



Consejo Económico y Social

Distr. general

24 de marzo de 2016

Español

Original: inglés

Comité del Programa y de la Coordinación

56° período de sesiones

Período de sesiones de organización, 21 de abril de 2016

Período de sesiones sustantivo, 31 de mayo a 24 de junio de 2016

Tema 3 c) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los programas: evaluación

Examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre la evaluación de los programas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la decisión adoptada por el Comité del Programa y de la Coordinación en su 22° período de sesiones de examinar la aplicación de sus recomendaciones tres años después de haber adoptado decisiones sobre las evaluaciones presentadas al Comité (véase A/37/38, párr. 362). El examen trienal determina en qué medida se han aplicado las cinco recomendaciones resultantes de la evaluación de los programas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) llevada a cabo por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI).

En las recomendaciones resultantes de la evaluación llevada a cabo por la OSSI se abordaban diversos aspectos de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la OCAH en la ejecución de su mandato. Al término de su 53° período de sesiones, el Comité del Programa y de la Coordinación recomendó a la Asamblea General que tomase nota del informe de evaluación de la OSSI. El presente examen trienal determinó que se había aplicado la totalidad de las cinco recomendaciones. También se apreciaron indicios preliminares de que se habían obtenido resultados positivos concretos como consecuencia de la aplicación de las recomendaciones por la OCAH.

* E/AC.56/2016/1.



La recomendación 1 se centra en aclarar y articular las responsabilidades y papeles de la OCAH respecto de su labor de preparación para casos de emergencia y de reducción del riesgo de desastres, tanto en el marco del propio programa como en relación con los muchos otros asociados humanitarios con los que coordina su labor. La OCAH ha aplicado esta recomendación en sus dimensiones interna y externa. A nivel interno, la OCAH ha llevado a cabo una evaluación para aclarar la amplitud de su nicho institucional en este ámbito, y para definir las funciones y responsabilidades de sus distintas dependencias orgánicas. A nivel externo, la OCAH ha trabajado en el contexto del Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos sobre Preparación y Resiliencia a fin de elaborar el Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación, que la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo hicieron suyo en 2013. Se apreciaron indicios preliminares de que el Marco Común está dando resultados positivos.

La recomendación 2 abordó a la necesidad de que la OCAH estableciese un mecanismo de despliegue rápido de personal de categoría superior a fin de aumentar al máximo la rapidez y eficacia de su respuesta cuando se produce una situación de emergencia. La OCAH aplicó esta recomendación en 2013 mediante una combinación de iniciativas en el marco del programa y junto con sus asociados interinstitucionales. Se informó de que todos esos mecanismos han dado resultados positivos, contribuyendo a mejorar la capacidad de la OCAH para movilizar rápidamente personal de la debida categoría y competencia técnica para responder a emergencias de nivel 3. Se consideró que el Mecanismo Interinstitucional de Respuesta Rápida había servido para cimentar un compromiso claro y una comprensión común respecto de las necesidades de despliegue rápido para emergencias de nivel 3 entre las organizaciones miembros del Comité Permanente entre Organismos.

La recomendación 3 abordó la función de liderazgo que la OCAH desempeña en el ámbito de la coordinación de la labor que el sistema de asistencia humanitaria lleva a cabo para evaluar su eficacia colectiva en la aplicación de la agenda transformativa, la principal iniciativa de reforma de las políticas humanitarias emprendida durante el período que abarcaba la evaluación de la OSSI. Para aplicar esta recomendación, la OCAH promovió la creación de una serie de mecanismos de seguimiento de la aplicación de la agenda transformativa con el fin de recopilar datos pertinentes a nivel de los países e impulsar la adopción de medidas colectivas en respuesta a la información recibida de los países. La OCAH decidió no aplicar una de las medidas opcionales que se sugerían en el marco de la recomendación 3, a saber, la realización de una evaluación interinstitucional de la agenda transformativa, pero señaló que había dirigido o apoyado varios exámenes interinstitucionales. La OCAH afirmó que esas medidas habían abordado adecuadamente la esencia principal de la recomendación. Sin embargo, con la nueva ola de reformas que probablemente resultará de la Cumbre Humanitaria Mundial que tendrá lugar en mayo de 2016, el aspecto de la recomendación relacionado con la evaluación interinstitucional ha cobrado mayor importancia pues ofrece al sistema humanitario una oportunidad de extraer enseñanzas del pasado para definir mejor su futuro colectivo.

La recomendación 4 se centró en la necesidad de que, en su calidad de administradora de importantes vehículos de financiación para el sistema humanitario, la OCAH fortaleciese los mecanismos de supervisión y evaluación del rendimiento, y de presentación de informes al respecto. Con el fin de aplicar esta recomendación, en 2015 la OCAH estableció un marco global para los fondos mancomunados de países concretos, eliminando con ello la distinción entre los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes, y posteriormente publicó un manual operacional y una instrucción normativa para los fondos mancomunados de países concretos. También puso en marcha otros instrumentos como: el Sistema de Gestión de Subvenciones, una plataforma en Internet de uso obligatorio para gestionar todo el ciclo de vida de las subvenciones de todos los fondos mancomunados de países concretos, en 2014; un marco de rendición de cuentas del desempeño; y numerosas iniciativas para apoyar dicho marco. En la comunicación oficial sobre la asignación de fondos que el Coordinador del Socorro de Emergencia dirigió a los organismos receptores de recursos del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, la OCAH también incluyó un mensaje estándar sobre su responsabilidad de compartir información con el coordinador de asuntos humanitarios/coordinador residente. Se consideró que todas esas medidas han dado lugar a un cambio positivo, por ejemplo, mediante la simplificación de los procesos, orientaciones y expectativas más claras, y el fortalecimiento de la presentación de informes sobre el rendimiento.

La recomendación 5 abordó la necesidad de que la OCAH colaborase más estrechamente con sus asociados a fin de mejorar las modalidades para realizar evaluaciones interinstitucionales conjuntas. Con el fin de aplicar la recomendación, la OCAH propuso y, junto con sus asociados en la realización de evaluaciones interinstitucionales, elaboró una nueva modalidad para dichas evaluaciones: la evaluación humanitaria interinstitucional. En 2003 el Comité Permanente entre Organismos examinó y convino en aceptar el concepto, y en 2014 el Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional elaboró una serie de directrices al respecto que contienen un conjunto de procedimientos operativos estándar para la realización de evaluaciones humanitarias interinstitucionales (incluidos mecanismos de activación, plazos y procedimientos), enfoques metodológicos, y disposiciones de gobernanza y gestión. Hasta la fecha, las directrices se han utilizado en una serie de evaluaciones de la acción humanitaria y, en 2016, sobre la base de la experiencia adquirida y las buenas prácticas resultantes de esos casos iniciales, está previsto trabajar en su perfeccionamiento. El progreso realizado por la OCAH en este ámbito se consideró positivo, pero se expresó preocupación por su sostenibilidad puesto que la función de evaluación de la OCAH seguía contando con escasos recursos y carecía de suficiente independencia dentro del programa para desempeñar su papel rector fundamental en la realización de evaluaciones interinstitucionales.

Si bien en el momento en que la OSSI llevó a cabo su evaluación algunas de esas iniciativas se encontraban en fase de estudio, los principales entrevistados subrayaron que las recomendaciones habían proporcionado un impulso para lograr nuevos progresos. Si bien la aplicación de las recomendaciones ha dado resultados positivos, será necesario seguir prestándole atención de manera sostenida para lograr efectos cuantificables más largo plazo.

I. Introducción

1. En su 53º período de sesiones celebrado en 2013, el Comité del Programa y de la Coordinación examinó el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) sobre la evaluación de los programas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (E/AC.51/2013/3).

2. El Comité destacó la importante labor llevada a cabo por la OCAH en lo que respecta a la coordinación de las respuestas humanitarias; la recaudación y gestión de fondos para la respuesta humanitaria; y la prestación de apoyo al Comité Permanente entre Organismos, en particular para la aplicación de la agenda transformativa¹. El Comité recomendó que la Asamblea General tomara nota del informe de evaluación de la OSSI (A/68/16, párr. 182).

3. El presente informe se publica tras el examen trienal de las recomendaciones y en él se pasa revista a la situación actual de la aplicación de las cinco recomendaciones que figuran en el informe de la OSSI y se considera si la aplicación de las recomendaciones ha contribuido o no a la modificación de los programas y en qué medida.

4. La metodología del examen trienal incluyó:

a) Un examen y análisis de los informes bienales sobre la marcha de la aplicación de las recomendaciones que se supervisan a través de la base de datos de seguimiento de la OSSI;

b) Un análisis de la información, los documentos y los informes pertinentes obtenidos de la OCAH sobre diversos temas relacionados con las recomendaciones;

c) Entrevistas realizadas en persona o por teléfono a una muestra intencional de 35 miembros del personal directivo superior y el personal de los programas, tanto de la OCAH como de sus asociados.

5. En el informe se incorporan las observaciones recibidas de la OCAH durante el proceso de redacción. Se proporcionó a la OCAH un borrador final del informe, en el que figuraban sus observaciones finales (véase el anexo). La OSSI expresa su reconocimiento por la cooperación prestada por la OCAH en la elaboración del presente informe y el tiempo dedicado por sus asociados del Comité Permanente entre Organismos y las aportaciones de estos.

II. Resultados

6. El mandato de la OCAH consiste en asegurar que la comunidad internacional dé una respuesta oportuna, coherente, coordinada y acorde con los principios establecidos a los desastres y las emergencias y facilitar la transición del socorro de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo sostenible (véase A/70/6 (Secc. 27), párr. 27.1). Las cinco recomendaciones resultantes de la evaluación llevada a cabo

¹ La agenda transformativa consiste en un conjunto de medidas concretas para transformar el modo en que la comunidad humanitaria responde a las situaciones de emergencia. Se centra en mejorar la rapidez y eficacia de su respuesta colectiva mediante un liderazgo más fuerte, estructuras de coordinación más eficaces, y una mayor rendición de cuentas. Para más información, véase <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

por la OSSI abordaban diversos aspectos de la pertinencia, eficacia y eficiencia de la OCAH en la ejecución de su mandato.

7. Se han aplicado las cinco recomendaciones y hay indicios de que han dado resultados positivos concretos. A continuación se indica cuál es la situación en la que se encuentra la aplicación de cada una de las cinco recomendaciones.

Recomendación 1

Aclarar y articular las responsabilidades y los papeles en las tareas de preparación de la respuesta y reducción del riesgo de desastres

8. La recomendación 1 dice lo siguiente:

La OCAH debería colaborar estrechamente con sus asociados del Comité Permanente entre Organismos, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y su secretaría y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en particular, así como con el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para aclarar y articular con mayor precisión las responsabilidades y los papeles respectivos de la Oficina y sus asociados del Comité Permanente entre Organismos que participan en las tareas de preparación de la respuesta y reducción del riesgo de desastres.

9. Esta recomendación abordó la labor de la OCAH en materia de preparación de la respuesta y reducción del riesgo de desastres. La OCAH aplicó la recomendación de dos maneras. En primer lugar, realizó una evaluación interna, labor que finalizó poco antes de la publicación del informe de evaluación de la OSSI en 2013, con la que trataba de evaluar su labor de preparación a nivel mundial, regional y nacional en el presente y en el pasado, así como determinar la experiencia adquirida y las buenas prácticas. La evaluación interna también recomendó la introducción de ajustes y medidas correctivas en el modo en que la OCAH debía ejercer sus funciones y responsabilidades en este ámbito. Una recomendación abordaba específicamente la necesidad de elaborar, en consulta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros asociados del Comité Permanente entre Organismos, una declaración de política de alto nivel sobre el papel que la OCAH desempeña en materia de preparación.

10. En segundo lugar, teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación interna, la OCAH trabajó en el contexto del Comité Permanente entre Organismos, a través de su Equipo de Tareas sobre Preparación y Resiliencia², para crear un marco común con miras a mejorar el desarrollo de la capacidad de preparación para situaciones de emergencia. Esta iniciativa dio lugar a la publicación del Marco Común para el Fomento de la Capacidad de Preparación, que fue refrendado por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y

² El Equipo de Tareas fue establecido por el Comité Permanente entre Organismos para aplicar las medidas prioritarias adoptadas en materia de preparación y resiliencia en 2014 y 2015. El Equipo, que está copresidido por el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuenta con los servicios de secretaría prestados por la OCAH. Con la reorganización de los órganos subsidiarios del Comité Permanente entre Organismos, el Equipo de Tareas sobre Preparación y Resiliencia se disolverá. Los órganos sucesores se encargarán de aplicar las medidas prioritarias del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos para el bienio 2016-2017.

el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2013³. El Marco Común se remitió a los coordinadores de asuntos humanitarios y los coordinadores residentes en 2014.

11. El Marco Común se basa en la definición de preparación que figura en la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. También apoya el desarrollo de la capacidad de preparación de una forma más coherente, mediante un enfoque sistemático a nivel de los países que permite al sistema humanitario interinstitucional evaluar colectivamente la capacidad y las necesidades y utilizar dicha evaluación para planificar en consecuencia. Con ese fin, en el Marco Común se perfilan las distintas funciones y responsabilidades de todos los agentes, y se establece un enfoque sistemático en cuyo marco los agentes humanitarios y de desarrollo aúnan sus esfuerzos a nivel de los países para apoyar conjuntamente el desarrollo de la capacidad nacional y local de preparación, respuesta y recuperación ante situaciones de emergencia. Se estipula específicamente que los coordinadores residentes se encargarán de dirigir y coordinar la labor de preparación de la respuesta de los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y los agentes humanitarios pertinentes en apoyo de las iniciativas nacionales. También se estipula que, por su parte, los coordinadores de asuntos humanitarios dirigirán la labor que tiene por objeto mejorar la capacidad de preparación de la respuesta de las autoridades nacionales y locales y su capacidad para trabajar con organizaciones internacionales.

12. Según la OCAH, el Marco Común se basa en iniciativas anteriores de reducción del riesgo de desastres y contribuye a aunar la labor de todos los agentes pertinentes para armonizar su comprensión de conceptos clave, aclarar las funciones y responsabilidades, y llevar a cabo actividades de evaluación de las necesidades, planificación y creación de capacidad en conjunción con las autoridades nacionales. Habida cuenta de que apenas habían transcurrido poco más de dos años desde la publicación del Marco Común, en el momento en que se llevó a cabo el examen trienal era prematuro cuantificar los resultados de más alto nivel obtenidos (por ejemplo, una mejor evaluación de las necesidades y el aumento de la capacidad de preparación y reducción del riesgo de desastres de las autoridades nacionales y locales) o los efectos a más largo plazo (por ejemplo, la mejora de la labor de respuesta y la recuperación como resultado del aumento de la capacidad) logrados como consecuencia de dichas mejoras. Sin embargo, un examen de sus efectos a más corto plazo indicó que se habían elaborado planes comunes de gestión del riesgo de desastres sobre la base de la iniciativa del Marco Común, y algunos interesados clave subrayaron que en el pasado las organizaciones habían llevado a cabo esas actividades por separado de forma descoordinada. El Equipo de Tareas sobre Preparación y Resiliencia planificó una serie de nuevas actividades para difundir el Marco Común y velar por su aplicación en 2015-2016.

13. La recomendación 1 se ha aplicado. A fin de aprovechar al máximo la repercusión de esta labor en todo el sistema a más largo plazo, la OCAH debería participar activamente en las actividades encaminadas a difundir y seguir aplicando el Marco Común y, junto con sus asociados del Comité Permanente entre Organismos, supervisar esa difusión y aplicación.

³ Se puede consultar en https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common_framework_for_preparedness.pdf.

Recomendación 2**Establecer un mecanismo de despliegue rápido de personal de categoría superior**

14. La recomendación 2 dice lo siguiente:

La OCAH debería asegurarse de que haya personal directivo, de la debida categoría y competencia técnica, disponible para el despliegue rápido sobre el terreno, y de que dicho personal se mantenga durante las crisis en el ámbito humanitario, en especial, en los casos de gran emergencia.

15. La OCAH desempeña un papel central en la coordinación del sistema humanitario, tanto a nivel de los países como a nivel mundial. Esta recomendación abordó a la necesidad de que la OCAH estableciese un mecanismo de despliegue rápido de personal de categoría superior a fin de aumentar al máximo la rapidez y eficacia de su papel de coordinación sobre el terreno cuando se produce una situación de emergencia. La recomendación se centraba especialmente en la capacidad de la OCAH para velar por que se dispusiera de suficientes recursos humanos para desplegar rápidamente en caso de producirse una emergencia institucional de la propia OCAH o una emergencia de nivel 3, la situación de emergencia de más alto nivel definida por el Comité Permanente entre Organismos⁴.

16. La OCAH aplicó esta recomendación en 2013 mediante una serie de iniciativas, tanto en el marco del propio programa como en conjunción con sus asociados interinstitucionales. En primer lugar, contrató a tres funcionarios itinerantes de categoría superior, dos Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia de categoría P-5 y un Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones de categoría P-4, que despliega por períodos de hasta tres meses inmediatamente en cuanto se produce una situación de emergencia para proporcionar liderazgo y estabilidad a las operaciones de la OCAH. Los Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia toman la iniciativa en el establecimiento físico de oficinas, y los Funcionarios Itinerantes para la Estabilización de las Operaciones prestan apoyo operacional general a una de las oficinas de la OCAH. En un principio estaba previsto que los funcionarios dividiesen su tiempo de modo que pasasen el 80% sobre el terreno y el 20% restante en las oficinas de la OCAH en Ginebra o en Nueva York. Cuando no se encontrasen desplegados sobre el terreno, los funcionarios colaborarían con el Equipo de Perfeccionamiento del Personal de Refuerzo para elaborar e impartir cursos de formación, y apoyar los procesos de extracción de enseñanzas a partir de la experiencia adquirida y otras actividades dirigidas a mejorar la respuesta de emergencia de la OCAH. Como se indica en el gráfico I, los funcionarios itinerantes de categoría superior se han desplegado con frecuencia desde su contratación en 2013⁵.

⁴ Las emergencias de nivel 3 representan situaciones de una magnitud, complejidad y urgencia tales, y que entrañan una capacidad de respuesta y un riesgo para la reputación suficientemente elevados, como para justificar una respuesta interinstitucional importante a nivel de todo el sistema humanitario (véase “Humanitarian system-wide emergency activation: definitions and procedures” (documento de referencia de la agenda transformativa PR/1204/4078/7), Comité Permanente entre Organismos, 13 de abril de 2012).

⁵ Los Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia fueron contratados el 1 de enero y el 1 de marzo de 2013; el Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones se contrató el 1 de septiembre de 2013. Aunque la contratación de los primeros funcionarios

Gráfico I

Despliegue de funcionarios itinerantes de categoría superior, 2013-2015

<p>Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia/Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones</p> <p>Tres funcionarios experimentados de la OCAH que prestan servicio en operaciones de despliegue rápido por lo menos un 80% de su tiempo.</p>	<div style="text-align: center;">  </div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p>Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones (1 mujer)</p> <div style="text-align: center;">  </div> </td> <td style="width: 50%; text-align: center;"> <p>Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia (2 hombres)</p> <div style="text-align: center;">  </div> </td> </tr> </table>	<p>Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones (1 mujer)</p> <div style="text-align: center;">  </div>	<p>Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia (2 hombres)</p> <div style="text-align: center;">  </div>	<p style="text-align: center;">19 despliegues en tres años</p> <p style="text-align: center;">Países en que se han desplegado:</p> <p style="text-align: center;">Arabia Saudita, Iraq, Israel, Jordania, Líbano, República Árabe Siria y Turquía</p>
<p>Funcionario Itinerante para la Estabilización de las Operaciones (1 mujer)</p> <div style="text-align: center;">  </div>	<p>Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia (2 hombres)</p> <div style="text-align: center;">  </div>			

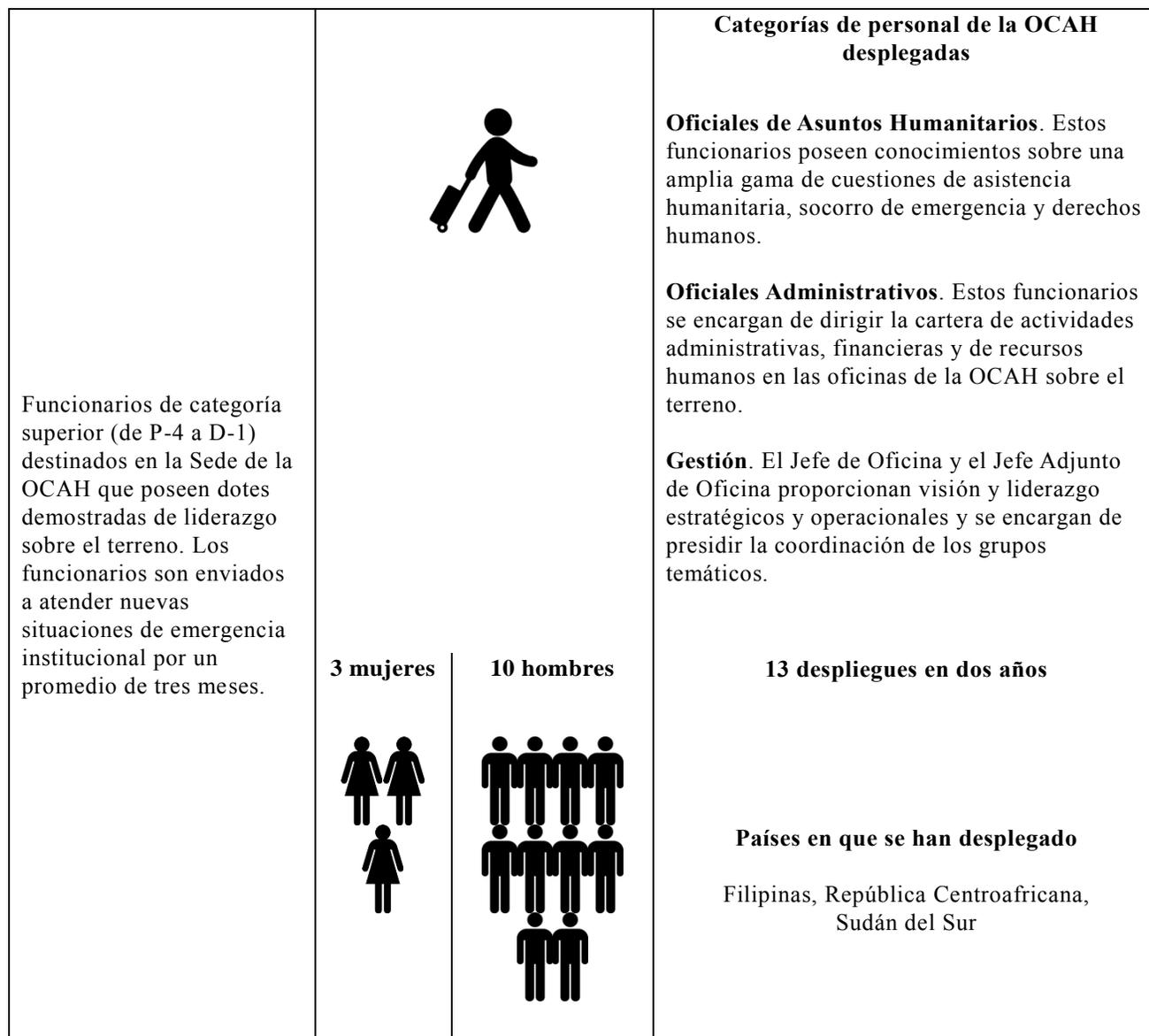
Fuente: datos de la OCAH recopilados por la OSSI.

17. Otra iniciativa que la OCAH puso en marcha a nivel interno fue la creación de la lista de reserva de personal de categoría superior, que se introdujo en julio de 2013. La lista se nutría de funcionarios de categoría superior (de P-4 a D-1) destinados en la Sede de la OCAH que poseían dotes demostradas de liderazgo sobre el terreno, así como de determinados funcionarios clave de las oficinas regionales que podían abandonar temporalmente sus puestos en la OCAH (es decir, por un período de hasta tres meses) y ser desplegados sobre el terreno para atender necesidades repentinas en caso de producirse una emergencia institucional o una emergencia de nivel 3. En el gráfico II figuran los datos sobre el despliegue de funcionarios de la lista de reserva de personal de categoría superior.

itinerantes es anterior a la publicación del informe final de la OSSI, la OCAH tuvo acceso al proyecto de informe antes proceder a su despliegue.

Gráfico II

Despliegue de funcionarios de la lista de reserva de personal de categoría superior en 2013 y 2014



Fuente: datos de la OCAH recopilados por la OSSI.

18. Según la OCAH, a finales de 2014, tras observar que la oferta de personal cualificado que podía desplegar rápidamente ante situaciones de emergencia nuevas o que se hubieran agravado no había mantenido el ritmo de las necesidades sobre el terreno, se dejó de utilizar la lista de reserva de personal de categoría superior. Esta escasez de personal fue particularmente aguda en 2013 y 2014, cuando se produjeron simultáneamente numerosas emergencias de nivel 3 y el número de funcionarios de categoría superior y la proporción de personal destinado en la Sede con respecto al personal sobre el terreno habían disminuido. Por tanto, no había

suficientes funcionarios en la Sede a quienes recurrir. En consecuencia, la OCAH introdujo un concepto revisado de optimización de los mecanismos de respuesta rápida para hacer frente a esos problemas y establecer una reserva mayor y más diversa, en particular en su lista de reserva para las respuestas de emergencia. El equipo directivo superior está examinando actualmente este concepto. La OCAH también señaló que había reforzado otros mecanismos para atender sus necesidades en materia de capacidad de choque, a saber, la Reserva de Asociados de Refuerzo y el Programa de Colaboradores de Reserva⁶.

19. Además de estas iniciativas internas en su seno, la respuesta de la OCAH a la recomendación de la OSSI se extendió a nivel interinstitucional. El 10 de diciembre de 2013 los miembros del Comité Permanente entre Organismos abordaron la necesidad de asegurar la disponibilidad de recursos humanos para efectuar despliegues rápidos en situaciones de emergencia de nivel 3 mediante el establecimiento del Mecanismo Interinstitucional de Respuesta Rápida. Dicho Mecanismo tiene por objeto asegurar que los organismos dispongan de la capacidad de reserva necesaria, en consonancia con su papel como organismo principal del grupo y otras responsabilidades de coordinación, para que puedan desplegarse de manera oportuna. Los despliegues que se realizan a través del Mecanismo sirven para asegurar una respuesta coordinada y coherente a una activación de todo el sistema frente a una emergencia de nivel 3.

20. Según la OCAH, sus propios mecanismos internos (es decir, la lista de reserva de personal de categoría superior y los funcionarios itinerantes de categoría superior) dieron resultados positivos, facilitando un despliegue más rápido de personal de categoría superior con conocimientos técnicos para responder eficazmente a las emergencias de nivel 3. También se consideró plausible que ello pudiera tener efectos a más largo plazo, puesto que los despliegues habían sido rápidos y sostenidos y proporcionaron el nivel necesario de liderazgo y competencia técnica⁷. En su evaluación, la OSSI había observado que la breve duración de los despliegues en situaciones de emergencia repentinas a gran escala, había obstaculizado la capacidad de la OCAH para ser oportuna, eficaz y pertinente. Los datos sobre los despliegues realizados después de 2013 indicaban que en las situaciones apremiantes de emergencia que se habían producido por entonces se habían desplegado funcionarios durante largos períodos de tiempo; los despliegues de funcionarios que figuraban en la lista de reserva de personal de categoría superior tuvieron una duración media de 70 días y los de funcionarios itinerantes de categoría superior una media de 99 días⁸. De igual modo, se consideró que el Mecanismo Interinstitucional de Respuesta Rápida era un instrumento útil que había servido para cimentar un compromiso claro y un entendimiento común sobre el despliegue rápido en situaciones de emergencia de nivel 3. Sin embargo, dado que el Mecanismo era un instrumento de modalidad interinstitucional, una evaluación de

⁶ Véase <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/surge-capacity/resources>.

⁷ La OSSI observó que los primeros despliegues de Funcionarios Itinerantes para Casos de Emergencia se habían realizado antes de que se publicase su informe final de evaluación. Sin embargo, la OCAH había tenido acceso al proyecto de informe de la OSSI antes de realizar dichos despliegues. En las entrevistas que se realizaron para el presente examen trienal, los principales directores de programas y el personal de la OCAH aclararon que, si bien el concepto no era totalmente nuevo, la recomendación de la OSSI proporcionaba el impulso, así como los medios financieros necesarios, para institucionalizarlo mejor.

⁸ Cálculos basados en datos de despliegue mantenidos por la OCAH para esos dos mecanismos.

los despliegues llevada a cabo por miembros del Comité Permanente entre Organismos quedaba fuera del alcance del presente examen.

21. La recomendación 2 se ha aplicado. De cara al futuro, la OCAH debería asegurarse de que el concepto de optimización de los mecanismos de respuesta rápida se examine de manera oportuna y que, tras las deliberaciones del equipo directivo superior, se finalice rápidamente.

Recomendación 3

Encabezar la labor de evaluación de la efectividad de la aplicación de la agenda transformativa

22. La recomendación 3 dice lo siguiente:

Como parte de la aplicación de la agenda transformativa del Comité Permanente entre Organismos, la OCAH debe asumir un papel rector en la elaboración de una propuesta para evaluar su efectividad. Esta iniciativa debería incorporar un sistema periódico de presentación de informes que se pueda utilizar para hacer un seguimiento de los logros alcanzados en relación con el objetivo de rendición de cuentas mutua de la agenda transformativa, y podrá incluir una evaluación interinstitucional de la efectividad de la aplicación de la agenda transformativa.

23. Esta recomendación abordó el papel rector que ejerce la OCAH coordinando la evaluación por parte del sistema humanitario de su efectividad colectiva al aplicar la agenda transformativa, que se ideó y aplicó en el marco del Comité Permanente entre Organismos y tiene como objeto reforzar los tres pilares del sistema humanitario, a saber: el liderazgo, la rendición de cuentas y la coordinación. La agenda transformativa es la principal iniciativa de reforma humanitaria llevada a cabo durante el período evaluado por la OSSI.

24. La OCAH aplicó esta recomendación mediante una serie de instrumentos de recogida de datos sobre el avance de la aplicación de la agenda transformativa para que fuera más fácil hacer balance tanto colectivo, a nivel de los equipos humanitarios en los países, como individual, a nivel de cada coordinador de asuntos humanitarios/coordinador residente. En lo que respecta a los equipos humanitarios en los países, se ha utilizado un marco para medir el éxito a nivel nacional que, tras ser respaldado por el Grupo de Dirección para Emergencias en junio de 2013, permitió hacer un seguimiento de la puesta en práctica de los tres pilares de la agenda por parte de los equipos humanitarios en los países a partir de los datos proporcionados por los coordinadores de la agenda transformativa interinstitucional. El marco incluía puntos de referencia, elementos clave e indicadores verificables objetivamente para medir el éxito. Estas disposiciones e indicadores también se han incorporado en los formatos de presentación de informes de las oficinas de la OCAH en los países.

25. En lo que respecta a los coordinadores de asuntos humanitarios/coordinadores residentes, la OCAH reforzó los marcos de rendición de cuentas mediante pactos relativos al desempeño entre el coordinador de asuntos humanitarios y el Coordinador del Socorro de Emergencia. Según la OCAH, estos pactos se firmaron en el 84% de los casos en 2015 y el 100% en 2014. La evaluación del coordinador de asuntos humanitarios realizada por el Coordinador del Socorro de Emergencia y las observaciones formuladas durante las consultas celebradas con el Comité

Permanente entre Organismos (por conducto del Grupo de Dirección para Emergencias) se incorporaron en las evaluaciones anuales de la actuación profesional de los coordinadores residentes realizadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se indicó asimismo que esas evaluaciones se utilizaban para detectar casos en que la actuación era deficiente y que se prestaba orientación y apoyo operacional por teléfono con periodicidad mensual.

26. Además de utilizar esos instrumentos, la OCAH ha ampliado su respuesta a la recomendación de la OSSI al nivel interinstitucional, en el que ha actuado principalmente por conducto del Grupo de Dirección para Emergencias, que fue creado en 2013, está presidido por la OCAH y recibe su apoyo de secretaría. El Grupo está formado por los Directores de Emergencias de los miembros del Comité Permanente entre Organismos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y observadores⁹ y su propósito es respaldar las operaciones humanitarias asesorando al Coordinador del Socorro de Emergencia y a los directores del Comité Permanente entre Organismos sobre cuestiones operacionales de interés estratégico y movilizandolos recursos institucionales para abordar lagunas y retos operacionales en apoyo de los coordinadores de asuntos humanitarios y los equipos humanitarios en los países.

27. El Grupo de Dirección para Emergencias respalda las operaciones humanitarias y se reúne periódicamente para desempeñar sus funciones, una de las cuales consiste en apoyar y supervisar los avances realizados por sus miembros en la aplicación de la agenda transformativa y hacer un seguimiento de la creación y la implantación progresiva de mejores instrumentos y servicios para ayudar a sus miembros aplicar la agenda. Cabe destacar las reuniones semestrales que el Grupo celebró con los donantes, que se centraron de forma general en el tema de la aplicación de la agenda transformativa. Como antecedente para esas reuniones, el Grupo elaboró un documento sobre la extracción de enseñanzas a partir de la aplicación de la agenda transformativa al que acompañaba una matriz de seguimiento de la aplicación. En preparación para el examen anual de las operaciones se elaboraron sinopsis de todas las operaciones nacionales resaltando los principales puntos de referencia a fin de poner de manifiesto los ámbitos en que se había avanzado, posibles deficiencias y esferas en que algunas partes concretas del sistema podrían estar insuficientemente financiadas.

28. El Grupo de Dirección para Emergencias también ha prestado apoyo en contextos operacionales con misiones específicas tanto en situaciones prolongadas, como las de la República Árabe Siria y la República Democrática del Congo, como en casos de alerta temprana, como en la República Centroafricana. Ha prestado apoyo, asimismo, a distancia, por teléfono o videoconferencia, a fin de optimizar la respuesta en varios países a situaciones cada vez más complejas.

⁹ De conformidad con el mandato del Grupo de Dirección para Emergencias, aprobado en marzo de 2013, la participación en él se limita a los Directores de Emergencias (D-1 o equivalente) de los miembros del Comité Permanente entre Organismos, más un experto. El Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja están invitados a proponer la candidatura de sus Directores de Emergencias para que participen en calidad de observadores. Los tres consorcios de ONG (el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, el Comité Directivo de Respuesta Humanitaria e InterAction) proponen la candidatura de dos ONG de entre sus miembros para que participen de forma permanente en el Grupo.

29. El Grupo de Dirección para Emergencias creó además el Equipo Superior de Aplicación de la Agenda Transformativa para ayudar al Comité Permanente entre Organismos a aplicar la agenda a nivel nacional. Este Equipo trata de mejorar la comprensión y el conocimiento de la agenda transformativa y sus instrumentos conexos y de reforzar la aplicación adaptada a contextos humanitarios concretos, labor que llevó a cabo por medio de misiones sobre el terreno, apoyo a distancia y seminarios web. El Equipo proporcionó una herramienta de supervisión de la aplicación de la agenda transformativa y un mecanismo de formulación de observaciones para que el Grupo actuase en consecuencia, pero es en sí mismo un instrumento de impulso directo de los avances sobre el terreno relacionados con los pilares de la agenda transformativa¹⁰.

30. Según la OCAH, las medidas que adoptó para atender la recomendación de la OSSI han permitido obtener información de manera continuada sobre el avance de la aplicación de la agenda transformativa, lo que a su vez ha permitido evaluar ese avance sobre la base de mejor información y, por extensión, adoptar decisiones más fundamentadas en datos, contribuyendo así a mejorar el apoyo operacional y facilitar la corrección del curso de acción. La OSSI documentó los instrumentos y mecanismos que facilitan la adopción interinstitucional de decisiones, así como unos cuantos ejemplos de utilización de dichos instrumentos por parte de los miembros del Comité Permanente entre Organismos para adoptar mejores decisiones¹¹. No obstante, como se disponía de poco tiempo y pocos datos, no fue posible catalogar sistemáticamente datos que demostrasen que la mejora había sido amplia y sistémica ni atribuir directamente a la OCAH los principales avances mencionados anteriormente, ni mediante pruebas documentales ni otras basadas en la percepción.

31. La OCAH decidió no llevar a la práctica una medida opcional que la OSSI había propuesto que considerase en relación con la recomendación 3, a saber, realizar una evaluación interinstitucional de la agenda transformativa. La OCAH rehusó aplicar este aspecto de la recomendación aduciendo que las medidas descritas más arriba abordaban adecuadamente la esencia principal de la recomendación.

32. La recomendación 3 se ha aplicado. No obstante, dado que está previsto celebrar la Cumbre Humanitaria Mundial en mayo de 2016, la OCAH debería reflexionar sobre si a pesar de todo procede realizar una evaluación de la aplicación de la agenda transformativa u otro ejercicio de balance similar. Habida cuenta de la ola de reformas que probablemente resultará de la Cumbre, tal evaluación podría ayudar al sistema humanitario y en particular a la OCAH, visto el papel crucial de coordinación de todo el sistema que desempeña, a reflexionar de forma crítica sobre el pasado y a aprender de él para trazar un curso de acción mejor fundamentado en el futuro.

¹⁰ Véase <https://www.humanitarianresponse.info/en/topics/transformative-agenda>.

¹¹ El Grupo de Dirección para Emergencias lleva a cabo exámenes semestrales respaldados por la OCAH de los progresos realizados y la experiencia adquirida en relación con la agenda transformativa, exámenes operacionales por pares del Comité Permanente entre Organismos y evaluaciones humanitarias interinstitucionales en las que, entre otras cosas, se analiza el avance de la agenda transformativa en respuesta a emergencias de nivel 3. El Grupo también encargó un examen externo en el que se resumieron numerosos exámenes de la agenda transformativa.

Recomendación 4**Mejorar la evaluación del rendimiento y la presentación de informes al respecto en relación con los fondos para la acción en casos de emergencia, los fondos humanitarios comunes y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia**

33. La recomendación 4 dice lo siguiente:

La OCAH debería colaborar con los coordinadores de asuntos humanitarios y los coordinadores residentes, así como con las organizaciones receptoras, para seguir mejorando la evaluación del rendimiento y la presentación de informes al respecto en relación con los fondos para la acción en casos de emergencia, los fondos humanitarios comunes y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia. Ello debería conllevar que se establecieran, en caso de que no existan, marcos de supervisión y evaluación para cada fondo mancomunado de países concretos, y que se tomaran medidas para asegurar que la OCAH y las organizaciones receptoras dedican suficientes recursos a las actividades de supervisión y evaluación. La OCAH debería definir más claramente la función y las responsabilidades del agente gestor en materia de supervisión y evaluación de los fondos humanitarios comunes. Por último, se deberían incorporar al informe sobre la marcha de los trabajos preparado en el contexto de las actividades de presentación de informes de la agenda transformativa indicadores especiales para supervisar el rendimiento de los fondos para la acción en casos de emergencia, los fondos humanitarios comunes y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia.

34. Esta recomendación abordó el aspecto del mandato de la OCAH relacionado con su papel en la formulación de llamamientos y la gestión de fondos humanitarios mancomunados. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia es un mecanismo central de financiación gestionado por una secretaría con sede en Nueva York. Los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes son fondos mancomunados del ámbito de los países (denominados “fondos mancomunados de países concretos”) gestionados y supervisados globalmente por el coordinador de asuntos humanitarios y de cuya gestión cotidiana se ocupa en gran medida la OCAH. El PNUD actúa como agente gestor de cuatro de los cinco fondos humanitarios comunes¹². Además, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del PNUD actúa como agente administrativo de todos los fondos humanitarios comunes, gestionando las contribuciones y canalizando fondos a los organismos de las Naciones Unidas¹³.

35. Estos vehículos de financiación son un medio indispensable para financiar la acción humanitaria. A continuación se indican las contribuciones realizadas por los donantes al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes en el período comprendido entre 2013 y 2015 (es decir, el período transcurrido desde la evaluación de la OSSI).

¹² En la actualidad existen fondos humanitarios comunes para la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y Sudán del Sur.

¹³ También actúa como agente administrativo del Fondo Humanitario para el Afganistán.

Contribuciones de los donantes al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes, 2013-2015

(En dólares de los Estados Unidos)

	2013	2014	2015
Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia ^a	478 765 462	479 853 687	402 650 491
Fondos para la acción en casos de emergencia ^b	171 088 689	200 822 177	446 337 661
Fondos humanitarios comunes ^b	342 067 818	525 144 397	339 224 291

Fuente: Compilación de datos de la OCAH realizada por la OSSI (los datos relativos a los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia pueden consultarse en <http://fts.unocha.org> y los relativos al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, en <http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-all>).

^a Al 9 de marzo de 2016.

^b Al 16 de febrero de 2016.

36. La recomendación de la OSSI era acorde a otras recomendaciones relativas a la supervisión formuladas tanto antes como después de su evaluación¹⁴. Para aplicarla, la OCAH ha adoptado numerosas medidas a fin de mejorar la evaluación del rendimiento de los fondos y la presentación de informes conexa. En el caso de los fondos mancomunados de países concretos, la mayoría de ellas se pusieron en práctica en 2015 y, en lo concerniente al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, en el período comprendido entre 2013 y 2015.

37. La OCAH elaboró un marco general para los fondos mancomunados de países concretos en el que se eliminó la distinción entre los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes. Posteriormente elaboró una instrucción normativa y un manual operacional relativos a los fondos mancomunados de países concretos que se publicaron en febrero de 2015¹⁵. En la instrucción normativa se establecen los objetivos y las disposiciones de gestión y gobernanza de todos los fondos mancomunados de países concretos gestionados por la OCAH, mientras que en el manual operacional se plantea un enfoque coherente de la gestión estratégica y operacional de dichos fondos y se incluyen herramientas y procesos que actúan como normas mínimas. En él figura información detallada sobre un enfoque de gestión de los riesgos, la gestión del rendimiento, la supervisión, la presentación de informes, las evaluaciones, las auditorías y medidas relativas al cumplimiento. Según la OCAH, la función de agente gestor se define en el manual porque su finalidad es asegurar que se apliquen las disposiciones de gestión más apropiadas sin interrumpir las operaciones sobre el terreno y con suficiente flexibilidad para que el PNUD continúe prestando servicios de gestión y administración de los fondos mancomunados de países concretos.

¹⁴ Véase “Review of recurrent issues identified in recent internal audit engagements for the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs” (informe 2015/095), División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, 8 de septiembre de 2015.

¹⁵ En 2012 y 2013 la OCAH aplicó marcos mundiales de supervisión y presentación de informes a los fondos para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes.

38. A finales de 2014 la OCAH también terminó de implantar el Sistema de Gestión de Subvenciones, plataforma en Internet de uso obligatorio para gestionar todo el ciclo de vida de las subvenciones de todos los fondos mancomunados de países concretos. Los asociados en la ejecución utilizan esta interfaz para presentar propuestas e informes de proyectos, y la OCAH coordina el examen y la supervisión de los proyectos y el desempeño de los asociados. El sistema también ayuda a la OCAH a aplicar un enfoque de gestión basado en los riesgos, ya que permite realizar tareas de supervisión y presentar informes financieros y descriptivos. Además, tiene un módulo de inteligencia institucional para facilitar la presentación de informes tomando como referencia indicadores del desempeño, de conformidad con la agenda transformativa¹⁶.

39. En 2015 la OCAH elaboró un marco del rendimiento de los fondos mancomunados de países concretos para ayudar a medir los resultados de los fondos en relación con los tres logros previstos señalados en la instrucción normativa, a saber, el aumento de la eficacia de la respuesta humanitaria dirigiendo los fondos hacia necesidades humanitarias prioritarias, el refuerzo del papel rector del coordinador de asuntos humanitarios y la movilización de recursos y el respaldo de la coordinación en apoyo del marco de planificación humanitaria.

40. La OCAH adoptó numerosas medidas para reforzar la supervisión y la presentación de informes en relación con el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia. A nivel global, los objetivos de la agenda transformativa eran acordes al marco estratégico de la OCAH para 2014-2017 y estaban incluidos en él. En consecuencia, su plan de trabajo incluía indicadores relativos a la agenda transformativa aplicables al Fondo sobre los cuales se informaba con una periodicidad anual. Además, la OCAH incluyó información actualizada sobre el Fondo en todos los informes que presentó a la Oficina del Vicesecretario General.

41. El marco de rendimiento y rendición de cuentas del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, elaborado inicialmente en 2009 para oficializar un conjunto claro de procesos de rendición de cuentas y presentación de informes, constituye otro nivel más de supervisión y presentación de informes. En él se especifica que cada año se deben realizar entre tres y cinco exámenes a nivel nacional del valor añadido por el Fondo. Desde 2009 se han evaluado 29 países en 23 exámenes diferentes. En 2013 se examinaron la región del Sahel, la República Democrática del Congo, el Pakistán y el Yemen; en 2014, la República Popular Democrática de Corea, Myanmar y el Sudán; y en 2015, Sudán del Sur y la República Árabe Siria¹⁷. El propio marco ha sido revisado periódicamente y mejorado a partir de esos exámenes y de las sugerencias recibidas. El examen externo más reciente del marco llevado a cabo por la OCAH concluyó en 2013¹⁸ y en él se formularon 11 recomendaciones para reforzarlo, recomendaciones que, según la OCAH, se aplicaron en 2015.

42. La OCAH también ha proporcionado formatos y procesos de presentación de informes a las oficinas sobre el terreno para facilitar la supervisión y la presentación

¹⁶ Véase <http://gms.unocha.org>.

¹⁷ Véase <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>.

¹⁸ Véase “Review of the Central Emergency Response Fund (CERF) Performance and Accountability Framework”, elaborado por Development and Humanitarian Learning in Action, septiembre de 2013.

de informes. En 2013 diseñó un nuevo formato y proceso de presentación de informes descriptivos sobre el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia a fin de aumentar la rendición de cuentas y la notificación puntual de los resultados. Además, comenzó a realizar exámenes *a posteriori* sobre el terreno como componente estandarizado del proceso de presentación de informes sobre el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia para promover la reflexión conjunta sobre su rendimiento y sus resultados, la rendición de cuentas colectiva en cuanto a sus fondos y el aprendizaje a partir de la experiencia. También ha establecido la obligación de que, en los formularios de solicitud de recursos del Fondo, los solicitantes expliquen claramente sus planes de supervisión y de intercambio de información sobre el terreno. Asimismo se ha comenzado a utilizar una herramienta estándar para que los organismos receptores proporcionen al coordinador de asuntos humanitarios/coordinador residente, los equipos humanitarios en los países y las oficinas de la OCAH en los países información provisional sobre el estado de los proyectos.

43. La OCAH también ha incluido mensajes estándar en las comunicaciones oficiales del Coordinador del Socorro de Emergencia sobre la asignación de fondos explicando a los organismos receptores su responsabilidad, ligada al Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, de compartir información con el coordinador de asuntos humanitarios/coordinador residente. Además, ha elaborado un proyecto de directrices en el que definió las funciones y responsabilidades de los principales agentes en cuanto a la supervisión del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y el intercambio de información sobre el terreno. Estaba previsto finalizar estas directrices a más tardar en marzo de 2016.

44. Por último, tanto los fondos mancomunados de países concretos¹⁹ como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia²⁰ han sido evaluados desde que lo recomendó la OSSI, y recientemente ambos han sido incluidos en las directrices sobre la supervisión de la respuesta humanitaria elaboradas por el Comité Permanente entre Organismos para 2016²¹.

45. Habida cuenta de que la OCAH publicó la instrucción normativa y el manual operacional relativos a los fondos mancomunados de países concretos en febrero de 2015, en el momento de realizar el examen trienal era demasiado pronto para detectar cambios resultantes de estas iniciativas. No obstante, las primeras impresiones, tanto en la Sede como sobre el terreno, fueron positivas. Se consideró que la instrucción normativa y el manual operacional proporcionaban una muy necesaria coherencia a las directrices e instrumentos relativos a los fondos mancomunados de países concretos y establecían unas normas mínimas para supervisarlos, informar sobre su rendimiento y evaluarlos. Además, se consideró que el Sistema de Gestión de Subvenciones era un instrumento positivo porque simplificaba la gestión de los fondos y facilitaba el acceso a la información. Sin embargo, era necesario seguir perfeccionándolo y aumentar la formación. Por otra parte, se consideró que las medidas adoptadas por la OCAH para fortalecer el Fondo

¹⁹ Véase “Evaluation of the common humanitarian fund: global synthesis report”, OCAH, mayo de 2015; y “The global evaluation of the emergency response funds: final report”, OCAH, marzo de 2013.

²⁰ Véase <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>.

²¹ Pueden consultarse en <https://humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/humanitarian-response-monitoring-guidance>.

Central para la Acción en Casos de Emergencia habían servido para perfeccionar las directrices y medidas en vigor y que las primeras impresiones sobre si ayudaban a mejorar la supervisión, la presentación de informes y la evaluación eran positivas.

46. La recomendación 4 se ha aplicado. Los primeros indicios apuntan a que las medidas de la OCAH han tenido efectos positivos. Ahora bien, dado el gran riesgo financiero, programático y para la reputación que entrañan estos fondos al utilizarse en entornos de gran inseguridad y, a menudo, con restricciones de acceso, es fundamental que la OCAH continúe velando por que las nuevas iniciativas se lleven a la práctica adecuadamente y por que se proporcione capacitación y apoyo a los usuarios y se supervisen y resuelvan continuamente los problemas que surjan. En vista de dicho riesgo, la División de Auditoría Interna de la OSSI continuará examinando las cuestiones relacionadas con la supervisión y la presentación de informes¹⁴ y la OCAH seguirá colaborando con la División de Investigaciones de la OSSI para detectar esferas de riesgo elevado que se presten a la realización de una investigación proactiva.

Recomendación 5

Mejora de las modalidades para realizar evaluaciones institucionales conjuntas

47. La recomendación 5 dice lo siguiente:

En el contexto de las actividades que se están realizando como parte de la agenda transformativa, la OCAH debería colaborar estrechamente con los asociados en el Comité Permanente entre Organismos a fin de revisar y mejorar las modalidades utilizadas para realizar las evaluaciones interinstitucionales conjuntas.

48. Esta recomendación abordó la función de evaluación que desempeña la OCAH en su calidad de Presidenta del Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional, que la ubica como eje central del aprendizaje y la rendición de cuentas en el sistema humanitario. En esa calidad, sus funciones y responsabilidades son asesorar al Coordinador del Socorro de Emergencia y a los miembros del Comité Permanente entre Organismos sobre el uso estratégico de las evaluaciones para fomentar la rendición de cuentas del sistema humanitario, promover la formulación de políticas con base empírica y apoyar la reforma del sistema humanitario internacional.

49. Las evaluaciones interinstitucionales han adoptado diversas formas y enfoques a lo largo de los años. Cuando la OSSI hizo su evaluación, una de las principales modalidades de evaluación interinstitucional de la acción humanitaria eran las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real, que brindaban a los equipos humanitarios en los países y al sistema humanitario en general análisis preliminares de la respuesta sobre el terreno durante los primeros tres meses de una emergencia. Con esta recomendación se pretendía atender la preocupación de que las evaluaciones interinstitucionales conjuntas²², y en particular las evaluaciones

²² Además de las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real, se habían llevado a cabo evaluaciones temáticas de fondos e iniciativas de políticas mundiales, como las del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, los fondos humanitarios comunes y el enfoque de gestión por grupos (véanse “5-year evaluation of the Central Emergency Response Fund: synthesis report: final draft”, OCAH, 25 de julio de 2011; “Evaluation of the common

interinstitucionales en tiempo real, generaban pocos beneficios en comparación con sus gastos financieros y en recursos humanos (véase E/AC.51/2013/3, párr. 46).

50. En respuesta a la recomendación, la OCAH, en consulta con sus asociados del Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional, creó una nueva modalidad de evaluación interinstitucional, a saber, la evaluación humanitaria interinstitucional de emergencias a gran escala en todo el sistema. Formuladas como un componente clave del ciclo de programación humanitaria, estas evaluaciones tienen carácter exhaustivo, se llevan a cabo en los 9 a 12 meses siguientes a la respuesta inicial de emergencia y se orientan hacia el examen de los resultados. Además, son obligatorias en todas las emergencias de nivel 3 en todo el sistema y pueden llevarse a cabo en otros casos a petición del coordinador de asuntos humanitarios o el equipo humanitario en el país. Con ellas se pretende reforzar el pilar de la agenda transformativa relativo a la rendición de cuentas interinstitucional en la acción humanitaria.

51. La modalidad de evaluación humanitaria interinstitucional fue debatida y acordada por todos los miembros del Comité Permanente entre Organismos en 2013. Posteriormente, el Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Institucional elaboró unas directrices para realizar evaluaciones humanitarias interinstitucionales de emergencias a gran escala en todo el sistema, concluidas en abril de 2014, en las que figuran una serie de procedimientos operativos para realizar estas evaluaciones, incluidos mecanismos de activación, plazos y procedimientos, enfoques metodológicos y disposiciones de gobernanza y gestión. Estas directrices se utilizaron por primera vez para evaluar la respuesta al tifón Haiyan (2014) y después para evaluar la respuesta en Sudán del Sur (2014) y en la República Centroafricana (2015), y ahora se están utilizando para evaluar la respuesta en el Iraq en 2016.

52. Mientras se elaboraban las directrices, la OCAH, en su calidad de Presidenta del Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional, informó de que había intentado mejorar el apoyo estratégico y en materia de políticas que prestaba en torno a las evaluaciones interinstitucionales (evaluaciones humanitarias interinstitucionales y de otro tipo). También reforzó la coordinación de sus asociados en las evaluaciones interinstitucionales y tomó medidas para destacar más el papel, tanto real como potencial, de la evaluación ante los directores del Comité Permanente entre Organismos y el Grupo de Dirección para Emergencias a fin de promover el uso estratégico de evaluaciones y favorecer así la rendición de cuentas, la formulación de políticas y el apoyo a la reforma humanitaria.

53. Según la OCAH y sus asociados en la evaluación, el renovado interés en la evaluación que existe en el Comité Permanente entre Organismos y la nueva modalidad de evaluación humanitaria interinstitucional de las emergencias humanitarias a gran escala dejan patente las mejoras realizadas en materia de evaluación interinstitucional. Además de centrar más la atención en los resultados, las evaluaciones humanitarias interinstitucionales aumentan la previsibilidad ofreciendo un mecanismo para activar y llevar a cabo ese tipo de evaluación centrada en los resultados en todas las emergencias de nivel 3. El plazo del actual examen trienal no permitió realizar un análisis sistemático de la calidad, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones humanitarias interinstitucionales

humanitarian fund: synthesis report”, OCAH, 21 de marzo de 2011; y “Cluster approach evaluation 2: synthesis report”, OCAH, abril de 2010).

realizadas hasta la fecha, pero, según la OCAH y sus asociados del Comité Permanente entre Organismos en el Grupo Directivo, las medidas de la OCAH han ayudado a mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje.

54. A pesar de estas supuestas mejoras, los asociados en la evaluación reconocieron que había dos problemas por resolver. En primer lugar, consideraron que las evaluaciones humanitarias interinstitucionales, si bien constituían una mejora con respecto a las evaluaciones interinstitucionales en tiempo real, no proporcionaban suficiente información sobre los resultados conseguidos ni sobre las respectivas contribuciones y responsabilidades de cada miembro del Comité Permanente entre Organismos. Además, en su opinión aún no se habían resuelto problemas como la existencia de lagunas de datos y dificultades al determinar el alcance, por ejemplo al evaluar de forma preliminar la accesibilidad de las principales zonas o interesados. La OCAH ha solicitado a los miembros del Comité Permanente entre Organismos y los equipos de evaluación que formulen observaciones y sugerencias tras cada evaluación humanitaria interinstitucional y, a partir de ellas, está previsto revisar las directrices mencionadas anteriormente en 2016. En segundo lugar, si bien sus asociados en el Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional agradecieron la labor realizada por la OCAH como Presidenta del Grupo y reconocieron los retos a los que se enfrentaba el equipo de evaluación dentro de la OCAH, expresaron su preocupación por el hecho de que dicho equipo siguiera disponiendo de pocos recursos y careciendo de suficiente independencia (según las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas) para desempeñar su función de rendición de cuentas y aprendizaje, llevar a cabo su propia evaluación y ejercer su papel de coordinador de las evaluaciones humanitarias interinstitucionales con eficacia.

55. La recomendación 5 se ha aplicado. No obstante, la OCAH debería continuar mejorando el desempeño de su crucial función de evaluación, tanto internamente como en su calidad de Presidenta del Grupo Directivo de la Evaluación Humanitaria Interinstitucional. La revisión de las directrices relativas a la evaluación humanitaria interinstitucional debería proceder según lo previsto. Aunque la OCAH ha adoptado medidas para reforzar su función de evaluación, debería continuar mejorando su capacidad e independencia con carácter prioritario. Reflejando la preocupación de los asociados de la OCAH, la OSSI ha planteado esta cuestión en repetidas ocasiones, no solo en su evaluación de 2013, sino también en la inspección que en 2012 realizó de la labor de supervisión y evaluación de la OCAH²³ y en sucesivos informes sobre evaluación elaborados mediante un formato de fichas de puntuación²⁴. Como se señala en estas diversas fuentes, el gran riesgo financiero, programático y para la reputación inherente al sistema humanitario requiere un liderazgo firme, suficiente independencia y una asignación adecuada de recursos a la función de evaluación del programa.

²³ Véase “Inspection of programme-level monitoring and evaluation (M&E) of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs” (IED-12-001), División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, 2012.

²⁴ En este informe se analizó mediante fichas de puntuación una muestra de evaluaciones de la OCAH y se determinó que, en general, eran de buena calidad, pero se señaló que el refuerzo de la independencia de su función de evaluación estaba en curso y que no se disponía información sobre sus recursos (véase “United Nations Secretariat Evaluation Scorecards 2012-2013”, asignación núm. IED-15-009, División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, 17 de noviembre de 2015).

III. Conclusión

56. El mandato de la OCAH es asegurar que la comunidad internacional dé a los desastres y las emergencias una respuesta oportuna, coherente, coordinada y acorde con los principios establecidos y facilitar la transición del socorro de emergencia a la rehabilitación y el desarrollo sostenible. La OCAH ha aplicado todas las recomendaciones de la OSSI y los datos provisionales apuntan a que han dado resultado. Las medidas adoptadas por la OCAH para aplicar las recomendaciones han tenido algunos resultados positivos inmediatos, y muchas de ellas generarán efectos a más largo plazo. Para incrementar su eficacia, la OCAH debería continuar aplicando las medidas recomendadas y adaptándolas según sea necesario al contexto de cambio en el que actúa.

(Firmado) Heidi **Mendoza**
Secretaria General Adjunta de Servicios de Supervisión Interna
23 de marzo de 2016

Anexo*

Observaciones formuladas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios

Gracias por hacernos llegar el proyecto de informe definitivo de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) relativo al examen trienal de la aplicación de las recomendaciones sobre la evaluación de los programas de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), y por solicitar observaciones oficiales por parte de mi oficina.

Agradecemos la oportunidad de haber podido formular observaciones sobre una versión oficiosa anterior del proyecto de informe. En este momento, la OCAH desea formular las siguientes observaciones oficiales sobre la recomendación 3 del informe.

En su doble función como organización que aplica la agenda transformativa y que coordina la aplicación de la agenda en nombre de la comunidad humanitaria, la OCAH ha apoyado sistemáticamente múltiples exámenes interinstitucionales de la agenda por varios canales.

Esas actividades se han llevado a cabo periódicamente y de forma exhaustiva y se ha hecho lo posible por que fuesen pertinentes para las operaciones humanitarias en curso y las respaldasen. En este período se han hecho diversos exámenes, desde análisis periódicos de la experiencia adquirida y actividades de seguimiento de las medidas adoptadas sobre cuestiones operacionales estratégicas clave hasta misiones interinstitucionales conjuntas sobre el terreno y actividades periódicas de apoyo a los dirigentes del ámbito humanitario. En los exámenes interinstitucionales se ejerce un papel rector supervisando la coordinación de exámenes operacionales interinstitucionales por pares de respuestas a emergencias de nivel 3 y prestando apoyo directo sobre el terreno por conducto del Equipo Superior de Aplicación de la Agenda Transformativa, que actúa bajo los auspicios del Grupo de Dirección para Emergencias del Comité Permanente entre Organismos, presidido por el Director de la División de Coordinación y Respuesta de la OCAH, quien ejerce una doble función. Al diseñar esos exámenes se sigue intentando integrar el equilibrio de género y consideraciones conexas, prestar apoyo a los colegas sobre el terreno mediante mecanismos prácticos y eficientes en el uso de los recursos y encontrar un equilibrio entre la representación de ONG y la de las Naciones Unidas.

El conjunto de la comunidad humanitaria y de donantes ha encomiado a los Directores de Operaciones de Emergencia y a la OCAH por la activa función rectora que han ejercido en la aplicación de la agenda transformativa. Además, ha respaldado el enfoque de aprendizaje franco, abierto y práctico que los Directores han adoptado para hacer un seguimiento de los progresos y detectar esferas que requieran atención colectiva a fin de apoyar las operaciones humanitarias, bajo el liderazgo de la Presidencia. Todo lo mencionado debería tenerse en cuenta en el contexto del examen en relación con la recomendación 3.

Aprovecho la oportunidad para agradecerles a usted y a su personal su estrecha cooperación en la realización del examen.

* En este anexo la Oficina de Servicios de Supervisión Interna presenta íntegramente las observaciones formuladas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 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.