



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
15 de abril de 2019  
Español  
Original: inglés

**Adopción de decisiones**

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

**Período de sesiones anual de 2019**

11 a 13 de junio de 2019

Tema 8 del programa provisional\*

### **Evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas**

#### **Resumen\*\***

#### *Resumen*

En 2018, más de 134 millones de personas en todo el mundo necesitaron asistencia humanitaria y protección a escala internacional. Ese mismo año, las Naciones Unidas y sus asociados destinaron 25.200 millones de dólares a brindar asistencia a 97,9 millones de personas en los sectores de población más vulnerables en todo el mundo<sup>a</sup>.

Actualmente, el número de países con conflictos violentos es el más alto de los últimos 30 años. Se estima que 535 millones de niños, uno de cada cuatro, viven en países afectados por conflictos o desastres. A comienzos de 2018, casi 31 millones de niños se habían visto desplazados a la fuerza por la violencia y los conflictos, entre ellos 13 millones de niños refugiados y más de 17 millones desplazados dentro de sus propios países<sup>b</sup>.

El UNICEF lleva dando respuesta a las crisis humanitarias desde 1946, abogando por la protección de los derechos del niño, satisfaciendo las necesidades básicas de la infancia y trabajando para que todos los niños puedan alcanzar su pleno potencial.

Desde 2005, la organización ha respondido a una media de 300 situaciones humanitarias en más de 90 países cada año. En 2018, los conflictos, los desastres naturales, las epidemias y otras crisis continuaron socavando los avances del desarrollo y bloqueando el camino hacia el desarrollo sostenible<sup>c</sup>. Para satisfacer la creciente demanda de asistencia en situaciones de emergencia múltiples, simultáneas, complejas y de gran escala, el UNICEF ha invertido considerables recursos en su acción humanitaria, pasando de 600 millones de dólares en 2006 a unos 2.800 millones en 2018<sup>d</sup>. Los programas del UNICEF

\* E/ICEF/2019/9.

\*\* El resumen del informe de evaluación se distribuye en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. El informe completo, titulado "Evaluation of the coverage and quality of the UNICEF humanitarian response in complex humanitarian emergencies", puede consultarse, en inglés, en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).

*Nota:* El presente documento ha sido procesado en su totalidad por el UNICEF.



se llevan a cabo a través de una amplia gama de asociaciones que incluyen a Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otros organismos de las Naciones Unidas.

Ese mismo año se realizó una evaluación de la cobertura y la calidad de la actuación del UNICEF en emergencias humanitarias complejas; se consideraron 11 estudios monográficos por países. Los hallazgos de esta evaluación revelan que el UNICEF demostró su arrojo y tenacidad como organización a la hora de mantener su labor en emergencias humanitarias complejas pese a tener que hacer frente a retos importantes. En todos los estudios monográficos por países, el UNICEF figuró entre los mayores y más importantes proveedores de asistencia humanitaria y protección, y a menudo trabajó en algunas de las zonas más problemáticas. La cobertura de los programas del UNICEF en estos entornos ha sido considerable, y ha habido grandes sectores de población que se han beneficiado enormemente de la acción humanitaria de la organización.

La evaluación destacó varios ámbitos que requieren mejoras a fin de incrementar y facilitar la provisión de una asistencia y protección eficaces en emergencias humanitarias complejas. A continuación se señalan algunas de dichas áreas:

(a) A menudo, el UNICEF carece de pruebas suficientes para juzgar determinados aspectos clave de su práctica humanitaria. La organización no siempre cuenta con la información y el análisis necesarios para diseñar una acción humanitaria eficaz y realizar un seguimiento sistemático de los cambios de contexto producidos a lo largo del tiempo a fin de garantizar que su asistencia sigue siendo relevante en todo momento.

(b) Con solo unas pocas excepciones, la evaluación determinó que, cuando había que elegir entre equidad y cobertura, se daba prioridad a esta última. Realizar una programación en materia de equidad a menudo requiere incluir actividades o esferas programáticas adicionales, lo que hace que su ejecución resulte menos rentable.

(c) A nivel de las oficinas en los países, el UNICEF a menudo carece de un enfoque estructurado de cara a la rendición de cuentas ante las personas afectadas, así como de una forma rutinaria de valorar la satisfacción de la comunidad respecto a la cobertura o la calidad de sus programas. Ese conocimiento del impacto de sus programas es importante en las emergencias humanitarias complejas, dado que la prestación de una asistencia de buena calidad y responsable puede mejorar la capacidad de una organización para mantener un acceso en condiciones de seguridad.

(d) Para que el UNICEF pueda maximizar la cobertura y la calidad de su actuación en las emergencias humanitarias complejas debe promover un cambio interno en sus métodos de diseño y prestación de programas integrados, así como en la difusión, interpretación y puesta en práctica de sus políticas y procedimientos.

El informe extrae conclusiones y formula una serie de recomendaciones destinadas a ayudar a la organización a llegar a los sectores de población que más ayuda necesitan y resultan menos accesibles.

En la sección VI se proporcionan elementos para un proyecto de decisión.

<sup>a</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), Panorama Global Humanitario 2018, Nueva York, 2018.

<sup>b</sup> UNICEF, “Niños en la mira”, 2018. Disponible en: [www.unicef.org/es/ninos-en-la-mira](http://www.unicef.org/es/ninos-en-la-mira).

<sup>c</sup> UNICEF, “Acción Humanitaria para la Infancia 2019”. Disponible en: [www.unicef.org/es/informes/accion-humanitaria-para-la-infancia-2019-resumen](http://www.unicef.org/es/informes/accion-humanitaria-para-la-infancia-2019-resumen).

<sup>d</sup> El llamamiento de 2018 pedía 3.800 millones de dólares. Al 10 de diciembre de 2018, los fondos recaudados en dicho llamamiento ascendían a 1.850 millones de dólares (lo que representaba una financiación del 49%). Además, el UNICEF contaba con unos 919 millones de dólares disponibles desde 2017.

## I. Introducción

1. UNICEF lleva dando respuesta a las crisis humanitarias desde 1946 y tiene la responsabilidad mundial de abogar por la protección de los derechos del niño<sup>1</sup>, satisfacer las necesidades básicas de la infancia y trabajar para que todos los niños puedan alcanzar su pleno potencial. Si bien la programación del UNICEF se sustenta en general en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, son los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria los que constituyen la base de la respuesta humanitaria del UNICEF. La organización también tiene responsabilidad directa y la obligación de rendir cuentas como organismo líder del Área de Responsabilidad de Protección de la Infancia y los grupos integrados de agua, saneamiento e higiene y nutrición; y como codirector, junto con Save the Children, del grupo integrado de educación<sup>2</sup>.

2. La evaluación abarca el período de 2015 a 2018. Su propósito era generar soluciones prácticas de cara a diseñar las diversas formas en que UNICEF podría mejorar la cobertura y la calidad de su respuesta humanitaria mediante un análisis sólido y sistemático de una serie de contextos de distintos países. Cabe prever que el proceso de evaluación y sus resultados contribuirán a aportar un corpus de información y conocimientos en relación tanto con los elementos favorecedores como con los obstáculos que impiden que se proporcione una acción humanitaria de calidad en emergencias humanitarias complejas, así como con las formas en que estos han afectado al desempeño del UNICEF y su capacidad para llegar a las poblaciones afectadas.

3. La primera fase de la evaluación incluía tres estudios monográficos piloto, una misión sobre el terreno (Nigeria) y dos exámenes documentales (Pakistán y Ucrania). La segunda fase incluía otras cuatro misiones sobre el terreno (Afganistán, República Centroafricana, Filipinas y Somalia) y cuatro exámenes documentales (Burundi, Malí, República Árabe Siria y Estado de Palestina).

4. La evaluación tenía tres objetivos:

(a) Evaluar el desempeño del UNICEF en materia de cobertura y calidad en las emergencias humanitarias complejas a partir de una muestra de países, así como la identificación de factores habilitadores internos y externos, y los obstáculos al desempeño.

(b) Identificar los factores habilitadores internos y externos y los obstáculos al cumplimiento por parte del UNICEF de su mandato de protección y su función en las emergencias humanitarias complejas, al igual que su función en el mecanismo de vigilancia y presentación de informes sobre violaciones graves de los derechos del niño en situaciones de conflicto armado.

(c) Determinar las buenas prácticas e innovaciones que están mejorando la acción humanitaria y analizar su posible aplicación por parte del UNICEF.

---

<sup>1</sup> El UNICEF tiene la responsabilidad específica de denunciar violaciones graves contra los niños en situaciones de conflicto armado, a través del mecanismo de supervisión y presentación de informes.

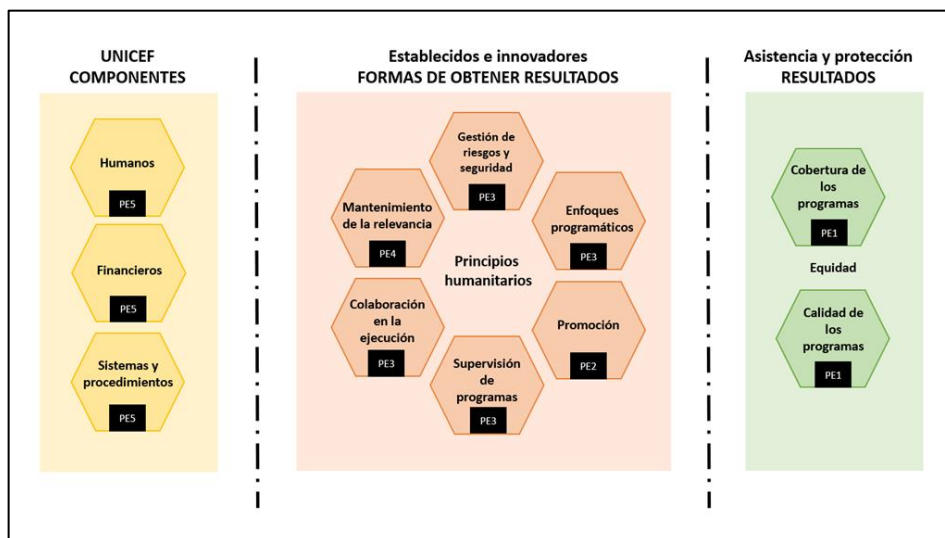
<sup>2</sup> Hasta 2017, el UNICEF también fue corresponsable del Área de Responsabilidad de Violencia de Género junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

## II. Enfoque de la evaluación

5. Dado que el enfoque principal de la evaluación se centraba en las soluciones prácticas más que en la teoría, se utilizó un marco analítico que permitiera articular los elementos constitutivos esenciales y los factores habilitadores de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria. El marco utiliza tres prismas distintos para examinar el desempeño del UNICEF. El primero comprende los resultados de la acción humanitaria del UNICEF con respecto a su cobertura y calidad. El segundo abarca las formas de lograr dichos resultados y los enfoques aplicados en distintos contextos sobre el terreno y a escala global para apoyar las operaciones del UNICEF en emergencias humanitarias complejas. Esto incluye las diversas formas en que el UNICEF pone en práctica sus programas, trabaja en asociación, y defiende y utiliza otros enfoques para reforzar la cobertura y la calidad. El tercer prisma tiene que ver con los componentes que aporta el UNICEF —humanos, financieros y de procedimiento— que posibilitan u obstaculizan las diversas formas de trabajar.

Gráfico I

**Marco analítico de la evaluación**



6. La evaluación utilizó un enfoque basado en diversos métodos distintos de recopilación y el análisis de datos. Se recopilaron datos cualitativos mediante una revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas y debates con grupos selectos. Se recopilaron y analizaron datos cuantitativos sobre la ejecución de los programas e información sobre la financiación. Se realizaron entrevistas a informantes clave entre el personal del UNICEF, asociados gubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG), y organismos de las Naciones Unidas. Se llevaron a cabo debates con grupos selectos en las comunidades que recibían asistencia financiada por el UNICEF.

7. A partir de este marco analítico se desarrolló una matriz de evaluación integrada por cinco preguntas principales y 16 secundarias a fin de ayudar a evaluar el desempeño y determinar la manera en que las buenas prácticas e innovaciones sobre el terreno contribuían a los resultados en materia de cobertura y de calidad. Las cinco preguntas de la evaluación son:

(a) ¿Hasta qué punto el UNICEF está logrando proporcionar cobertura y calidad de manera equitativa en su acción humanitaria?; y ¿qué buenas prácticas, lecciones y soluciones prácticas pueden identificarse de cara a mejorar la respuesta del UNICEF?

(b) ¿De qué manera y con qué grado de eficacia el UNICEF ha influido en otros organismos de cara a incrementar la calidad y la cobertura de la acción humanitaria?

(c) ¿Qué enfoques programáticos y estrategias de asociación ha utilizado el UNICEF sobre el terreno para obtener un acceso basado en principios y mejorar la cobertura y la calidad? ¿Lo ha conseguido?

(d) ¿En qué medida la respuesta humanitaria del UNICEF está diseñada para ser relevante y se adapta para garantizar que siga siéndolo en relación con unas necesidades y prioridades en constante evolución?

(e) ¿En qué medida la gestión de los recursos humanos y financieros y los sistemas y procedimientos del UNICEF favorecen una respuesta eficaz en emergencias humanitarias complejas?

### III. Principales conclusiones

#### A. Resultados del UNICEF a la hora de proporcionar cobertura y calidad de forma equitativa en la acción humanitaria

8. La evaluación reveló que en las emergencias humanitarias complejas la cobertura que proporciona el UNICEF tiene un alcance considerable. Cuando la financiación, el acceso y la capacidad lo permiten, el UNICEF hace uso de la responsabilidad como proveedor de última instancia inherente a su función de organismo principal de los grupos integrados como un medio para determinar su cobertura prevista. Aunque los criterios del UNICEF para determinar la vulnerabilidad no son coherentes, con frecuencia da prioridad a la recopilación y el análisis de datos desglosados por sexo y edad, el cual es la base de su enfoque de la equidad. Pero es menos congruente cuando analiza otros factores que contribuyen a la vulnerabilidad. Las oficinas en los países tratan de lograr un equilibrio entre, por una parte, llegar a un gran número de personas afectadas fácilmente accesibles, y, por otra, atender a un menor número de personas con mayores necesidades, pero a las que resulta más difícil y costoso acceder, si bien no existe un enfoque coherente en ese sentido.

9. La evaluación también reveló que la calidad de los programas se guía de manera rutinaria por los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria —que se contextualizan a fin de reforzar su relevancia—, además de las normas de calidad mundiales. Más difícil resulta determinar la coherencia con la que el UNICEF cumple con esas normas de calidad; la cual depende de la frecuencia con la que la organización pueda acceder a las ubicaciones, así como de su financiación y capacidad. Para demostrar la medida en que el UNICEF cumple con las normas de calidad se ha de tener en cuenta la fortaleza y el alcance de su propia supervisión, que puede ser variable. Como resultado, no es posible determinar si la organización adopta sistemáticamente enfoques programáticos que proporcionen los servicios más apropiados y de mejor calidad a las personas afectadas.

10. La evaluación señaló que el enfoque programático influye considerablemente a la hora de prestar su cobertura de forma equitativa. Si bien los programas centrados en lograr una amplia cobertura y satisfacer las necesidades básicas —como las distribuciones únicas o el apoyo periódico, los cuales requieren una presencia limitada del organismo— proporcionaron asistencia esencial a las comunidades en crisis al inicio de la respuesta, no se disponía de un planteamiento u orientación común para introducir un enfoque que abogara por una presencia más estable o por la prestación de una asistencia más integral a largo plazo. El UNICEF no supervisa estos cambios de manera periódica, lo que dificulta el seguimiento de las modificaciones realizadas al enfoque de la programación. Cuanto mayor sea la experiencia y la capacidad de los miembros del personal, probablemente más ágil será el cambio entre los diferentes enfoques programáticos para garantizar la mayor calidad posible en cada contexto dado<sup>3</sup>.

## **B. Influencia del UNICEF en la calidad y la cobertura de la acción humanitaria**

11. El UNICEF es un firme defensor de los niños afectados por conflictos armados, y a menudo da prioridad a las responsabilidades ligadas a su mecanismo de vigilancia y presentación de informes, a pesar de las dificultades que estas plantean en materia de recursos. La organización ha obtenido éxitos notables a la hora de garantizar la liberación de niños involucrados en grupos armados y de apoyarlos posteriormente a través de sus programas. Asimismo, ha adoptado un enfoque de amplia relevancia en su relación con los garantes de derechos, que se fundamenta en las sensibilidades de los Gobiernos, la capacidad de los asociados para recopilar información sobre violaciones y denunciarlas, así como la existencia de una presencia integrada de las Naciones Unidas.

12. El UNICEF ha ejercido su función como organismo principal de los grupos integrados para reforzar la cobertura y la calidad de la respuesta de otros organismos ante emergencias humanitarias complejas. La evaluación destacó las buenas prácticas de los países a la hora de definir y subsanar las deficiencias en la respuesta humanitaria, favorecer unas normas contextualizadas y reforzar la capacidad de los asociados para cumplir con dichas normas. Hay, sin embargo, algunos ámbitos en los que se puede mejorar. Las conclusiones de las recientes evaluaciones interinstitucionales coinciden con las de la presente evaluación: ambas suscitan inquietud en torno a la veracidad de los datos de evaluación y las cifras de cobertura de los grupos, así como la idoneidad de los sistemas de supervisión por grupos.

13. La evaluación reveló que el desempeño del UNICEF en la defensa del acceso ha sido irregular. La organización está bien considerada entre los organismos de las Naciones Unidas por su defensa del acceso, pero las ONG asociadas a nivel local, nacional e internacional se muestran más críticas al respecto. Este hecho puede deberse, en parte, a los diferentes interlocutores con los que se relacionan las ONG y los organismos de las Naciones Unidas; pero existe la percepción común entre las ONG de que el UNICEF intenta consolidar su propio acceso antes que el de sus asociados. Hay margen para que el UNICEF

---

<sup>3</sup> También hay factores determinantes externos, los más importantes de los cuales son la seguridad, el acceso, la capacidad de los asociados y la financiación.

defienda el acceso, particularmente en aquellos contextos en los que su conocimiento y su relación con los equipos humanitarios y los Gobiernos de los diversos países lo sitúan en una posición privilegiada para impulsar el cambio.

### **C. Los enfoques programáticos del UNICEF sobre el terreno**

14. El UNICEF utiliza una amplia gama de estrategias y enfoques para proporcionar asistencia a las personas afectadas en las emergencias humanitarias complejas. Si bien los principios humanitarios constituyen el núcleo de las políticas y procedimientos del UNICEF, existe cierta variabilidad en los niveles de comprensión e interpretación de estos por parte del personal y los asociados. El personal del UNICEF tiende a situar el principio de humanidad por encima de otros principios, lo que con frecuencia se interpreta incorrectamente como una voluntad de lograr el acceso y la asistencia humanitaria a toda costa. Sin embargo, los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia, si bien son más complejos, son igualmente importantes.

15. Existe la necesidad de reforzar la capacidad de todo el personal sobre el terreno del UNICEF de utilizar todo el abanico de principios a fin de tomar decisiones estructuradas con respecto al acceso. Existe un margen similar para potenciar las capacidades de negociación humanitaria con entidades estatales y no estatales, teniendo en cuenta que con frecuencia quien emprende dichas negociaciones es el personal sobre el terreno en los puestos de control y las ubicaciones de los proyectos. La evaluación determinó que, por encima de todo, el UNICEF debe robustecer su compromiso con los asociados en lo relativo a obtener y mantener un acceso basado en principios.

### **D. Continuidad de la relevancia de la respuesta humanitaria del UNICEF**

16. El UNICEF utiliza una serie de instrumentos formales y redes informales para mantener su análisis del contexto, aunque estos se centran con frecuencia en el análisis estratégico en lugar del análisis operacional. La evaluación reconoce que el despliegue del marco de acceso del UNICEF está favoreciendo un cambio hacia procesos de análisis del contexto más ligeros y centrados en el aspecto operacional. Este marco resulta especialmente relevante a la hora de reconocer y aprovechar las oportunidades para mejorar el acceso e incrementar la cobertura. También aquí hay margen para mejorar la manera en que el UNICEF se relaciona con las diversas comunidades. Aunque se ha desarrollado un marco integral, al personal del UNICEF le ha resultado difícil llevarlo a la práctica.

17. La evaluación reveló una falta de comprensión sobre el terreno en relación a cómo interactuar de manera periódica con las comunidades para garantizar la relevancia y la calidad de los programas, así como solicitar la opinión de quienes reciben asistencia financiada por el UNICEF. Esto reviste especial importancia dados los vínculos existentes entre la prestación de programas de calidad y su aceptación por parte de la comunidad. El desarrollo de esos vínculos es una estrategia importante para lograr el acceso humanitario. La evaluación también destacó el hecho de que el UNICEF debe clarificar lo que tienen que hacer sus asociados para cumplir con las aspiraciones institucionales y las obligaciones morales de rendición de cuentas con las poblaciones afectadas.

## **E. Efectos de los componentes aportados por el UNICEF en la cobertura y la calidad**

18. La evaluación reveló que los sistemas y procedimientos del UNICEF son exhaustivos y, cuando se aplican, resultan de un valor inestimable para el personal involucrado en la respuesta humanitaria. Sin embargo, las pruebas también exponen incoherencias en cómo se entienden e implementan los procedimientos y dónde se otorga su simplificación; esto vale para los procedimientos de recursos humanos y los documentos programáticos o los acuerdos de cooperación en la ejecución de los programas, los cuales tienen el potencial de incrementar considerablemente la rapidez y la calidad de la respuesta del UNICEF si se utilizan procedimientos simplificados. Uno de los ámbitos en los que hubo mayores progresos fue el de adquisición, suministro y logística. La evaluación documentó varios ejemplos de las diversas formas en que las acciones del personal de logística en el país o la División de Suministros habían reforzado en general la preparación o la prestación oportuna de asistencia humanitaria.

## **IV. Conclusiones**

19. La evaluación concluyó que la principal cuestión que planteaba — determinar la cobertura y la calidad de la asistencia del UNICEF en emergencias humanitarias complejas— era importante tanto para la propia organización como para sus asociados y para quienes requerían asistencia, pero que con los datos disponibles no era fácil darle respuesta. Asimismo, reveló que entre 2015 y 2018 el UNICEF demostró su arrojo y tenacidad como organización a la hora de mantener su labor en emergencias humanitarias complejas pese a tener que hacer frente a retos importantes. Si bien la evaluación mostró que los servicios humanitarios se han extendido a muchos de los sectores de población más necesitados, una de sus principales conclusiones es que los datos no permiten un examen detallado y coherente de qué proporción de esas necesidades podían satisfacerse o si se podía hacer frente a las más importantes.

20. La falta de una adecuada recopilación y desglose de datos, acompañados de la consiguiente presentación de informes, implica que el UNICEF no puede calcular de manera fiable su cobertura en relación con las necesidades ni determinar con precisión si esta alcanza específicamente a las personas más necesitadas. Tanto el UNICEF como el sistema humanitario en su conjunto carecen de medidas que permitan hacer un seguimiento adecuado de la cobertura debido a los problemas contextuales y las restricciones de tiempo que impiden el uso de métodos sofisticados de recopilación de datos. Las estimaciones sobre las personas necesitadas carecen de precisión, y en su mayoría no diferencian entre los diferentes niveles de vulnerabilidad. El desequilibrio entre: a) la demanda humanitaria; b) la oferta humanitaria; c) las prioridades de los donantes; y d) las medidas para aumentar la eficiencia reafirman un enfoque que dé prioridad a la cobertura por encima de la equidad y la calidad.

21. Desde una perspectiva institucional, el hecho de que el UNICEF se centre en los objetivos antes que en las personas necesitadas, la variabilidad en la capacidad de su plantilla, y la presión institucional —incluida su responsabilidad como organismo principal de los grupos integrados— para



prestar sus servicios a gran escala, tienden a reforzar este enfoque<sup>4</sup>. Existía una práctica heterogénea en lo relativo al distinto peso que tenían la financiación esperada, la capacidad y las restricciones de acceso en los diversos objetivos, y no había un proceso establecido para reajustar dichos objetivos en función de los fondos recibidos.

22. Aunque el UNICEF utiliza de manera periódica una serie de normas de calidad que guían su trabajo, la materialización de dichas normas se ve afectada por una serie de factores internos y externos que tienden a empujar a la organización a dar prioridad a las necesidades más visibles y accesibles en las emergencias humanitarias complejas, si bien siempre a gran escala. En las emergencias humanitarias complejas, la cobertura y la calidad solo se garantizan mediante el acceso a quienes necesitan asistencia y protección y, en tales contextos, las personas más necesitadas son casi siempre aquellas a las que resulta más difícil y costoso acceder. Normalmente, el UNICEF tiene dificultades para llegar a esos lugares por varias razones, como factores externos que pueden resultar difíciles de superar.

23. Hay, asimismo, varios factores internos que influyen en la capacidad de acceso, y que la organización puede abordar. Estos últimos incluyen incoherencias en materia del conocimiento y la comprensión de los principios humanitarios por parte del personal, así como una capacidad limitada para la negociación humanitaria y para resolver dilemas éticos y debilidades a la hora de relacionarse con las comunidades afectadas por crisis. Solventar estas deficiencias de capacidad, particularmente entre el personal de primera línea, proporcionaría un importante marco de referencia y un conjunto de competencias que permitirían al UNICEF obtener y mantener un acceso basado en principios con una mayor coherencia. La organización también podría aprovechar su buena reputación y sus extensas redes para propiciar de manera periódica un acceso basado en principios.

24. La evaluación también reveló que el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, el cual teóricamente debe a ayudar al UNICEF a "permanecer y cumplir", a menudo no realiza su función. Uno de los hallazgos de la evaluación fue que la relación de trabajo entre el Departamento de Seguridad y el UNICEF a menudo se regía por la personalidad y el contexto, lo que implicaba que no había ninguna garantía de éxito. Por lo tanto, era importante que el UNICEF siguiera manteniendo su propia capacidad de gestión de los riesgos para la seguridad.

25. Fuera del propio UNICEF, una presencia integrada de las Naciones Unidas y una mayor relación con el ejército o con grupos armados pueden influir en el modo como se percibe a la organización, lo cual puede suponer una restricción importante en contextos de conflicto.

26. En todos los estudios monográficos, el impacto del sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas en la cobertura del UNICEF resultaba extremadamente irregular, y en algunos contextos suponía una importante limitación. Además, los ejemplos observados en algunos países con respecto a diversas formas constructivas de trabajo, enfoques innovadores para facilitar el

---

<sup>4</sup> Mientras se realizaba la evaluación, el UNICEF introdujo un conjunto inicial de medidas, entre ellas una revisión del proceso de Acción Humanitaria para la Infancia, e intensificó las iniciativas de capacitación y aseguramiento de la calidad con el fin de clarificar los fundamentos de la relación entre las personas necesitadas y los diversos objetivos.

acceso, y el alcance de la negociación para que el UNICEF "permanezca y cumpla", sugieren una falta de coherencia en la forma en que se interpretan y aplican los procedimientos. Es importante que los bloqueos sean documentados y afrontados de manera sistemática. Superar estos retos también requerirá una inversión constante por parte del UNICEF para desarrollar una capacidad interna competente y, siempre que sea posible, colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas.

27. La evaluación reveló que el acceso de los asociados del UNICEF era de suma importancia, ya que son estos quienes se encargan de proporcionar asistencia humanitaria y protección, y la organización podría hacer más para apoyarlos en ese sentido. Dadas las limitaciones que afronta el UNICEF a la hora de acceder a las poblaciones afectadas en entornos inestables, sus asociados resultan esenciales para salvar esta deficiencia de acceso en virtud de la función que desempeñan (Gobierno), de su proximidad a las comunidades (ONG locales o nacionales) o de su capacidad o mandato institucional (ONG internacionales).

28. Pese a ello, el acceso de los asociados sigue dependiendo sobremanera del contexto. Hay margen, no obstante, para que el UNICEF refuerce dicho acceso: a) mediante actividades de promoción; b) interesándose más en cómo sus asociados entienden y utilizan los principios humanitarios; y c) interviniendo de una forma más estratégica en el desarrollo de capacidades. Reforzar el análisis operacional del contexto situará al UNICEF en mejor posición para reconocer y explotar las oportunidades de acceso a medida que surjan, además de mejorar su conocimiento con respecto a qué asociados están mejor situados para obtener un acceso basado en principios.

29. Los estudios monográficos proporcionaron algunos buenos ejemplos de diversas formas en que el UNICEF ha ampliado la cobertura, que pueden aplicarse de manera más extensa. La programación integrada, la asistencia en efectivo y los mecanismos de respuesta rápida influyen considerablemente en la cobertura o la calidad, pero también afrontan obstáculos internos que pueden restringir su uso generalizado.

30. La evaluación reveló que ya existen pruebas de la aportación que cada uno de estos enfoques puede hacer a la cobertura y la calidad, y que el UNICEF es consciente de ellas. La programación, la preparación y la resiliencia basadas en el riesgo son ámbitos de creciente competencia para el UNICEF, y tienen el potencial de desempeñar un papel importante de cara a incrementar la velocidad de respuesta y reducir la brecha entre acción humanitaria y desarrollo. No obstante, la organización debe garantizar que se adopta de manera sistemática en toda su programación un enfoque de la acción humanitaria basado en principios.

31. La evaluación también concluyó que los sistemas y procedimientos del UNICEF son coherentes con sus aspiraciones en materia de acceso, pero que hay margen para aplicarlos de manera más extensa y adaptarlos para obtener una mayor eficacia. Los recursos, sistemas y procedimientos internos del UNICEF influyen considerablemente en la cobertura y la calidad en las emergencias humanitarias complejas.

32. Según la evaluación, la estructura interna descentralizada del UNICEF favorece la adopción de decisiones en materia de acceso, y las oficinas regionales desempeñan una importante función de cara a brindar apoyo y garantizar que las estrategias de las oficinas en los países estén en consonancia

con las aspiraciones corporativas. Sin embargo, la retención de equipos de alto rendimiento constituye un problema persistente. Establecer equipos de personal nacionales con la diversidad, las capacidades y las redes necesarias para facilitar el acceso también puede resultar difícil, y es un ámbito que requiere especial atención. La calidad y cantidad de la financiación representan un reto constante para las oficinas en los países, aunque las pruebas sugieren que el UNICEF ha gestionado las condiciones de los donantes con cierto éxito. Allí donde ha tenido dificultades, hay cierto margen para clarificar las condiciones en las que debe rechazarse la financiación, centrándose en utilizar un prisma basado en principios que guíe la adopción de decisiones.

## V. Recomendaciones

33. La evaluación revela que el UNICEF ha demostrado su arrojo y tenacidad a la hora de proporcionar asistencia a las personas afectadas por emergencias humanitarias complejas, a menudo con un riesgo importante para su personal y sus asociados. En todos los estudios monográficos, el UNICEF figuraba entre los proveedores principales y más importantes de asistencia humanitaria y protección, y a menudo trabajaba en las zonas más difíciles. Sin embargo, la organización puede esforzarse más para llegar a los sectores de población que necesitan más asistencia y resultan menos accesibles. También hay margen para que se asegure de contar con los enfoques apropiados en relación con los datos, el análisis, el personal, los asociados y los programas de forma periódica de cara a facilitar la prestación de una asistencia y protección eficaces en las emergencias humanitarias complejas.

34. La recomendación general de la evaluación es que el UNICEF articule e implemente una estrategia que le permita acceder a quienes más asistencia necesitan de una manera oportuna y basada en principios, particularmente en aquellos contextos en los que los fondos son limitados. Idealmente, esto permitirá afrontar los dilemas relativos al cumplimiento de su mandato en entornos complejos de alto riesgo.

35. La evaluación determinó que la respuesta del UNICEF a la recomendación global proporcionará un marco para la implementación de cinco conjuntos de recomendaciones:

- (a) Pruebas: la generación y el uso de pruebas para determinar la cobertura y la calidad.
- (b) Ética: adopción de decisiones basada en principios para reforzar el acceso humanitario.
- (c) Rendición de cuentas: mejorar la rendición de cuentas para favorecer las asociaciones y la aceptación de la comunidad.
- (d) Estructura: influir en la estructura humanitaria externa.
- (e) Enfoque: adaptar los enfoques y sistemas internos para maximizar la cobertura y la calidad.

### A. La generación y el uso de pruebas para determinar la cobertura y la calidad

36. Proporcionar programas de calidad que atiendan las principales necesidades constituye un reto en las emergencias humanitarias complejas, y la

evaluación encontró varios ámbitos en los que no había pruebas suficientes para que el UNICEF pudiera realizar una valoración de diversos aspectos clave de su práctica humanitaria. Cuando sea posible, el UNICEF debe obtener la información y el análisis necesarios para fundamentar una acción humanitaria eficaz, y debe ser más sistemático a la hora de realizar un seguimiento de los cambios de contexto producidos a lo largo del tiempo a fin de garantizar que su asistencia sigue siendo relevante en todo momento.

37. En materia de valoración y presentación de informes de su cobertura, la evaluación reveló que los datos recopilados por el UNICEF no permitían un examen detallado de qué proporción de las necesidades podían satisfacerse o si se podía hacer frente a las más importantes. Como consecuencia, el UNICEF no podía determinar el alcance de su acción en relación con el número total de personas necesitadas. Además, faltaba precisar la forma en que el UNICEF informaba sobre los cambios en su selección de objetivos.

38. Según la evaluación, el UNICEF y los grupos integrados que dirige deben calcular sus objetivos a partir de una valoración de las personas necesitadas. Hay que hacer un seguimiento constante de los cambios en dichos objetivos, de los que asimismo hay que informar de manera transparente. Esto proporcionará una base empírica más sólida para promover la asignación de recursos suficientes a la respuesta humanitaria<sup>5</sup>. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe tratar de lograr una mayor coherencia en la evaluación, el seguimiento y la presentación de informes en relación con su cobertura humanitaria mediante la medición periódica de dicha cobertura como proporción del total de personas necesitadas en cada uno de sus sectores.

(b) La organización debe ejercer su función como organismo principal de los grupos integrados para defender ante el Comité Permanente entre Organismos la necesidad de adoptar en todos los grupos la medición coherente de la cobertura como proporción del total de personas necesitadas.

(c) A fin de mejorar las pruebas relativas a sus resultados humanitarios, el UNICEF debe reforzar sus inversiones en innovación y tecnología para poder realizar un seguimiento más sistemático de la cobertura y la calidad de sus programas de forma desglosada. Cuando se realicen progresos, debe intentar colaborar con sus asociados y grupos integrados para fortalecer la práctica en el plano interinstitucional.

(d) Reconociendo que los objetivos del UNICEF cambiarán como consecuencia de las limitaciones internas y externas (por ejemplo, en materia de acceso, capacidad, financiación o seguridad), el UNICEF debe ser más transparente a la hora de documentar e informar acerca de la base sobre la que se han calculado los objetivos iniciales y cómo estos cambian a lo largo del año.

39. En lo relativo a la prioridad entre cobertura y equidad, con solo unas pocas excepciones, la evaluación determinó que, cuando había que elegir entre equidad y cobertura, se daba prioridad a esta última. La programación en materia de equidad a menudo requiere actividades o esferas programáticas

---

<sup>5</sup> Mientras se realizaba la evaluación, el UNICEF distribuyó unas orientaciones revisadas sobre el establecimiento de una serie de niveles de referencia para la respuesta humanitaria que de algún modo pudieran contribuir a cumplir con las recomendaciones. Véase el documento de UNICEF, “Brief on Setting Humanitarian Response Target Levels”, *Humanitarian Planning and Monitoring Learning Resources*, noviembre de 2018.

adicionales, lo que hace que su ejecución resulte menos rentable. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe solucionar el dilema relativo a cómo equilibrar la cobertura y la equidad en emergencias humanitarias complejas con miras a esclarecer este enfoque.

(b) En sus estrategias de respuesta, las oficinas en los países deben incluir un análisis de la vulnerabilidad basado en la supervisión de las necesidades humanitarias pertinente que identifique claramente a las personas más vulnerables y que justifique la selección de ciertos grupos como destinatarios, en lugar de otros.

(c) En las evaluaciones humanitarias y de nivel 3, el UNICEF debe incluir de forma rutinaria un examen de la cobertura con equidad a fin de crear una base empírica para valorar su desempeño.

40. En lo que se refiere al uso del análisis del contexto para garantizar la relevancia de los enfoques programáticos y las opciones de asociación, la evaluación encontró algunos ejemplos de cómo el UNICEF está realizando un mínimo análisis operacional del contexto o del conflicto que podría ayudar a determinar las dinámicas que influyen en el acceso a las personas más necesitadas, además de ofrecer a la organización la oportunidad de explotar los cambios de contexto para acceder a las comunidades vulnerables.

41. El UNICEF debe realizar análisis periódicos a fin de adaptar los enfoques programáticos y las asociaciones con miras a maximizar su importancia y su capacidad para llegar a las personas más necesitadas. Esto debe apoyarse en un enfoque que dé prioridad de forma coherente a la presencia institucional y que garantice la máxima proximidad posible a las personas afectadas. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe realizar análisis operativos superficiales periódicamente para posibilitar la planificación con base empírica y la ejecución de programas en entornos complejos y con un alto riesgo de amenaza. Como mínimo, estos deben incluir la correlación de agentes; el análisis del conflicto, las necesidades, la cobertura y las deficiencias; y los cambios en el acceso<sup>6</sup>.

(b) El análisis del contexto debe utilizarse como un prisma desde el que revisar periódicamente los enfoques programáticos a fin de asegurar su relevancia y evaluar críticamente el margen que puede haber para adaptar o ampliar los programas para aprovechar los cambios de acceso (cobertura), responder a las necesidades nuevas o no satisfechas (equidad) o adaptar los enfoques para mejorar la calidad.

(c) También debe utilizarse el análisis del contexto para revisar regularmente las asociaciones del UNICEF con vistas a garantizar que los asociados son los más adecuados para proporcionar una asistencia basada en principios, mantener la mayor presencia y proximidad posible con las personas afectadas, así como disponer de las aptitudes y la capacidad necesarias para ofrecer una ejecución.

---

<sup>6</sup> Esta lista no es exhaustiva. Se proporcionará orientación acerca del enfoque del UNICEF en el Manual de Acceso sobre el Terreno, de próxima publicación.

(d) Las oficinas regionales deben supervisar y apoyar a las oficinas en los países en la realización de esta tarea y poner en marcha periódicamente los exámenes y cambios de estrategia que resulten necesarios.

## **B. Adopción de decisiones ética y basada en principios para reforzar el acceso humanitario**

42. En las emergencias humanitarias complejas, los dilemas éticos más inmediatos son aquellos asociados al mantenimiento de los principios humanitarios y a la garantía de que estos fundamentan el enfoque del UNICEF con respecto al acceso, las negociaciones y las operaciones en general. A ello va ligado un segundo conjunto de dilemas derivados del mandato del UNICEF que requieren que en los contextos frágiles y afectados por conflictos la organización adopte un enfoque basado en principios para sortear las disyuntivas éticas entre las prioridades organizativas concurrentes de la acción humanitaria, la reducción de la pobreza y la justicia social. Asimismo, un tercer conjunto de dilemas está vinculado al compromiso del UNICEF con sus asociados y contratistas en las emergencias humanitarias complejas, donde la organización tiene la obligación moral de garantizar el uso periódico de prácticas sólidas de gestión de riesgos.

43. En lo relativo a sustentar la adopción de decisiones humanitarias basadas en principios, la evaluación reveló que la comprensión de los principios humanitarios por parte del personal del UNICEF era variable, y las pruebas sugieren que los principios no se utilizan de forma rutinaria como marco para la adopción de decisiones en entornos inestables. Además, el UNICEF tendía a dar prioridad a su propio acceso por encima del de sus asociados.

44. Existe la necesidad de mejorar la capacidad de todo el personal del UNICEF (tanto de la sede como de las oficinas en los países) y los asociados para utilizar de manera práctica los principios humanitarios para tomar decisiones éticas y estructuradas sobre el acceso, la cobertura y la calidad de los programas, así como su conocimiento sobre este tema<sup>7</sup>. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) En el nivel de las oficinas en los países, el UNICEF debe velar por que su personal de primera línea comprenda los principios humanitarios y sea capaz de utilizarlos para tomar decisiones operativas. Se deben identificar todas las lagunas de conocimientos existentes y solucionarlas por medio de la capacitación.

(b) En el nivel de las oficinas en los países y las oficinas locales, el UNICEF debe decidir qué miembros del personal estarán al frente del acceso a fin de prestar apoyo y orientación sobre las cuestiones relacionadas con el acceso programático. La selección del personal para estas funciones debe dar prioridad al conocimiento del contexto, el conflicto y las dinámicas de poder, así como las redes personales y la integridad.

(c) El UNICEF debe afianzar su compromiso con los asociados en materia de principios humanos y acceso. Los documentos de los programas deben remitir de forma rutinaria a los compromisos, se debe facilitar

---

<sup>7</sup> El Manual de Acceso sobre el Terreno del UNICEF, de próxima publicación, incluirá un enfoque sistemático que permita desarrollar estrategias de acceso a las oficinas en los países, que puede ayudar en cierta medida a responder a las recomendaciones.

capacitación en caso necesario y el UNICEF debe supervisar cómo consiguen acceso sus asociados y los proveedores de servicios externos.

(d) El UNICEF y sus asociados también deben informar de manera más deliberada y sistemática del uso de los principios con las comunidades para incrementar la aceptación.

(e) El UNICEF debe mostrarse más coherente a la hora de recurrir a los miembros de sus equipos humanitarios en los países o de conexiones con Gobiernos más amplias para reclamar, cuando resulte necesario, el acceso basado en principios tanto propio como de sus asociados.

(f) En el nivel de la sede, el UNICEF debe fomentar una cultura institucional que reconozca, analice y documente las decisiones y los dilemas éticos importantes para crear conocimiento, promover la transparencia y posibilitar la toma de decisiones coherente.

(g) La Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF debe elaborar una breve nota orientativa que presente los dilemas inherentes al mandato del UNICEF y facilitar un marco de toma de decisiones que ayude a priorizar la asistencia basada en principios en emergencias humanitarias complejas.

(h) Reconociendo que la toma de decisiones dependerá del contexto, se recomienda que la División de Alianzas con el Sector Público del UNICEF elabore un marco de orientación para la toma de decisiones basada en principios sobre condiciones de los donantes.

45. Con respecto al fortalecimiento de la capacidad de negociación en materia de acceso, la evaluación reveló que el UNICEF participaba con mucha frecuencia en negociaciones humanitarias a nivel local, pero que el personal de primera línea solía carecer de las habilidades y la formación pertinentes. El personal que ha estado involucrado en negociaciones, especialmente en aquellas que no han tenido éxito, puede afrontar mayores riesgos como consecuencia de ello.

46. La evaluación determinó que el UNICEF debe adoptar un enfoque más estructurado de cara a seleccionar, equipar y apoyar al personal nacional que participa en negociaciones humanitarias con entidades no estatales y Gobiernos del país receptor. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) Distribuir de forma amplia al personal que trabaja en situaciones humanitarias complejas las orientaciones revisadas del UNICEF sobre la colaboración con entidades no estatales<sup>8</sup>, que proporcionan un marco mejorado para la toma de decisiones e incluyen un esquema jerárquico de la adopción de decisiones y la rendición de cuentas.

(b) En el nivel de las oficinas en los países y las oficinas locales, el UNICEF debe nombrar los miembros del personal que dirigirán las negociaciones; la selección de esta función debe basarse en el conocimiento personal, la experiencia, la integridad, las redes y los perfiles. Cuando resulte conveniente, estas responsabilidades deben incluirse en la función de acceso humanitario.

<sup>8</sup> UNICEF, *Engaging with Non-State Entities: A field practitioners' manual* (2011; próximamente se publicará una revisión).

(c) El UNICEF debe adoptar un enfoque más estructurado con respecto a la formación y el apoyo del personal encargado de negociar el acceso tanto a nivel operativo como estratégico, y debe colaborar con el personal antes, durante y después de las negociaciones para evaluar el riesgo y darle apoyo.

47. La evaluación reveló que, si el doble mandato del UNICEF no se gestiona bien, podría provocar problemas en la protección de los principios humanitarios. Esto resulta especialmente cierto cuando un Gobierno es parte en el conflicto, no satisface sus responsabilidades en virtud del derecho internacional humanitario o contraviene los principios humanitarios de alguna otra forma, mientras que, al mismo tiempo, el UNICEF colabora con dicho Gobierno en la programación del desarrollo<sup>9</sup>. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe informar sobre la importancia y el valor de los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario en el marco de su colaboración con el Estado para fortalecer los sistemas en materia de preparación y respuesta.

(b) Para proteger su adhesión a los principios humanitarios, el UNICEF debe prestar gran atención a sus campañas de promoción en relación con el Estado, así como la gestión de su asociación, en aquellos países en los que este forma parte del conflicto.

(c) En los casos en los que el Estado exige al UNICEF y a la comunidad humanitaria en general que socaven los principios humanitarios, la organización debe colaborar con otros miembros del equipo en el país de las Naciones Unidas o el equipo humanitario en el país para defender una asistencia basada en principios y abogar por que el Estado cumpla con sus responsabilidades tal como establece el derecho internacional humanitario.

(d) En el marco de su análisis del contexto en las emergencias humanitarias complejas, el UNICEF debe recabar y supervisar periódicamente la percepción de la comunidad y de sus asociados con respecto a su colaboración con el Estado, así como su repercusión en la forma en que se percibe a la organización en las zonas afectadas por el conflicto.

48. Al valorar la transferencia y la gestión de los riesgos para la seguridad, la evaluación reveló que, en todos los países donde se realizaron estudios monográficos, el UNICEF transfirió un importante grado de responsabilidad a sus asociados, proveedores de servicios externos y contratistas, que con frecuencia asumían importantes riesgos de seguridad adicionales, a menudo con un apoyo insuficiente en materia de gestión de los riesgos para la seguridad.

49. La evaluación recomienda que el UNICEF cumpla con su obligación moral de velar de forma sistemática por que sus asociados, con inclusión de las ONG asociadas, los proveedores de servicios externos y contratistas, aplican medidas para garantizar que su personal cumple con el deber de proteger en las emergencias humanitarias complejas. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) En las situaciones humanitarias complejas, en el marco de la diligencia debida, las oficinas del UNICEF en los países deben determinar si los asociados cuentan con sistemas de gestión de riesgos de seguridad adecuados activos e incluir explícitamente este hecho en sus criterios de selección.

(b) Aunque la colaboración del UNICEF con proveedores de servicios externos se rige por los acuerdos a largo plazo que el Fondo tiene vigentes, como

---

<sup>9</sup> Esta recomendación es coherente con el enfoque de UNICEF, “Study on linking development and humanitarian action”, enero de 2016.



parte de su diligencia debida, la organización debe evaluar los sistemas de gestión de riesgos existentes e incluir explícitamente esta evaluación en sus criterios de selección.

### **C. Mejorar la rendición de cuentas para favorecer las asociaciones y la aceptación de la comunidad**

50. La evaluación puso de relieve el hecho de que, si bien el UNICEF tiene un amplio abanico de responsabilidades, en los entornos inestables dos de las más importantes son las contraídas con sus asociados y con las personas afectadas en cuyo nombre la organización recauda fondos y a quienes intenta ayudar. Es en estos contextos donde las necesidades son más acuciantes y los riesgos mayores. Asimismo, es donde el apoyo del UNICEF a sus asociados y al compromiso con las comunidades no solo es “lo correcto”, sino que también tiene el potencial de reforzar tanto el acceso —mediante la aceptación de la comunidad— como la calidad de los programas al fortalecer tanto la capacidad de los asociados para proporcionar asistencia como la obtención por parte del UNICEF de opiniones sobre la idoneidad y relevancia de los programas.

51. A nivel de las oficinas en los países, la evaluación concluyó que el UNICEF no disponía de un enfoque estructurado en relación con la rendición de cuentas ante las personas afectadas, ni una forma rutinaria de valorar la satisfacción de la comunidad respecto a la cobertura o la calidad de sus programas. Esto reviste especial importancia en las emergencias humanitarias complejas, dado que la prestación de una asistencia de buena calidad y responsable puede mejorar la capacidad de una organización para mantener un acceso en condiciones de seguridad. El personal del UNICEF presente en crisis humanitarias debe conocer mejor sus compromisos de rendición de cuentas ante las personas que reciben su asistencia<sup>10</sup> y trabajar en ellos, a fin de garantizar su cumplimiento rutinario. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe asegurarse de que su personal está familiarizado con la forma en que la organización define su rendición de cuentas ante las comunidades vulnerables y las responsabilidades que ello entraña.

(b) En relación con la recomendación anterior, es importante que el UNICEF clarifique los pasos prácticos necesarios para cumplir con estas obligaciones en el contexto del trabajo en asociación.

(c) El UNICEF ha utilizado enfoques innovadores para ayudar a su personal y a sus asociados a colaborar con las personas afectadas que se benefician de la asistencia financiada por la organización. Sería útil determinar si dichos enfoques son relevantes en las emergencias humanitarias complejas y si pueden aplicarse a mayor escala a fin de cumplir con sus obligaciones en materia de rendición de cuentas, así como para aumentar la eficacia de los programas.

(d) Uno de los objetivos más importantes de la colaboración con las comunidades es medir la satisfacción con la adecuación y eficacia de la asistencia. A nivel de las oficinas en los países, el UNICEF tiene la responsabilidad de recopilar, analizar y utilizar de forma periódica esta información para responder a posibles inquietudes. Para ello, el Fondo debe

<sup>10</sup> Tal como se define en el documento de UNICEF, “Putting people at the centre of humanitarian action: integrating accountability to affected people” (de próxima publicación).

garantizar que sus programas tienen margen para corregir el rumbo y ocuparse de las preocupaciones de las comunidades sobre cobertura y calidad.

52. En lo referente a reforzar la adaptación al contexto local y la inversión en asociaciones, se constata que el UNICEF no invierte lo suficiente en el establecimiento de asociaciones genuinas con agentes locales y nacionales, incluso cuando estos han demostrado ser fundamentales para garantizar el acceso. Existe cierta tendencia a dar prioridad a la realización de cursos o talleres aislados en lugar de intentar fortalecer la capacidad institucional, a pesar de que esta última opción es la que ofrece el mayor potencial de cara a reforzar la cobertura y la calidad a largo plazo.

53. El UNICEF debe brindar un apoyo mayor y más sostenido a las ONG asociadas locales y nacionales en emergencias humanitarias complejas, especialmente en aquellos contextos en los que dichas organizaciones son los agentes más adecuados para mejorar la cobertura y la calidad. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) De acuerdo con el Plan Estratégico 2018–2021, el UNICEF debe asegurarse de que su personal entiende claramente su compromiso de adaptarse al contexto local como colaboración estratégica con sus asociados locales y nacionales, así como las implicaciones que esto conlleva en el modo en que la organización aspira a apoyar y fortalecer a dichos asociados.

(b) En los entornos de acceso restringido, los comités de examen de los asociados del UNICEF deben dar prioridad a los que tengan el perfil, los contactos y las redes adecuadas para acceder a las comunidades que más asistencia necesitan, incluso cuando eso implique que el UNICEF tenga que solucionar las deficiencias de capacidad.

(c) Con miras a reforzar la cobertura y la calidad, el UNICEF debe realizar periódicamente evaluaciones de la capacidad de sus ONG asociadas en emergencias humanitarias complejas a fin de determinar las prioridades de cara a implementar estrategias de desarrollo de capacidades con sus asociados.

(d) Tal y como se describe en la recomendación sobre los principios humanitarios mencionada anteriormente, el UNICEF debe: i) fortalecer el compromiso con sus asociados en cuestiones relacionadas con la obtención y el mantenimiento del acceso basado en principios; ii) utilizar de manera más proactiva su red de interlocutores para propiciar el acceso de los asociados cuando se solicite y requiera asistencia; y iii) proporcionar un mayor apoyo a sus asociados en la gestión del riesgo.

#### **D. Influir en la estructura humanitaria externa**

54. Para reforzar la cobertura y la calidad en las emergencias humanitarias complejas es necesario que se produzcan cambios importantes en el sistema humanitario que son externos a UNICEF, pero en los que la organización puede influir. Concretamente, el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas y el Departamento de Seguridad son los que tienen mayor margen para facilitar el acceso humanitario, mientras que a nivel interinstitucional existe, asimismo, un margen significativo para potenciar los planteamientos basado en la colaboración, por ejemplo, para abordar la desnutrición.

55. La existencia de unas relaciones de trabajo positivas entre el Departamento de Seguridad y los organismos humanitarios suele depender de la personalidad

y el contexto más que de la estructura o la política, lo que provoca una serie de incoherencias. Para superar los retos planteados por la participación en el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, el UNICEF ha contratado a su propio personal de seguridad. La evaluación reveló que los distintos niveles de éxito logrados en este ámbito están vinculados al perfil y la personalidad de los miembros del personal, así como a las funciones y responsabilidades que tienen asignadas.

56. El UNICEF debe someter a la consideración de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad los datos de la evaluación actual, la reciente evaluación en materia de acceso del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el estudio sobre presencia y proximidad<sup>11</sup> a fin de promover una mayor coherencia en la forma en que el Departamento de Seguridad aplica sus políticas. Al mismo tiempo, el UNICEF debe seguir contratando y desplegando oficiales de seguridad altamente capacitados en las emergencias humanitarias complejas a fin de reforzar su acceso. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe buscar aliados en la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad con los que promover el cambio positivo en el sistema de gestión de seguridad de las Naciones Unidas.

(b) Hasta que se produzca el cambio, será importante que el UNICEF continúe seleccionando a oficiales superiores de seguridad de alto nivel para actuar como enlace con el equipo humanitario en el país y el Departamento de Seguridad, y para ayudar a las oficinas en los países a trabajar con el oficial designado para determinar enfoques del acceso humanitario pertinentes y basados en principios.

(c) Si se considera que el uso del marco de esencialidad de los programas y las decisiones del oficial designado son excesivamente restrictivos, el UNICEF debe documentar sistemáticamente los casos en los que se rechazan las solicitudes de acceso a fin de disponer de pruebas que permitan elevar las preocupaciones y apoyar su labor a favor de la ampliación del acceso.

(d) En las situaciones humanitarias complejas hay margen para que los representantes de los diversos países proporcionen una orientación más clara en relación con las expectativas de desplazamiento del personal a las oficinas sobre el terreno y las ubicaciones de los programas a fin de supervisar los progresos de dichos programas y brindar apoyo a los asociados.

(e) El uso de misiones de bajo perfil se considera una buena práctica en entornos inestables y ha desempeñado un papel clave de cara a posibilitar que el UNICEF apoye y supervise sus programas; no obstante, su uso se limita a un pequeño número de países. El UNICEF debe trabajar para definir y compartir buenas prácticas para promover este enfoque de forma más generalizada.

57. La evaluación reveló que una de las asociaciones más importantes desde la perspectiva de la calidad y la cobertura es la que existe entre el UNICEF y el PMA de cara a la prestación de servicios integrados en materia de malnutrición aguda moderada (MAM) y malnutrición aguda grave (MAG) en la respuesta preventiva a la hambruna en Somalia. Esta integración abarcó un nivel de colaboración sin precedentes entre el UNICEF y el PMA que, entre otras cosas, incluyó diversas iniciativas para armonizar enfoques y superar barreras

<sup>11</sup> Jackson, Ashley y Steve Zyck, "Presence and proximity: to stay and deliver, five years on", Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, junio de 2017.

institucionales. Hubo una importante inversión en materia de preparación y en servicios coordinados, entre ellos la prestación en ubicaciones compartidas utilizando asociados comunes. Pese a que existen pruebas contundentes de los beneficios de este enfoque, no es habitual su uso en las situaciones humanitarias complejas.

58. El UNICEF debe coordinarse con el PMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para reforzar la base institucional de la atención ininterrumpida en los casos de malnutrición aguda y prestar orientación técnica al respecto (esto es, la integración del tratamiento de la MAG y la MAM). Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF, el PMA y la OMS deben compartir las pruebas y las lecciones aprendidas del enfoque integrado adoptado en Somalia para incrementar la base empírica con miras a la acción conjunta.

(b) Estas deben revisarse junto con otras prácticas similares realizadas en otros lugares a fin de proporcionar un punto de referencia para la adopción de programas integrados en materia de MAG y de MAM en contextos con atención ininterrumpida deficiente.

(c) A fin de establecer una base para el fomento de la programación integrada, se debe revisar el memorando de entendimiento entre el UNICEF, el PMA y la OMS con miras a reforzar el apoyo institucional al enfoque.

## **E. Adaptar los enfoques y sistemas internos para maximizar la cobertura y la calidad**

59. Para que el UNICEF pueda maximizar la cobertura y la calidad de su actuación en las emergencias humanitarias complejas debe promover un cambio interno en sus métodos de diseño y prestación de programas integrados, así como en la difusión, interpretación y puesta en práctica de sus políticas y procedimientos.

60. La evaluación reveló que los procedimientos operativos estándar simplificados gozaban de un amplio apoyo por parte de las oficinas en los países, aunque había una variación considerable en su uso en las emergencias de nivel 2, nivel 3 y otras. Aunque algunas oficinas del UNICEF en países con una activación de nivel 3 no utilizaban las simplificaciones, en varios países en los que no había una activación para emergencias a escala institucional las oficinas de la organización sí se beneficiaban de su uso.

61. En el marco de la revisión de los procedimientos operativos estándar simplificados, el UNICEF también debe considerar la conveniencia de utilizar simplificaciones específicas como apoyo a la respuesta humanitaria cuando no se trata de emergencias de nivel 2 o 3. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) Dado que los procedimientos operativos estándar simplificados incrementan la eficacia del UNICEF en el ámbito humanitario, la variabilidad de su adopción debe abordarse explícitamente en las revisiones actualmente en curso.

(b) Habida cuenta del uso más generalizado de los procedimientos operativos estándar simplificados cuando no se trata de emergencias de nivel 2 o 3, se recomienda que el UNICEF incremente la transparencia y coherencia durante la toma de decisiones definiendo criterios humanitarios más amplios

que justifiquen la aplicación de dichos procedimientos. Se debe incluir también el requisito de documentar las razones por las que las oficinas en los países deciden no adoptar las simplificaciones.

(c) El UNICEF debe definir un proceso de aprobación sencillo para las emergencias de nivel 1 que facilite procedimientos de recursos humanos de vía rápida simplificados a la oficina en el país y que ofrezca al representante nacional la opción de activar, sobre la base de una justificación bien documentada aprobada por el director regional, el acceso completo a las simplificaciones de nivel 2 y 3 del nivel de la oficina en el país que se consideran críticas para el alcance y la calidad de la respuesta humanitaria.

(d) El progreso lento de la presentación de documentos de los programas y su aprobación produjo demoras importantes en las respuestas humanitarias en todos los países en los que se realizaron estudios monográficos. A pesar de que las simplificaciones permiten una reducción de tiempo, estas no se aplican de manera sistemática. Se recomienda que el UNICEF revise los procesos de los acuerdos de cooperación para programas o los documentos de los programas con miras a su racionalización.

62. Para reforzar la implicación y el conocimiento del personal de los documentos de políticas clave, el UNICEF debe desarrollar mecanismos de aprendizaje y gestión del conocimiento en materia humanitaria más coherentes y de tipo modular a fin de garantizar que el personal que trabaja en emergencias humanitarias complejas tenga los conocimientos, habilidades y capacidades adecuados para afrontar las dificultades que experimenta la organización en materia de cobertura y calidad.

63. De acuerdo con las conclusiones de la evaluación, algunas esferas de atención prioritaria son:

(a) Conseguir cobertura y calidad en emergencias humanitarias complejas: principios clave, compromisos y enfoque del UNICEF, y cómo solucionar dilemas frecuentes.

(b) Implantar el enfoque sobre equidad del UNICEF en el contexto de emergencias humanitarias complejas.

(c) Entender y aplicar en la práctica los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario en las situaciones humanitarias complejas.

(d) Colaborar con los Estados y con entidades no estatales en contextos de conflicto y fragilidad.

(e) Dar respuesta a los retos inherentes al liderazgo en la acción humanitaria.

(f) Fomentar la participación de la comunidad y llevar a la práctica el marco de rendición de cuentas del UNICEF.

(g) Entender la integración de los programas en el UNICEF y sentar la base para dicha integración en emergencias humanitarias complejas.

(h) Elaborar una programación que tenga en cuenta los riesgos.

(i) Adoptar enfoques basados en principios para fortalecer los vínculos entre el desarrollo y la acción humanitaria en las emergencias humanitarias complejas.

64. Las estrategias adoptadas deben tener en cuenta los retos concretos que afrontan las oficinas en los países en estos contextos, entre ellos una elevada tasa de rotación y la necesidad de contratar personal con poca experiencia humanitaria previa. En lo que respecta al aprendizaje, se debe prestar una atención prioritaria a los elementos siguientes: a) unos niveles mínimos de aptitudes y conocimientos individuales diferenciados por función (con la posibilidad de establecer vínculos con la realización de pruebas individuales); b) capacidades y funciones mínimas en el nivel del equipo de la oficina en el país (con vínculos al autodiagnóstico de las oficinas en los países y la garantía de calidad de las oficinas regionales, que activan el aprendizaje basado en equipos para la aplicación de aptitudes exigentes); y c) una estrategia sistemática para desarrollar las competencias adecuadas en materia de liderazgo.

65. La evaluación también señaló la necesidad de promover la programación integrada dentro del UNICEF. La organización ha desarrollado una rica variedad de políticas, herramientas y directrices sobre procedimientos para orientar al personal en la planificación, gestión y evaluación de los programas en los contextos humanitarios complejos. Sin embargo, los estudios monográficos proporcionaron un limitado número de pruebas de que únicamente el personal humanitario con más experiencia y algunos directivos superiores conocen los documentos de orientación global del UNICEF y los utilizan de manera sistemática sobre el terreno<sup>12</sup>.

66. En evaluaciones y estudios anteriores se ha defendido el fortalecimiento de la integración de los programas del UNICEF en emergencias humanitarias complejas. Ahora es urgente que la organización cree un entorno de políticas y prácticas que permita avanzar en la consecución de la integración, que fortalecerá los resultados humanitarios. Las recomendaciones son las siguientes:

(a) El UNICEF debe actualizar de manera urgente sus textos clave — por ejemplo, los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria<sup>13</sup>, el manual de políticas y procedimientos de los programas y, en el contexto de la orientación para la planificación y la preparación de respuestas en situaciones de emergencia, las directrices para las asociaciones— de manera que reflejen la expectativa de que se aplique un enfoque integrado allí donde este tenga la capacidad de reforzar los resultados humanitarios y se pueda realizar de manera oportuna.

(b) A partir de los ejemplos de la práctica reciente, el UNICEF debe documentar los modelos de integración de los programas que se utilizan normalmente para afrontar las situaciones humanitarias.

(c) A fin de establecer los fundamentos de esta integración de los programas, las oficinas en los países con emergencias humanitarias complejas deben examinar periódicamente las oportunidades como parte de su labor de

---

<sup>12</sup> Es importante señalar que la falta de familiaridad con las políticas y la orientación no se traduce necesariamente en una mala gestión o una conducta indebida evidentes. Las pruebas aportadas por esta evaluación muestran un sutil patrón de oportunidades perdidas debido a que el personal no se siente del todo cómodo, no está dispuesto o no es capaz de utilizar toda la gama de políticas y procedimientos flexibles que el UNICEF ya tiene implementados.

<sup>13</sup> La revisión de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria actualmente en curso ofrece una gran oportunidad para garantizar que estos sean coherentes con la presente recomendación.

planificación de la preparación y, cuando las haya, sentar las bases de las evaluaciones integradas.

## **VI. Proyecto de decisión**

### *La Junta Ejecutiva*

*Toma nota* de los siguientes documentos presentados a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2019:

1. Informe anual de 2018 sobre la función de evaluación en el UNICEF ([E/ICEF/2019/14](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2019/15](#)).
2. Evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas, su resumen ejecutivo ([E/ICEF/2019/16](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2019/17](#)).

## **Anexo**

### **Evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas.**

1. Debido a limitaciones de espacio, el informe de evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas no se incluye en el presente anexo.

2. Dicho informe está disponible en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: [https://www.unicef.org/evaluation/index\\_61171.html](https://www.unicef.org/evaluation/index_61171.html).