desafíos, se establezcan objetivos de programación integrados y se facilite un marco de seguimiento complementario.

6. Rendición de cuentas con flexibilidad

El monitoreo del desempeño de la acción humanitaria constituye un reto constante; no obstante, según las evaluaciones aquí analizadas existe un amplio margen de mejora en la labor de seguimiento del desempeño del UNICEF en situaciones de emergencia, conforme a

las recientes iniciativas internas dirigidas a fortalecer el monitoreo de la asistencia humanitaria²⁹.

Medida 6.1. El UNICEF debe acelerar las medidas orientadas a mejorar la integración del monitoreo del desempeño de la acción humanitaria en los sistemas de seguimiento nacionales, a fin de que los indicadores reflejen tanto las necesidades de información mundiales como las realidades locales.

Medida 6.2. Con arreglo a su enfoque de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria, el UNICEF debe dar prioridad a la ampliación de la gama de indicadores de resultados disponibles, con el objeto de que reflejen mejor los cambios cualitativos en las condiciones de las poblaciones afectadas, como parte de sus compromisos en materia de rendición de cuentas.

7. Vincular la integración programática a la recuperación

La acción humanitaria del UNICEF requiere una perspectiva estratégica más explícita y definida, firmemente orientada hacia los objetivos de resiliencia y transición. Esto debe vincularse a la revisión de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria.

Medida 7.1 La planificación colectiva debe tener lugar en todas las esferas programáticas, y la programación multisectorial debe estar orientada hacia los mismos objetivos de resiliencia y transición previstos. Las metas establecidas han de ser generales y de alto nivel, en lugar de limitadas o sectoriales.

Medida 7.2 Las oficinas regionales deben facilitar la colaboración intersectorial, más que programática, de los equipos del UNICEF en los países.

Medida 7.3 El UNICEF debe definir mejor su estrategia para situaciones de emergencia prolongadas, que debe estar claramente relacionada con la transición.

Medida 7.4 Las orientaciones institucionales deben definir con claridad e incorporar la necesidad de contar con planes de transición; asimismo, deben reconocer los diversos tipos de emergencias y la presencia inevitable de crisis prolongadas. Todas las respuestas humanitarias deben diseñarse e implementarse con una perspectiva clara de los cambios en las necesidades y la evolución de las modalidades programáticas, y la transición constituirá el núcleo del ciclo³⁰ de programación humanitaria del UNICEF y su ética.

²⁹ Un examen completo del enfoque de monitoreo del desempeño de la acción humanitaria, llevado a cabo en 2016 e incluido en la síntesis del trabajo no evaluativo, concluyó, de manera similar, que suele considerarse que el monitoreo de la asistencia humanitaria es demasiado rígido, que está aislado de los sistemas de seguimiento y evaluación nacionales existentes, y que no siempre ofrece los indicadores apropiados. En la actualidad, el UNICEF está aplicando sus recomendaciones.

³⁰ Para obtener más detalles sobre el ciclo de programación humanitaria, véase el módulo de referencia del Comité Permanente entre Organismos sobre el ciclo de programación humanitaria, disponible en la dirección https://interagencystandingcommittee.org/system/files/hpc_reference_module_2015_final_.pdf.

Anexo

Hacia la mejora de las respuestas de emergencia: síntesis de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria 2010-2016

Debido a limitaciones de espacio, el presente anexo no incluye el texto del informe independiente titulado “Hacia la mejora de las respuestas de emergencia: síntesis de las evaluaciones del UNICEF en materia de acción humanitaria 2010-2016”. El informe (83 páginas) y un resumen del informe (26 páginas) se encuentran disponibles en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF:

https://www.unicef.org/evaldatabase/index_100819.html
