



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2021

7 a 10 de septiembre de 2021

Tema 10 del programa provisional*

Evaluación formativa de la labor del UNICEF para vincular la programación humanitaria y de desarrollo

Resumen**

Resumen

La evaluación formativa es un ejercicio prospectivo, diseñado para aportar ideas y recomendaciones a fin de introducir mejoras prácticas en el enfoque del UNICEF respecto al nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz (al que hasta la fecha el Fondo ha denominado “vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo”).

Además de este propósito principal, la evaluación tiene por objeto documentar el progreso de la labor del UNICEF en la vinculación entre la acción humanitaria y las actividades para el desarrollo, a fin de servir como base para una evaluación global de su labor en la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo que se producirá durante el próximo cuatrienio. También contribuirá al aprendizaje del UNICEF en las circunstancias cambiantes y sin precedentes provocadas por la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). La evaluación incluyó un examen de los enfoques del nexo en las diez mayores oficinas en los países, organizadas por orden de gasto humanitario.

En general, el UNICEF ha registrado importantes progresos para impulsar el nexo en sus programas. Cabe destacar que la publicación, en 2019, del Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, que reúne las vertientes existentes de programación humanitaria y de desarrollo, constituyó un importante hito para la organización. En 2020, la revisión de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria permitió que la organización

* E/ICEF/2021/23.

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

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



continuara progresando en su atención a la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. Muchas oficinas en los países han experimentado mejoras en la planificación de sus programas y, gracias a estas, han sentado las bases para obtener resultados más satisfactorios en aras de los niños en situación de vulnerabilidad y sus familias.

Aunque la evaluación llegó a la conclusión de que no existe una idea común del Procedimiento en el conjunto de la organización, este ha comenzado a calar. El Procedimiento se ha incorporado en los documentos de los programas para los países más recientes, así como en los planes de trabajo anuales y renovables, y se ha empleado como apoyo en su elaboración.

La evaluación también pudo constatar compromisos normativos claros y coherentes para promover la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en los procesos de coordinación, con miras a prestar un apoyo más eficaz a la acción humanitaria local y reforzar los sistemas y capacidades nacionales y locales para las respuestas humanitarias relacionadas con el desarrollo.

No obstante, podrían reforzarse varias esferas, como la ubicación del nexo dentro del marco normativo del UNICEF; los sistemas de planificación y presentación de informes necesarios para respaldar una programación más coherente; y algunos elementos concretos de la programación del Fondo. El UNICEF debe seguir trabajando para institucionalizar y contextualizar el nexo dentro de la organización y por toda esta, a fin de lograr una aplicación más eficaz en el plano nacional.

En la sección IV, se exponen las conclusiones y recomendaciones. En la sección V, se recogen los elementos de una decisión para su examen por parte de la Junta Ejecutiva.

I. Introducción

1. La vinculación de distintos tipos de intervenciones en situaciones de crisis cuenta con una larga trayectoria de prácticas, debates y políticas. En los decenios de 1980 y 1990, el discurso se centraba en la premisa de que una mayor vinculación entre la programación humanitaria y de desarrollo mejoraría el proceso de recuperación o rehabilitación tras las crisis¹. Al mismo tiempo, se reconocía que la transición de la programación humanitaria a la de desarrollo no suponía una mera progresión lineal; con frecuencia, los planteamientos tanto humanitarios como de desarrollo se aplicaban de forma simultánea, los procesos de recuperación eran frágiles y los países o regiones tenían propensión a recaer en las crisis. En el siguiente decenio, se realizaron llamamientos en favor de una mayor coherencia entre los distintos agentes en la recuperación y la rehabilitación tras las crisis. Simultáneamente, los agentes humanitarios advirtieron de que era necesario mantener determinadas distinciones si querían respetarse los principios humanitarios². Del mismo modo, se han hecho llamamientos a prestar más atención al equilibrio entre la sustitución humanitaria, por un lado, y, por otro, el apoyo a los servicios existentes dirigidos desde el plano gubernamental a fin de mantener el acceso a los servicios sociales.

2. La terminología ha ido evolucionando en paralelo al debate. A fin de hacer énfasis en la falta de una progresión lineal de la acción humanitaria al desarrollo, algunas personas comenzaron a emplear los términos “continuo” y “contiguo” humanitario y de desarrollo. Más recientemente, se ha generalizado el uso del término “resiliencia” como dispositivo de encuadre y analítico, y en la documentación de las Naciones Unidas se ha abordado la “integración”. “Nexo” es el último término que ha conseguido una aceptación generalizada.

3. Las actuales iniciativas del nexo surgieron de una serie de procesos normativos interrelacionados, entre los que se incluyen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Cumbre Humanitaria Mundial y el Gran Pacto, el proceso de reforma de las Naciones Unidas, el marco de respuesta para los refugiados y los procesos de los Estados Miembros como la Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la revisión cuadrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Este empuje queda todavía más patente gracias a la mayor implicación del Banco Mundial en el ámbito de la paz y el desarrollo.

4. También el UNICEF ha evolucionado y está haciendo esfuerzos concertados por vincular su programación humanitaria y de desarrollo a fin de mejorar la programación y lograr mejores resultados para los niños. La evaluación constituye un examen prospectivo de estos esfuerzos.

II. Objetivos, alcance y metodología de la evaluación

5. El principal objetivo de la evaluación consiste en valorar de forma crítica los esfuerzos del UNICEF en la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, a fin de mejorar y fortalecer este vínculo en el futuro. Los objetivos secundarios de la evaluación son:

¹ Buchanan-Smith, M. y S., Maxwell, “Linking Relief and Development: An introduction and overview”, *IDS Bulletin*, vol. 24, n.º 4, 1994.

² Harmer, A. y J. Macrae (eds.), “Beyond the Continuum: The changing role of aid policy in protracted crises”, *HPG Report 18*, ODI, 2004.

a) documentar el progreso de la labor del UNICEF en el ámbito de la vinculación entre la acción humanitaria y las actividades para el desarrollo, con miras a servir de base para la evaluación global de la labor del Fondo sobre la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo que se producirá durante el próximo cuatrienio;

b) contribuir al aprendizaje del UNICEF en las nuevas circunstancias sin precedentes planteadas por la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19);

c) contribuir al corpus de trabajo a disposición de las comunidades humanitarias y de desarrollo de carácter internacional mientras analizan la mejor forma de vincular la programación humanitaria y de desarrollo, y abordar cambios similares a los que se enfrenta el UNICEF.

6. A modo de ejercicio formativo, la evaluación considera en primer lugar los acontecimientos recientes, y evalúa el sentido de la labor en materia de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. El equipo empleó como eje el Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo de 2019 (en lo sucesivo, “el Procedimiento”), aunque el concepto se entendió de forma más amplia, incluyendo el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz. Evalúa hasta qué punto el UNICEF ha integrado sus programas y en qué medida las funciones de apoyo —como recursos humanos, recaudación de fondos y supervisión— han facilitado una programación más integrada, así como el liderazgo y la participación del Fondo a nivel interinstitucional con el fin de registrar progresos en lo referente a la agenda del nexo.

7. La evaluación se organiza en torno a 13 preguntas, agrupadas en cinco temas, cada uno de los cuales se corresponde con una sección del informe de evaluación. Entre los criterios de evaluación empleados se incluyen la coherencia, la interconexión, la cobertura y la eficacia. Los temas son:

a) **Definición y coherencia**, que se centra en la coherencia del propio Procedimiento, así como en su coherencia con el conjunto de la arquitectura del sistema internacional de ayuda y dentro del marco normativo del UNICEF. Asimismo, comprende el grado de comunicación, comprensión y aplicación del Procedimiento (además de las limitaciones a su aplicación).

b) **Alianzas y el nexo**, que considera el papel de liderazgo del UNICEF en relación con el nexo, lo bien que se está coordinando sobre aspectos relacionados con este y el grado de armonización del UNICEF con otras iniciativas de coordinación en los ámbitos humanitario y de desarrollo. También analiza en qué medida el UNICEF refuerza los sistemas, colabora con los asociados en lo tocante al nexo y avanza en la agenda de localización.

c) **Aplicación del nexo en la planificación y la programación**, que analiza lo bien que se plasman en la planificación y se aplican en la preparación para emergencias, la programación fundamentada en los riesgos, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, el género, la protección social, la sensibilidad ante los conflictos y la consolidación de la paz.

d) **Estructuras y sistemas internos**, que comprende la planificación, el seguimiento y la presentación de informes, así como los recursos financieros y humanos necesarios para aplicar el nexo.

e) **COVID-19**, que examina el grado de integración del nexo en la respuesta del UNICEF a la pandemia.

8. La evaluación empleó un enfoque de métodos mixtos, que recopila, sintetiza y triangula pruebas cualitativas y cuantitativas de fuentes tanto internas (UNICEF) como externas. El diseño de la evaluación, que inicialmente se basaba en seis estudios de caso

en los países, tuvo que modificarse con la llegada de la COVID-19, que imposibilitó los viajes. En su lugar, se recopilaron datos con arreglo a tres capas: a) un examen de todos los países enumerados en el Procedimiento³; b) un examen más pormenorizado de las diez mayores oficinas en los países por gasto humanitario (2019)⁴; y c) dos estudios de casos nacionales en profundidad de programación en Etiopía e Indonesia. Su plazo está comprendido en el período del Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021, de enero de 2018 a octubre de 2020.

III. Conclusiones de la evaluación

A. Definición y coherencia

9. En esta sección, se analizan las formas en que el UNICEF ha definido y posicionado la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo examinando el tratamiento que recibe este concepto en el marco normativo del UNICEF⁵, centrándose especialmente en el Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. A continuación, se examina cómo se comunica el concepto de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo al personal de las oficinas en los países, y cómo lo recibe e interpreta en última instancia dicho personal. El análisis se basa en un examen de la documentación más reciente obtenida de las políticas, los procedimientos y las orientaciones del UNICEF, así como en entrevistas realizadas en el seno del Fondo.

10. En esta sección, también se analizan las formas en que el UNICEF aborda las posibles tensiones entre sus mandatos humanitario y de desarrollo. Asimismo, se plantea cómo se gestionan estas tensiones en las políticas, los procedimientos y las orientaciones y, en última instancia, en la práctica. A tal fin, se aprovechan las experiencias de los estudios de caso de los países y se las complementa con pruebas obtenidas de otras evaluaciones y entrevistas.

11. El enfoque de la “vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo” no concuerda con la adopción generalizada del término “nexo”. Puede argumentarse que el término “vinculación” tiene sentido para el UNICEF, aunque, en última instancia, el lenguaje es limitante. En algunos contextos, no existe un marco de desarrollo con el que vincularse o las vinculaciones directas son inadecuadas por razones de principios, mientras que en otros no hay ninguna acción humanitaria en curso con la que establecer un vínculo. No obstante, en ambos casos siguen siendo aplicables los componentes sustanciales del Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. Sin embargo, esta idea de vincular dos modos de programación independientes es, en parte, una internalización de la arquitectura fuertemente bifurcada de la asistencia, que se ha desarrollado a lo largo del tiempo y que todavía persiste. Pese a que en algunos contextos cobran importancia los distintos modos de funcionamiento, las definiciones de “nexo” adoptadas

³ Afganistán, Angola, Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Colombia, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Ecuador, Egipto, Eritrea, Etiopía, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Iraq, Jordania, Kenya, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, México, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Perú, República Árabe Siria, República Bolivariana de Venezuela, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Turquía, Uganda, Yemen y Zimbabwe.

⁴ Bangladesh, Etiopía, Iraq, Líbano, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Turquía y Yemen.

⁵ El término “marco normativo” se aplica al conjunto completo de políticas, procedimientos y orientaciones del UNICEF.

recientemente para el conjunto del sistema, que hacen énfasis en las coherencias y la conectividad, tienen una mayor relevancia.

12. El concepto de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo no se integró en el Plan Estratégico para 2018-2021 con suficiente relevancia. Dentro del Plan Estratégico, el concepto de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo se inscribe en la programación humanitaria y una de sus estrategias en favor del cambio. Esto no quiere decir que la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo no haya sido una prioridad para el UNICEF, sino que ha sido una de las muchas prioridades que compiten dentro de un sistema en el que los recursos y el capital político para impulsar el cambio son limitados. Dado que para impulsar un cambio sustancial se requiere una combinación de presión significativa descendente por parte del personal directivo y compromiso interinstitucional, un primer paso podría consistir en dotar de mayor importancia a la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en el próximo Plan Estratégico.

13. El Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo y los Compromisos Básicos para la Infancia constituyen las iniciativas más recientes del UNICEF para introducir un enfoque del nexo de forma más coherente y sistemática en toda su programación. El Procedimiento reúne una serie diversa e interconectada de políticas, procedimientos y orientaciones que abarcan todo el abanico de la labor humanitaria y de desarrollo del UNICEF. Su publicación constituyó un importante hito para la organización.

14. También fue un hito importante la revisión de los Compromisos Básicos para la Infancia en 2020. Los Compromisos Básicos se refieren de manera sustancial a la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, e incluyen el compromiso formal de “fomentar la coherencia y la complementariedad entre la programación humanitaria y la de desarrollo”. Muestran una mejora en lo que se refiere a cómo aborda el UNICEF los aspectos de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, y proporciona una mayor claridad, tanto conceptual como práctica, sobre dicha vinculación a nivel normativo, programático y operacional. Además, la adopción por parte del Fondo de la Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre el nexo entre acción humanitaria, desarrollo y paz de la OCDE y sus definiciones comunes constituye otro importante paso adelante.

15. En el encuadre que hace la organización de la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en el Procedimiento es notoria la ausencia del componente de paz del enfoque del nexo. El Procedimiento compromete al UNICEF a “abordar las causas del conflicto y la violencia mediante enfoques adecuados de consolidación de la paz, siempre que proceda”, pero no proporciona más orientaciones. En los Compromisos Básicos revisados, se aclara mejor y se hace mayor énfasis en el papel del UNICEF en la consolidación y el mantenimiento de la paz, tanto en el plano normativo como programático.

16. En general, las orientaciones normativas existentes corren el riesgo de reforzar la percepción errónea de que la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo constituye un problema humanitario. Como ya se ha indicado, el tratamiento de la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo es más evidente y exhaustivo en los Compromisos Básicos revisados. Pese a tratarse de un paso positivo, también es problemático desde el punto de vista de la organización en su conjunto, dado que los Compromisos Básicos son el principal marco de políticas para la acción humanitaria del UNICEF. Aunque se aplican formalmente a toda la programación del UNICEF, se asocian con mayor frecuencia a los países con un llamamiento en favor de la acción humanitaria para la infancia.

17. Existen incoherencias en la forma en la que se abordan las tensiones entre los principios humanitarios y los enfoques de desarrollo dentro de las políticas y las orientaciones del UNICEF. El Procedimiento no analiza las posibles tensiones entre los componentes del doble mandato de la organización y no ofrece orientaciones prácticas sobre cómo unir dichos componentes. Los Compromisos Básicos revisados, que se diseñaron para aplicarse en todos los contextos, son claros respecto de la necesidad de aplicar los principios humanitarios y salvaguardar la independencia operacional. El marco de programas para contextos frágiles también recoge orientaciones claras sobre la necesidad del UNICEF de dirigir cuidadosamente los compromisos de desarrollo con el trabajo con los Estados y los principios humanitarios.

18. Las posibles tensiones entre los mandatos humanitario y de desarrollo de la organización y la paz dependen en gran medida del entorno político y operacional concreto de cada oficina en el país. Esto tiene que ver con la conclusión más amplia de la evaluación de que la contextualización de las orientaciones es tan importante como su integración en los procesos de planificación. En este proceso, resultará crucial el apoyo de las oficinas regionales y las divisiones de la sede, en especial la Sección de Clima, Medio Ambiente, Resiliencia y Paz de la División de Programas. El marco del nexo para la región de Asia Meridional constituye un ejemplo de la contextualización necesaria.

19. En lo que a institucionalización se refiere, el concepto general de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo se reconoce en todo el UNICEF. Las personas consultadas en la encuesta de evaluación demostraron comprender el concepto de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. No obstante, la familiarización con el concepto no equivale a estar familiarizado con el Procedimiento. Aunque el Procedimiento comprende gran variedad de temas, a la hora de describirlo las personas entrevistadas mostraron tendencia a reducirlo a uno solo de sus componentes —con frecuencia, al fortalecimiento del sistema y la resiliencia, si estos tenían especial relevancia en su país o región—.

20. Aunque la evaluación llegó a la conclusión de que no existe una idea común del Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo para el conjunto de la organización, es evidente que ha comenzado a calar de forma destacada: el Procedimiento se ha incorporado y empleado en apoyo al desarrollo de los exámenes anuales y los documentos de los programas para los países más recientes. Esto ha dado lugar a referencias más numerosas y concretas a los enfoques de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en los nuevos planteamientos de diseño de programas y planificación. Dado que en 2021 se elaborarán tantos documentos de los programas para los países, es importante que las oficinas en los países cuenten con apoyo para incorporar los enfoques del nexo y de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en su planificación y su diseño.

B. Alianzas y el nexo

21. En esta sección, se analiza la intersección de los enfoques del nexo en el papel de la organización como líder y asociada en las intervenciones humanitarias y de desarrollo, incluido su papel como entidad responsable en contextos humanitarios, y la medida en que el UNICEF se ajusta a otras iniciativas de coordinación en los ámbitos humanitario y de desarrollo⁶. También evalúa el trabajo del UNICEF para

⁶ Esto incluye las funciones del Comité Permanente entre Organismos; la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible; la Nueva Forma de Trabajar descrita en la Cumbre Humanitaria Mundial; y la Agenda para la Humanidad y el énfasis en los resultados colectivos.

crear capacidades en la sociedad civil a través de sus alianzas locales y fortalecer los sistemas nacionales por medio de su trabajo con los gobiernos.

22. En general, la evaluación pudo constatar compromisos normativos claros y coherentes para promover la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en los procesos de coordinación, con miras a prestar un apoyo más eficaz a la acción humanitaria local y reforzar los sistemas y capacidades nacionales y locales para las respuestas humanitarias relacionadas con el desarrollo.

23. Uno de los principales puntos fuertes consiste en que, en todos los programas humanitarios y de desarrollo, el fortalecimiento de sistemas y el desarrollo de la capacidad forman parte de las estrategias y los enfoques del UNICEF. La evaluación pudo constatar que, entre los elementos del nexo, con arreglo a lo definido en el Procedimiento, la acción más sólida se registró en el fortalecimiento de sistemas y el desarrollo de la capacidad. Esta determinó que las sólidas alianzas de la organización con los gobiernos anfitriones y los amplios acuerdos de asociación con las organizaciones de la sociedad civil fortalecen los sistemas de preparación y respuesta para casos de desastre.

24. No obstante, por lo general estos esfuerzos se centran en mayor medida en los sistemas gubernamentales. Los esfuerzos por crear capacidades en la sociedad civil local o transformar las alianzas locales en consonancia con los compromisos del nexo fueron menos coherentes y los puntos de vista de los asociados sobre el desempeño del UNICEF en este ámbito fueron dispares. Algunos observaron que en parte las relaciones se vieron dificultadas por la rigidez de los sistemas del UNICEF, la comunicación deficiente con respecto a las estrategias relacionadas con el nexo y la inclusión mínima de los asociados en los procesos de planificación y diseño de programas. Además, en ocasiones los asociados de la sociedad civil perciben su relación con el UNICEF no tanto como de asociación, sino más bien contractual. La flexibilidad de la financiación multianual raramente se transmite a los asociados. El UNICEF debe prestar más atención a fortalecer los sistemas y las capacidades de la sociedad civil en el contexto del nexo.

25. Este refuerzo requerirá liderazgo y capacidades que permitan al UNICEF participar más eficazmente en alianzas estratégicas y basadas en principios en todos los ámbitos del nexo. Incluye la capacidad de analizar a los agentes de la sociedad civil e interpretar el contexto de la alianza.

26. El UNICEF emplea su liderazgo o coliderazgo en múltiples sectores con eficacia en la promoción de estrategias de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo interinstitucionales a través de la programación conjunta con otros organismos de las Naciones Unidas. Se consideraba que el UNICEF tenía una ventaja comparativa en la coordinación de la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo y el nexo a través de su sólido doble mandato, su presencia subnacional y sus robustas relaciones y redes con los gobiernos. El reto para el UNICEF, y el aspecto en el que a veces se percibía que no se hacía lo suficiente, consistía en aprovechar al máximo estos puntos fuertes a través del personal dotado de sólidas capacidades de coordinación y liderazgo y que puede trabajar con confianza en la programación humanitaria y de desarrollo.

27. Pese a que la coordinación del UNICEF es eficaz dentro de los sectores, como el del agua, el saneamiento y la higiene y la nutrición, es menos efectiva entre sectores. Existen escasos indicios de que el UNICEF reúna deliberadamente la programación humanitaria y de desarrollo en las mismas zonas geográficas o poblaciones (enfoques de convergencia) y fomente vínculos sólidos con las iniciativas de consolidación de la paz. También se necesita una vinculación en mayor

profundidad con agentes que están intensificando su compromiso en contextos frágiles y de conflicto, como el Banco Mundial.

C. Planificación y programación

28. Mediante el Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, el UNICEF se compromete a fortalecer su labor en los ámbitos de la programación fundamentada en los riesgos, la preparación para emergencias, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, la capacidad de respuesta en materia de género y discapacidad, la consolidación de la paz y la cohesión social y la vinculación del efectivo con fines humanitarios y la protección social. Esta sección analiza los avances realizados en relación con dichos compromisos. Aunque en general se está avanzando en este ámbito y se han elaborado orientaciones sólidas, estos hechos no se traducen sistemáticamente en medidas eficaces en contextos frágiles.

29. Los compromisos de la organización con la preparación para emergencias y la programación fundamentada en los riesgos quedan patentes tanto en las políticas como en las orientaciones. Las oficinas en los países reciben un firme apoyo en estos ámbitos de las oficinas regionales y la sede y existen pruebas claras de que se está utilizando la Orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos en los documentos de los programas para los países y en las revisiones anuales. No obstante, es posible hacer más para garantizar que en las oficinas en los países la Orientación se contextualiza adecuadamente, es dinámica e iterativa, y tiene un enfoque explícitamente práctico (es decir, se traduce con mayor facilidad en una base para lograr resultados en favor de los niños). Sigue existiendo una falta sustancial de capacidad analítica para realizar un análisis exhaustivo de los riesgos y del contexto, incluido un análisis socioeconómico y un análisis de los conflictos.

30. El UNICEF ha ejercido de agente activo en las iniciativas de promoción de enfoques más colectivos en materia de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas a escala tanto mundial como nacional. La rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas todavía no se ha incorporado de forma sistemática en la planificación y la programación del UNICEF en materia de acción humanitaria. Pese a que el personal reconoce la importancia de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, no se incorpora de forma exhaustiva en los documentos clave del país, y las evaluaciones llevadas a cabo recientemente han puesto de manifiesto la debilidad de los mecanismos de este ámbito tanto en los sectores como en los programas para los países. En algunas regiones, se ha iniciado la capacitación en materia de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y en 2020 se publicó un manual que debería servir de apoyo a la organización para avanzar en este ámbito⁷.

31. De las entrevistas se obtuvieron escasas pruebas de que el UNICEF está conectando eficazmente las iniciativas de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas en su labor humanitaria con enfoques de rendición de cuentas y participación en el marco de su trabajo de desarrollo, aunque la evaluación observa un ejemplo de buenas prácticas en el que basarse. Las orientaciones existentes sobre políticas y procedimientos programáticos sí reconocen la necesidad de conectar los enfoques de desarrollo y humanitarios con la rendición de cuentas, aunque existen escasas pruebas de que esto suceda en la práctica. Para corregir esta incoherencia, es necesario que se hayan establecido los fundamentos de una buena práctica de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas en el ámbito humanitario.

⁷ UNICEF, *Rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas: Manual para UNICEF y socios*, UNICEF, 2020.

32. El UNICEF cuenta con compromisos claros y políticas y orientaciones sólidas sobre género, discapacidad e inclusión, y el personal reconoce la importancia de la capacidad de respuesta en materia de género y discapacidad. No obstante, los compromisos normativos sobre género y discapacidad todavía no se han traducido en prácticas coherentes en los contextos humanitarios, las crisis prolongadas y los contextos afectados por la fragilidad, incluida la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. Existen escasas pruebas de que el UNICEF vincule los enfoques humanitarios y de desarrollo con el género y la discapacidad dentro de su programación para los países.

33. El UNICEF ha formalizado firmes compromisos normativos para respaldar la protección social capaz de responder a las conmociones, ha desarrollado un conjunto eficaz de orientaciones en este ámbito, y se encuentra en una buena posición para trabajar eficazmente con los gobiernos y los asociados para el desarrollo en este ámbito. Se trata de una esfera con el potencial de convertirse en un ámbito importante para promover los enfoques de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo y del nexo. La pandemia de COVID-19 ha acelerado el programa de protección social capaz de responder a las conmociones; los gobiernos de todo el mundo están ampliando y ajustando sus respuestas en materia de protección social. El UNICEF respondió prestando apoyo a la protección social capaz de responder a las conmociones en 114 en 2020, lo que supone un aumento con respecto a los 40 países de 2019.

34. Si bien en los Compromisos Básicos revisados se aclara mejor y se hace mayor énfasis en el papel del UNICEF en materia de consolidación y mantenimiento de la paz, entre el personal del Fondo sigue existiendo incertidumbre sobre la labor de la organización en lo referente a la consolidación de la paz. En general, la consolidación de la paz y la programación sensible a los conflictos se consideran eslabones débiles en los procesos de planificación y programación del UNICEF, y no se les otorga la debida prioridad en la gestión de recursos humanos del Fondo. Por lo general, las oficinas en los países carecen de las competencias y capacidades necesarias para el análisis de los conflictos, la sensibilidad ante los conflictos y la consolidación de la paz. Pese a que existen buenos ejemplos de enfoques de sensibilidad ante los conflictos y de consolidación de la paz en los proyectos y las oficinas en los países, todavía no constituyen un planteamiento sistemático y coherente de la consolidación de la paz y la sensibilidad ante los conflictos para el conjunto de la organización. El UNICEF podría incorporar mejor la sensibilidad ante los conflictos en sus enfoques de programación fundamentada en los riesgos y preparación en los contextos de desarrollo en los que existe una trayectoria o un elevado riesgo de conflicto.

D. Estructuras y sistemas internos

35. En esta sección, se analizan las estructuras y los sistemas internos, como son la planificación, el seguimiento, la presentación de informes y los recursos humanos, que sirven de apoyo a la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. También considera la forma en que los sistemas financieros internos del UNICEF respaldan la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo y la medida en que el Fondo está instando a los asociados a movilizar recursos y emplear la financiación de forma que respalde dicha vinculación.

36. En general, el carácter aislado de los enfoques de presentación de informes, financiación y dotación de personal del UNICEF, en relación con las actividades humanitarias o de desarrollo, ha puesto en entredicho la capacidad de la organización para vincular y fomentar la coherencia entre las esferas de trabajo y los mecanismos conexos. Las dificultades para presentar informes, financiar y dotar de personal a los enfoques de nexo tienen su origen en la arquitectura asistencial bifurcada, que ha

interiorizado el UNICEF en sus estructuras. Los sistemas de presentación de informes y de financiación de la organización —y en cierta medida las aptitudes y la mentalidad del personal— se han adaptado para abordar ambas caras de este binomio, en lugar de fomentar la conectividad y la coherencia entre ellas.

37. En el actual Plan Estratégico, se define la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo como una forma de crear una programación más eficaz, y no como un objetivo en sí mismo. Se trata de algo deliberado y adecuado, en consonancia con las normas de los sistemas de gestión basados en los resultados. Sin embargo, como resultado final, no existe un método eficaz para estimar el grado de operatividad de los enfoques del nexo. Emplear los datos extrapolados de la codificación en relación con el marcador humanitario como sustituto es inadecuado y las actividades relacionadas con los enfoques del nexo se encuentran en un terreno poco definido. El sistema de etiquetado no interpreta si el UNICEF está registrando avances en la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, sino que cuantifica la contribución de las actividades a cada modo de programación. El conjunto de indicadores que adjunto al Procedimiento se basa en los indicadores existentes sobre cuyo uso ya están obligadas a informar las oficinas en los países. Pese a que esto se hizo intencionadamente para no sobrecargar las oficinas en los países, el conjunto de indicadores constituye un sustituto deficiente. Aunque medir y presentar informes sistemáticamente en relación con estos indicadores en conjunto supondría una mejora, la situación demanda soluciones más innovadoras para cuantificar la aplicación proactiva de los enfoques del nexo.

38. La falta de financiación para vincular las actividades y los enfoques del nexo ha constituido una limitación significativa —con frecuencia, la más importante— para llevar a cabo la labor del nexo. Las mayores crisis humanitarias, que se financian prácticamente en su totalidad con recursos de emergencia, tienen escasa flexibilidad para abordar los problemas del nexo. La financiación de soluciones sostenibles se topa con las graves necesidades observadas, y la financiación humanitaria es la más inflexible en cuanto a plazos y actividades. En el plano nacional, se han realizado llamamientos a fin de llevar a cabo una labor de promoción más concertada con los donantes; impulsar un cambio más fundamental hacia flujos de ingresos alternativos que avanza hacia el espacio del nexo; y facilitar más recursos ordinarios que permitan una mayor flexibilidad en la programación.

39. La evaluación también determinó que el UNICEF necesita fortalecer las competencias, las capacidades y las mentalidades de su personal para atender mejor sus compromisos en materia de vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo y programar eficazmente a través del nexo. Esto incluye tanto fortalecer las capacidades del personal en aquellos ámbitos clave relacionados con el nexo — como la consolidación de la paz, la sensibilidad ante los conflictos, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, el género y la discapacidad— como dotar al personal de una mentalidad que les permita alternar entre los enfoques humanitarios y de desarrollo; por ejemplo, para apoyar la promoción y la movilización de recursos.

40. El UNICEF ha adoptado el enfoque bifurcado en materia humanitaria y de desarrollo común a entidades ajenas al Fondo, en el que el desarrollo socioeconómico a largo plazo y la respuesta de emergencia a corto plazo son tratados como esferas de acción distintas. Además, la inercia por parte del personal directivo superior ha obstaculizado la reforma de las estructuras y los sistemas internos para avanzar en el ámbito de la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, que tan solo es una de las muchas prioridades del UNICEF. Dentro de la organización, están claras las ineficiencias propias de los sistemas de planificación y presentación de informes separados, así como las soluciones alternativas necesarias o constantes.

E. La COVID-19 y el nexa

41. En esta sección, se examina la forma en la que el UNICEF ha sacado adelante sus compromisos con la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo en su respuesta mundial a la pandemia de COVID-19.

42. La magnitud sin precedentes de la pandemia ha requerido tanto una respuesta de emergencia como la adaptación del apoyo al desarrollo. No obstante, dentro de la arquitectura y la estructura de la respuesta mundial a la COVID-19, se ha echado en falta, en gran medida, un enfoque explícito del nexa. Esto ha reforzado un enfoque aislado y dado lugar a una financiación insuficiente de las respuestas a los impactos económicos y sociales de la COVID-19.

43. En muchos países, el UNICEF está trabajando de forma satisfactoria y adecuada con los Estados, y a través de estos, para reforzar las respuestas estatales contra la COVID-19. Para ello, las relaciones y las redes sólidas de la organización con los ministerios competentes en múltiples sectores y su presencia subnacional constituyen una ventaja.

44. Pese a que el cambio al modo de emergencia en la respuesta inicial de la organización ante la COVID-19 fue adecuado, a medida que continúe la respuesta deberá prestarse más atención a adaptar la programación de desarrollo a largo plazo y reunir las competencias y capacidades de emergencia y desarrollo en toda la organización. Esto se reconoce desde el punto de vista de la estrategia general, aunque debe proporcionarse un apoyo más detallado a las oficinas en los países con miras a orientar sus esfuerzos para adaptar los enfoques de programación para el desarrollo a la pandemia.

45. Es necesario integrar de forma más completa las adaptaciones a la COVID-19 en los documentos de los programas para los países y mantener la financiación tanto en aras de los programas de desarrollo más amplios como de las respuestas de emergencia en curso. Existe margen para que la COVID-19 acelere los avances en materia de protección social capaz de responder a las conmociones y refuerce las capacidades tanto locales como nacionales de gestión del riesgo de desastres. Las innovaciones desarrolladas para informar sobre la COVID-19 constituyen oportunidades de integrar con mayor acierto los enfoques de la presentación de informes sobre la labor humanitaria y de desarrollo dentro de los sistemas del UNICEF.

IV. Conclusiones y recomendaciones

46. En general, el UNICEF ha registrado importantes progresos para impulsar el nexa en sus programas. Cabe destacar que la publicación, en 2019, del Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo, que reúne las vertientes existentes de programación humanitaria y de desarrollo, constituyó un importante hito para la organización. Del mismo modo, los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria presentan una considerable mejora en lo que se refiere a cómo aborda el UNICEF los aspectos relacionados con la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. La adopción por parte de la organización de la Recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre el nexa entre acción humanitaria, desarrollo y paz de la OCDE y sus definiciones comunes constituye otro importante paso adelante. Muchas oficinas en los países han presentado mejoras en la planificación de sus programas y, gracias a estas, han sentado las bases para obtener resultados más satisfactorios en aras de los niños en situación de vulnerabilidad y sus familias.

47. No obstante, podrían reforzarse varias esferas, como el enfoque general de la organización con respecto al nexo; la colocación del nexo dentro del marco normativo del UNICEF; los sistemas organizativos necesarios para respaldar una programación más coherente; y determinados elementos de la programación del Fondo. El UNICEF debe seguir trabajando para institucionalizar y contextualizar el nexo dentro de la organización y por toda esta, a fin de lograr una aplicación más eficaz en el plano nacional.

48. Las recomendaciones de la evaluación se organizan en torno a los cinco temas anteriormente indicados. Han sido diseñados para ayudar al UNICEF a reforzar todavía más su labor en materia del nexo a fin de garantizar unos mejores resultados para los niños.

Tema A: Definición y coherencia

49. Existe margen para mejorar el enfoque general del UNICEF con respecto al nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz. El actual encuadre de la “vinculación” de la programación humanitaria y de desarrollo descuida la esfera de la consolidación de la paz y refuerza la idea de que se trata de dos formas distintas de programar. En parte, esta idea es un reflejo de la arquitectura fuertemente bifurcada de la asistencia que se ha desarrollado a lo largo del tiempo. No obstante, es fundamental que el UNICEF adopte el enfoque de la revisión cuatrienal amplia de la política centrado en la “cooperación, la coherencia, la coordinación y la complementariedad entre el desarrollo, la reducción del riesgo de desastres, la acción humanitaria y el sostenimiento de la paz”, y no en reforzar dos modos de programación aislados.

50. El hecho de que la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo no se haya integrado de forma destacada en el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 refleja la realidad de que dicha vinculación ha sido una de las muchas prioridades existentes dentro de un sistema en el que los recursos y la voluntad política de impulsar el cambio son limitados. A fin de dotar a esta cuestión de un papel más destacado, el UNICEF debe hacer lo propio dentro de su nuevo Plan Estratégico a fin de proporcionar a los directivos superiores y al personal de la organización un marco más sólido de participación.

51. En las políticas del UNICEF, existen incoherencias en la forma en la que se abordan las tensiones entre los principios humanitarios y los enfoques de desarrollo. Los Compromisos Básicos revisados y el marco de programas para contextos frágiles presentan una mayor solidez en este sentido que el Procedimiento. Debido a esto, pasar de aplicar un marco de desarrollo a operar como agente humanitario independiente sigue siendo un reto para el UNICEF.

52. No queda claro el compromiso de la organización con su participación en el tema de la consolidación de la paz del enfoque del nexo, al igual que el alcance de su papel potencial. El Procedimiento compromete al UNICEF a “abordar las causas del conflicto y la violencia mediante enfoques adecuados de consolidación de la paz, siempre que proceda”, pero no proporciona más orientaciones. En los Compromisos Básicos revisados, se aclara mejor y se hace mayor énfasis en el papel del UNICEF en la consolidación y el mantenimiento de la paz, tanto en el plano normativo como programático.

53. El Procedimiento ha cobrado fuerza dentro del UNICEF, en especial en lo referente al apoyo al desarrollo de los documentos de los programas para los países y las revisiones anuales recientes, lo que demuestra una notable mejora desde su publicación. Sin embargo, la evaluación detectó una falta de comprensión del nexo y de los requisitos del Procedimiento coherente en toda la organización, en parte debido

a la falta de un proceso definido para poner en marcha el Procedimiento y comunicarlo eficazmente a las oficinas en los países.

Recomendaciones del tema A

a) Adoptar el enfoque y el lenguaje del nexo en consonancia con la revisión cuadrienal amplia de la política de 2020. Más que en la “vinculación”, el énfasis debe ponerse en fortalecer la cooperación, la coherencia, la coordinación y la complementariedad en el plano interno en lo referente a la planificación, la programación y la presentación de informes del UNICEF, y a nivel externo a través de los mecanismos del sistema de las Naciones Unidas. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

b) Asegurarse de que este enfoque y lenguaje nuevos se integran de forma íntegra y destacada en el próximo Plan Estratégico. Todos los procedimientos, las políticas y las orientaciones del programa deben indicar claramente la exigencia de aplicar enfoques coherentes, colaborativos y complementarios en la mayor medida posible en toda la programación del UNICEF. Mientras se completa esta integración, está garantizada una segunda iteración del Procedimiento, con acuerdo a los calendarios normales de revisión. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y el Director Ejecutivo Adjunto de Programas.

c) Como parte de este proceso, garantizar que en el próximo Plan Estratégico se integra una declaración clara sobre la función y la contribución del UNICEF en relación con la dimensión de paz del nexo y la centralidad de los principios humanitarios, así como en todos los procedimientos, las políticas y las orientaciones del programa, incluido el Procedimiento revisado. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; y la División de Programas.

d) Garantizar que todas las principales herramientas de programación, incluidos los nuevos documentos de los programas para los países y los planes de trabajo anuales y renovables, presentan un enfoque explícito, coherente y colaborativo en toda la programación humanitaria y de desarrollo, incluidas las contribuciones a la consolidación y el sostenimiento de la paz. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas, y las oficinas regionales.

e) Crear y aplicar una estrategia y un proceso de comunicación e implantación del Procedimiento revisado. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; y la División de Programas.

Tema B: Alianzas y el nexo

54. En todos los programas humanitarios y de desarrollo, las estrategias y los enfoques del UNICEF se basan en el fortalecimiento de sistemas y el desarrollo de la capacidad. Aunque esto representa un punto fuerte, el trabajo se centra principalmente en los sistemas de gobierno nacionales y subnacionales. El UNICEF debe prestar más atención a reforzar los enfoques de la sociedad civil en el contexto del nexo.

55. Las alianzas con las organizaciones de la sociedad civil deben ser fieles al espíritu de los acuerdos de cooperación de la alianza. Esto implica garantizar que se percibe al UNICEF como un asociado y no como un donante.

56. En su papel de entidad responsable, el UNICEF es un organismo de coordinación clave en entornos humanitarios y se encuentra bien posicionado para

trabajar en favor de enfoques coherentes en sus sectores especializados y entre ellos. No obstante, la organización no cuenta con las capacidades de coordinación y liderazgo necesarias para trabajar con confianza en la programación humanitaria y de desarrollo. Con inversiones adicionales en este ámbito, el UNICEF podría aprovechar al máximo su papel de liderazgo en la programación relacionada con el nexo.

57. El UNICEF debe promover de forma más explícita la convergencia geográfica de los enfoques humanitario y de desarrollo y establecer vínculos más sólidos con los agentes de consolidación de la paz.

Recomendaciones del tema B

a) Revisar y mejorar la forma en la que el UNICEF aborda sus alianzas con la sociedad civil, en consonancia con sus compromisos de localización. Al hacerlo, prestar especial atención a lograr mejores resultados para los niños por medio de enfoques del nexo más coherentes y colaborativos. En los casos en los que el UNICEF cuenta con financiación flexible y multianual, transmitirlo a sus asociados. Responsabilidad: la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la División de Alianzas con el Sector Público; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

b) Invertir en capacitación y apoyo a fin de garantizar que el personal del UNICEF en funciones de dirección, superiores del programa y de coordinación (tanto dentro de los sectores como en la sede y las oficinas regionales y en los países) puede coordinar con confianza la programación humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz. Esto incluye desarrollar capacidades para gestionar mejor las transiciones; prestar un mejor apoyo a los ministerios y las unidades de los gobiernos locales responsables de la reducción del riesgo de desastres; y respaldar de forma más eficaz a los ministerios sectoriales en materia de preparación. El personal del UNICEF debe poder coordinar los distintos modos de programación y sectores programáticos, integrando cualquier nuevo esfuerzo de aprendizaje en la nueva formación general sobre derechos y gestión basada en los resultados. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la División de Recursos Humanos; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

Tema C: Planificación y programación

58. Si bien el UNICEF está haciendo progresos y desarrollando orientaciones sólidas en los ámbitos de la programación fundamentada en los riesgos, la preparación para emergencias, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, la capacidad de respuesta en materia de género y discapacidad, la vinculación del efectivo con fines humanitarios y la protección social, la sensibilidad ante los conflictos y la consolidación de la paz y la cohesión social, estas orientaciones no se están traduciendo de forma sistemática en acciones eficaces a escala nacional.

59. Existen pruebas que demuestran que se está mejorando la institucionalización de la programación fundamentada en los riesgos, lo que significa que se está aplicando de forma más coherente la Orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos. Varias oficinas en los países observaron una falta de capacidad analítica para realizar un análisis exhaustivo de los riesgos y del contexto, incluido un análisis de los conflictos, y un enfoque un tanto estático del análisis de riesgos. Puede hacerse más para garantizar que la Orientación se adapta de forma adecuada a cada contexto y se integra en los procesos de planificación y programación del UNICEF. En última instancia, el enfoque del riesgo en cada país debe ser dinámico e iterativo, con un enfoque explícitamente práctico.

60. El doble mandato del UNICEF, su sólido conjunto de orientaciones y sus firmes compromisos normativos lo han posicionado como un organismo capaz de vincular con eficacia los enfoques de protección social y el efectivo para fines humanitarios en lugares frágiles y afectados por conflictos. El UNICEF está impulsando esta esfera en varios contextos nacionales, y la respuesta a la COVID-19 ha dado un nuevo impulso a la organización para reforzar y ampliar la asistencia social en tiempos de crisis.

61. Los enfoques del UNICEF respecto a la sensibilidad ante los conflictos y la consolidación de la paz presentan carencias. En el plano nacional, no existe un entendimiento coherente, falta capacidad para realizar un análisis de los conflictos y la implantación de las orientaciones o las políticas ha sido limitada.

Recomendaciones del tema C

a) Desarrollar y aplicar una estrategia para reforzar la aplicación de la Orientación sobre la programación fundamentada en los riesgos a escala nacional. Garantizar que su aplicación es dinámica e iterativa y está relacionada directamente con los sistemas en materia de gestión y programación existentes. Las oficinas regionales y la División de Programas han de desempeñar un papel más destacado en la interpretación y la contextualización de la Orientación para aplicarla a escala nacional. Responsabilidad: la División de Programas (incluida la Sección de Clima, Medio Ambiente, Resiliencia y Paz); la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

b) Incorporar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas de forma más sistemática en la planificación y la programación para la acción humanitaria, en consonancia con las orientaciones y los compromisos de la Norma Humanitaria Esencial en materia de Calidad y Rendición de Cuentas. Crear vínculos bidireccionales entre los enfoques humanitarios de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y los enfoques de desarrollo para la participación y la rendición de cuentas a nivel social. Responsabilidad: la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

c) Impulsar los compromisos normativos con una programación que tenga en cuenta el género y la discapacidad en los contextos humanitarios. A partir de los programas de género y discapacidad en el contexto del desarrollo, hacer que los programas humanitarios sean más sensibles con los derechos de las mujeres y las niñas y las personas con discapacidad. Responsabilidad: la División de Programas; la Oficina de Programas de Emergencia; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

d) Desarrollar y aplicar una estrategia e invertir más en las capacidades y el personal necesarios para reforzar el enfoque del UNICEF respecto a la consolidación de la paz y la sensibilidad ante los conflictos, además de mejorar el trato que se les da a ambos elementos en el próximo Plan Estratégico y el Procedimiento para la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo revisado, así como su implantación y orientaciones asociadas (es decir, las orientaciones programáticas del UNICEF sobre sensibilidad ante los conflictos y consolidación de la paz y las orientaciones para el análisis de conflictos del Fondo). Responsabilidad: la División de Programas; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

e) Además de incluir el análisis de los conflictos en los enfoques de la programación fundamentada en los riesgos, garantizar que se destaca de forma sistemática

y continua la sensibilidad ante los conflictos en la planificación y el desarrollo y el ajuste de los programas. Esto debe hacerse de forma que se fomente la coherencia y la complementariedad entre la programación humanitaria y de desarrollo. Responsabilidad: la División de Programas; la Oficina de Programas de Emergencia; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

Tema D: Sistemas y estructuras internos

62. El apoyo del UNICEF a los sistemas y estructuras está diseñado para dar servicio a sistemas externos bifurcados que no siempre apoyan los enfoques del nexo. Las soluciones alternativas se han institucionalizado, lo que ha provocado ineficiencias. Pese a que el UNICEF deberá seguir participando en procesos como el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y el proceso de planificación de la respuesta humanitaria —que probablemente seguirán siendo acordes con los documentos de los programas para los países y los llamamientos en favor de la acción humanitaria para la infancia—, dentro de los procesos y sistemas internos del UNICEF todavía puede fomentarse la coherencia y la armonización.

63. Dado que en el actual Plan Estratégico no se otorga prioridad a la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo como objetivo en sí mismo, la organización no dispone de un marco para estimar de forma eficaz la operacionalización de los enfoques del nexo. Los actuales sistemas de codificación de la organización no son adecuados para medir los avances en la vinculación de la programación humanitaria y de desarrollo. Esta situación requiere soluciones innovadoras para cuantificar la aplicación de los enfoques del nexo.

64. Las oficinas en los países siguen considerando que la falta de una financiación flexible y adecuada para los enfoques del nexo continúa siendo el principal obstáculo a la planificación y la aplicación de estos enfoques. Dado su doble mandato y su posición destacada en la comunidad internacional, el UNICEF puede desempeñar un papel de mayor calado en la promoción de un cambio sistémico y nuevas normas para respaldar los enfoques del nexo. La organización todavía debe ejercer esta autoridad de forma plena.

65. En el suministro y la asignación de los recursos humanos necesarios para respaldar los enfoques del nexo existen carencias. Es necesario que el personal cuente con una combinación de competencias humanitarias, de desarrollo y en materia de paz, en especial en el caso del personal directivo superior de las oficinas en los países. Además, es necesario revisar la capacitación, el refuerzo de las capacidades, las mentorías, el acompañamiento experto y otras formas de desarrollo de aptitudes para el personal y los asociados, a fin de comprender las carencias específicas de capacidades en relación con los compromisos del nexo.

66. Las siguientes recomendaciones pretenden favorecer que el UNICEF aproveche los flujos de trabajo existentes y modifique los procesos a fin de respaldar los enfoques del nexo.

Recomendaciones del tema D

a) A escala nacional, armonizar y combinar los procesos de planificación del trabajo para la programación humanitaria y de desarrollo empleando un análisis más sólido del contexto y de los riesgos, incluido el análisis de conflictos. En la sede, siempre que sea posible, armonizar y combinar las orientaciones sobre los programas de desarrollo y humanitarios y garantizar que se refleja en la plataforma de políticas y procedimientos de los programas, puerta de entrada del UNICEF a las orientaciones en materia de programación. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las

oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

b) A todos los niveles (nacional, regional y de la sede) revisar las estructuras de gestión del desempeño de los programas (seguimiento, medición y presentación de informes) en apoyo a la implantación de un sistema de presentación de informes combinado que reúna las estructuras de presentación de informes de la sede (Oficina de Programas de Emergencia; División de Programas; y División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento). Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

c) Paralelamente a este examen, desarrollar un conjunto mejorado de indicadores concretos para dar seguimiento a la prevalencia de los enfoques del nexo. Desarrollar un indicador del nexo, similar al marcador humanitario, y proporcionar una capacitación sólida y periódica al personal para respaldar su uso. Responsabilidad: la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

d) Partiendo de una planificación más sólida basada en los resultados (por ejemplo, de carácter multianual) y en la presentación de informes, asumir un papel de liderazgo en la promoción de los compromisos mundiales de financiación humanitaria y aumentar los niveles de financiación de calidad (predecible, flexible y multianual) que puedan respaldar los enfoques del nexo. Responsabilidad: la Oficina de la Directora Ejecutiva; la División de Alianzas con el Sector Público; la División de Recaudación de Fondos y Alianzas en el Sector Privado; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y las oficinas regionales y en los países (incluido mediante el apoyo de la oficina regional y la sede).

e) Volver a examinar el sistema para diseñar y distribuir flujos de financiación (otros recursos ordinarios u otros recursos de emergencia) o los procesos de asignación del presupuesto para respaldar los enfoques del nexo. Investigar si puede o debe darse prioridad a los enfoques del nexo en la asignación de otros recursos ordinarios y otros recursos de emergencia y si esta designación sigue siendo pertinente. Responsabilidad: el Director Ejecutivo Adjunto de Programas; la División de Alianzas con el Sector Público; la División de Programas; y la Oficina de Programas de Emergencia.

f) Hacer énfasis en la contratación de personal con habilidades y capacidades mixtas de desarrollo, humanitarias y en materia de paz, especialmente en el caso del personal directivo. Invertir en el fortalecimiento de las capacidades de recursos humanos a fin de realizar o respaldar el análisis del contexto y de los riesgos (incluido el análisis de conflictos) en las oficinas regionales y en los países, según proceda. Revisar la capacitación a todos los niveles, incluida la de los asociados, a fin de garantizar que se integran los enfoques del nexo. Responsabilidad: la División de Recursos Humanos; la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento; y la División de Programas.

Tema E: La COVID-19 y el nexo

67. La respuesta del sistema en su conjunto a la COVID-19 entraña el riesgo de que se reproduzca la compartimentación humanitaria y de desarrollo y se pierdan las oportunidades de vincular de forma estratégica la programación humanitaria y de desarrollo. En su respuesta a la COVID-19, el UNICEF ha adaptado sus formas de trabajar para responder a la pandemia de forma que se crean oportunidades reales de vincular mejor la programación de las emergencias de salud pública y la programación del desarrollo en sus sistemas de planificación y presentación de informes. La

inversión en la respuesta inmediata (es decir, la prevención y el control de la infección) y la mitigación de los impactos socioeconómicos a mediano y largo plazo ha proporcionado una base importante para mejorar la programación del nexo. El UNICEF puede aprovechar estas bases y su trabajo con los Estados y a través de estos para reforzar las respuestas estatales a la pandemia, que se han apoyado en sus sólidas redes y relaciones con los ministerios competentes gubernamentales en múltiples sectores, así como su presencia subnacional.

Recomendaciones del tema E

a) Aprovechar al máximo las enseñanzas y las oportunidades para vincular la programación humanitaria y de desarrollo, así como las contribuciones a la paz y la cohesión social que proporciona la respuesta a la COVID-19 —por ejemplo, mediante sistemas de planificación y presentación de informes más integrados y la inversión simultánea en medidas a corto y mediano plazo—. Responsabilidad: la Oficina de Programas de Emergencia; la División de Programas; y la División de Datos, Análisis, Planificación y Seguimiento.

b) Aprovechar el impulso de la respuesta a la COVID-19 para seguir respaldando la protección social capaz de responder a las conmociones y reforzar las capacidades tanto locales como nacionales de gestión del riesgo de desastres. Responsabilidad: la División de Programas y la Oficina de Programas de Emergencia.

V. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de la evaluación formativa de la labor del UNICEF para vincular la programación humanitaria y de desarrollo, su resumen ([E/ICEF/2021/28](#)) y su respuesta de la administración ([E/ICEF/2021/29](#)).

Anexo

Evaluación formativa de la labor del UNICEF para vincular la programación humanitaria y de desarrollo

1. Debido a las limitaciones de espacio, el presente anexo no recoge la evaluación formativa de la labor del UNICEF para vincular la programación humanitaria y de desarrollo.
2. El informe se encuentra disponible en la página de la Junta Ejecutiva del sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF: www.unicef.org/evaluation/executive-board.