

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia**

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2015

3 a 5 de febrero de 2015

Tema 7 b) del programa provisional**

Fortalecimiento de la previsibilidad de la respuesta del UNICEF a las crisis humanitarias**Propuesta de aumentar el límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia***Resumen*

El presente informe contiene información actualizada para la Junta Ejecutiva sobre la capacidad del UNICEF para responder de manera eficaz y eficiente a las emergencias humanitarias en un entorno mundial que cambia a gran velocidad. Analiza las principales tendencias de la financiación humanitaria y la utilización del Fondo para Programas de Emergencia desde su creación en 1971.

La Junta Ejecutiva examinó por última vez el Fondo en 2006 (E/ICEF/2006/P/L.62), cuando el límite máximo bienal de 25 millones de dólares se revisó hasta los 75 millones de dólares. En la actualidad, el Fondo para Programas de Emergencia sigue siendo la fuente más rápida y adaptable de financiación inmediata para emergencias antes de disponer de fondos de donantes. Sin embargo, debido al gran volumen de demanda, se cuestiona la capacidad del mecanismo del Fondo para satisfacer las necesidades de financiación inmediata.

Aunque la financiación humanitaria del UNICEF ha aumentado de 600 millones de dólares en 2006 a aproximadamente 1.200 millones de dólares actualmente, la magnitud de la respuesta necesaria está sobrepasando con mucho la financiación disponible. Tal como están las cosas, la necesidad actual de llamamiento humanitario mundial del UNICEF, que asciende a 2.700 millones de dólares, está financiada menos de un 45%.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 9 de enero de 2015.

** E/ICEF/2015/1.



Pese a la necesidad de recursos inmediatos para responder al aumento de las crisis humanitarias, el límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia no ha cambiado desde 2006. Como consecuencia, en agosto de 2014, el Fondo se había agotado hasta un mínimo histórico de poco más de 16 millones de dólares.

Teniendo en cuenta el número sin precedentes de crisis que está sufriendo el mundo en la actualidad, el Director Ejecutivo recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe un aumento del límite máximo del Fondo de 75 millones de dólares por bienio a 75 millones de dólares por año, efectivo en 2015. Este incremento se financiará con cargo a los recursos ordinarios.

El aumento del límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia permitirá al UNICEF seguir respondiendo de manera inmediata, previsible y eficaz para cubrir las necesidades urgentes de los niños y las familias en las crisis humanitarias.

I. Contexto actual de la acción humanitaria en el UNICEF

1. La acción humanitaria se ha establecido firmemente como eje de la programación del UNICEF y está bien integrada en el Plan Estratégico 2014-2017 y en el marco de resultados. La organización se ha comprometido a lograr una respuesta a las crisis aún más eficaz y a crear vínculos más sólidos entre la programación humanitaria y de desarrollo invirtiendo en la programación basada en una evaluación de riesgos, el fomento de la resiliencia y el refuerzo de la preparación humanitaria.

2. La función y el desempeño del UNICEF en la acción humanitaria han seguido siendo un tema de interés en las recientes declaraciones y deliberaciones de la Junta Ejecutiva¹. Se ha informado a la Junta sobre los resultados que se lograron en 2012 y 2013, las lecciones que se aplicaron a partir de la experiencia de respuesta a la crisis en el Cuerno de África en 2011, y los sistemas que se han reforzando mediante la implantación de procedimientos para emergencias de nivel 2 y 3.

3. En 2013, el UNICEF, en colaboración con asociados, respondió a 289 situaciones humanitarias de distinta magnitud en 83 países, lo que dio lugar a 755 despliegues, de los cuales 207 eran de asociados de reserva, y requirió casi 1.400 acuerdos de asociación con la sociedad civil en países que afrontan crisis.

4. La carga de crisis humanitarias en 2014 no ha tenido precedentes. El año comenzó con la respuesta a cuatro importantes emergencias que requerían una movilización de todo el sistema humanitario: lidiar con los efectos del tifón Haiyán en Filipinas en 2013, el estallido del conflicto en la República Centroafricana, el estallido de violencia en Sudán del Sur y el conflicto en la República Árabe Siria y las crisis de refugiados resultantes en los países vecinos. A finales de octubre de 2014, el UNICEF y varios organismos humanitarios tenían respuestas en cerca de 40 países, de las cuales 11 requirieron una movilización de todo el sistema mediante la declaración de emergencias de nivel 3, siendo la última la respuesta al conflicto en Iraq y el brote de ébola en África Occidental. A finales de octubre, se habían realizado 556 despliegues de emergencia en todo el globo.

5. Se han logrado resultados importantes gracias a las recientes respuestas. En la República Centroafricana, el 61% de los 28.000 niños menores de 5 años afectados por malnutrición aguda grave seleccionados han sido ingresados en cuidados terapéuticos, con una tasa de recuperación estimada del 81%. Más del 80% (235.000) de los niños menores de 5 años seleccionados por el UNICEF han sido vacunados contra el sarampión, y el 69% (1,4 millones) de la población afectada seleccionada tiene acceso a servicios de salud básicos y medicamentos en las zonas afectadas. En el Iraq, se ha proporcionado acceso a agua limpia a más de 762.000 personas afectadas por el conflicto (25% del objetivo) y sistemas mejorados de saneamiento a más 345.000 (superando el objetivo). Se ha vacunado a más de 200.000 niños menores de 5 años contra la poliomielitis (67% del objetivo). En Sudán del Sur, se ha vacunado a aproximadamente 600.000 niños de entre 6 meses y 15 años contra el sarampión con respecto a un objetivo de 1,3 millones. La ampliación crucial de las actividades de nutrición logró que más de 55.000 niños de

¹ Debate temático sobre la labor del UNICEF en las situaciones humanitarias (E/ICEF/2014/CRP.4), 17 de enero de 2014; Declaración introductoria del Director Ejecutivo del UNICEF, segundo período ordinario de sesiones de 2014, 9 a 12 de septiembre de 2014.

entre 6 y 59 meses con malnutrición aguda grave fuesen internados en cuidados terapéuticos.

II. Tendencias de la financiación humanitaria del UNICEF

6. Las necesidades de llamamiento humanitario del UNICEF se han multiplicado por más de tres desde 2006, pasando de cerca de 800 millones de dólares a 2.700 millones de dólares a finales de octubre de 2014. Incluso dentro del año natural, a menudo surgen necesidades humanitarias imprevistas que generan necesidades adicionales de financiación. Por ejemplo, en enero de 2014, el llamamiento humanitario mundial del UNICEF fue de 2.100 millones de dólares, pero esta cifra aumentó hasta los 2.700 millones en octubre debido a emergencias inesperadas como la crisis del ébola y el empeoramiento de las crisis en la República Centroafricana, el Iraq y Sudán del Sur.

7. Los ingresos humanitarios también han aumentado, de 600 millones de dólares en 2006 a aproximadamente 1.200 millones de dólares hasta la fecha en 2014. Pese a ello, la organización no ha podido seguir el ritmo de las necesidades crecientes. Incluso en el caso de las emergencias prioritarias de nivel 3, la situación de la financiación presentaba un déficit del 54% a finales de octubre de 2014. La financiación también se ha vuelto más selectiva en respuesta a crisis específicas y es, por lo tanto, menos flexible. Por ejemplo, en 2010 se registró un fuerte incremento de la financiación humanitaria, que pasó de 663 millones de dólares en 2009 a 1.020 millones en 2010. Sin embargo, este aumento respondió en gran medida al terremoto de Haití. Más recientemente, la financiación humanitaria también aumentó considerablemente, de 837 millones de dólares en 2012 a 1.300 millones de dólares en 2013, principalmente debido a la respuesta al tifón Haiyán en Filipinas y a la crisis que afecta a la República Árabe Siria y los países vecinos. Por otro lado, incluso dentro de las contribuciones humanitarias temáticas mundiales, la proporción no asignada, que ofrece mayor flexibilidad, ha disminuido considerablemente de 5,3 millones de dólares en 2012 a 2,6 millones dólares en 2013 y a solo 331.000 dólares en octubre de 2014.

8. El Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) es una de las fuentes más previsibles de financiación humanitaria para emergencias agudas y crónicas y un instrumento de financiación clave para cubrir los déficits de financiación esenciales en el proceso de llamamiento interinstitucional. El CERF fue el cuarto mayor donante a la respuesta humanitaria del UNICEF en 2013. Sin embargo, tampoco ha podido seguir el ritmo de las crecientes necesidades humanitarias. Desde 2006, aunque el porcentaje de financiación del CERF asignado al UNICEF se ha mantenido estable en un 25% aproximadamente, la proporción correspondiente al CERF de las necesidades totales de financiación del UNICEF ha disminuido de un 7% en 2006 a un 4% en 2013. Por consiguiente, el Fondo para Programas de Emergencia ha seguido siendo el principal mecanismo para que las oficinas en los países amplíen su respuesta de emergencia en los primeros días de una crisis.

III. El Fondo para Programas de Emergencia como mecanismo de financiación inmediata para la respuesta del UNICEF en las crisis

9. Una de las principales dificultades de responder a un deterioro repentino de la situación humanitaria de un país es contar con los recursos financieros adecuados para poder acelerar el despliegue de personal, la adquisición de suministros y el establecimiento de modalidades operativas. La capacidad para ampliar con rapidez las actividades que marcarán la diferencia entre la vida y la muerte de los niños más vulnerables es crucial.

10. Consciente de ello, el UNICEF, con la aprobación de la Junta Ejecutiva, cuenta con dos mecanismos fundamentales de financiación inmediata al inicio de una crisis humanitaria: a) los representantes están autorizados a reprogramar una cantidad limitada de recursos ordinarios en caso de emergencia con objeto de atender las necesidades inmediatas; y b) los representantes pueden solicitar asignaciones del Fondo para Programas de Emergencia para “prefinanciar” la acción humanitaria inmediata y urgente.

11. El Fondo para Programas de Emergencia se creó en 1971 (inicialmente como Fondo de reserva para casos de emergencia) con el objetivo de facilitar una respuesta rápida y eficaz a las emergencias. El Fondo ha seguido siendo un medio eficaz para aportar fondos a las oficinas del UNICEF de manera oportuna y permitir que la organización inicie su respuesta a las crisis antes de disponer de fondos de donantes. Actualmente, el Fondo sigue siendo la fuente más rápida, fiable y adaptable de financiación inmediata para emergencias.

12. El Fondo para Programas de Emergencia se financia con recursos ordinarios. Las asignaciones del Fondo se conceden principalmente como capital reembolsable a países que reúnen los requisitos a la espera de recibir las contribuciones de los donantes a los llamamientos humanitarios. Inicialmente, el Fondo se creó con un límite máximo de 25 millones de dólares por bienio. En 2006, la Junta Ejecutiva aprobó un incremento del límite máximo a 75 millones de dólares por bienio², reconociendo la necesidad de aumentar la capacidad del UNICEF para responder de manera eficaz, previsible y oportuna a las necesidades de las mujeres y los niños afectados por emergencias humanitarias.

13. De 2008 a 2013 se asignaron fondos del Fondo por valor superior a 355 millones de dólares a crisis humanitarias para facilitar una respuesta inmediata del UNICEF. Los países han podido reembolsar el 68% de este gasto total. La cuantía restante de cerca de 113 millones de dólares se convirtió en una contribución de recursos ordinarios del UNICEF para cumplir los Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria.

14. La utilidad y el éxito de la modalidad de desembolso del Fondo para el fortalecimiento de la acción humanitaria del UNICEF se ha reconocido y adoptado como acción inmediata fundamental en los protocolos institucionales de activación de emergencias de nivel 2 y 3. Los procedimientos operativos estándar simplificados del UNICEF para emergencias de nivel 2 y 3 han incorporado

² Decisión 2006/16 de 8 de septiembre de 2006 titulada “Fortalecer la capacidad de respuesta de emergencia del UNICEF”.

asignaciones “útiles en todo caso” del Fondo para los países que se enfrenten a estas emergencias. En el caso de las emergencias de nivel 3, se concede una asignación automática de 4 millones de dólares para la respuesta a la crisis, además de 1 millón de dólares para el despliegue “útil en todo caso” del Equipo de Respuesta Inmediata. En el caso de las emergencias de nivel 2, se concede una asignación automática de 2 millones de dólares para la respuesta.

15. En el bienio 2012-2013 se desembolsaron fondos del Fondo por valor de 108,4 millones de dólares a 42 países, aportando fondos rápidos muy necesarios para la respuesta humanitaria de emergencia. Casi 51,1 millones dólares de la financiación total del Fondo para este bienio (47%) se asignaron a oficinas en los países que responden a la emergencia de nivel 3 en la República Árabe Siria. Por ejemplo, a principios de enero de 2013, cuando la situación en la República Árabe Siria y los países vecinos siguió deteriorándose con rapidez, con movimientos continuos de la población, y pese a los grandes esfuerzos por movilizar fondos públicos y privados para la respuesta, se registró un déficit del 80% en las necesidades de financiación para 2013. Una asignación del Fondo de algo más de 11 millones de dólares en este momento crítico sustentó la continuación de las intervenciones vitales en materia de agua, saneamiento e higiene que beneficiaron a más de 10 millones de personas y la vacunación de más de 2 millones de niños en la República Árabe Siria. En el Iraq, Jordania y el Líbano, la asignación apoyó el suministro de agua, saneamiento e higiene, la evacuación de aguas residuales y la eliminación de basura en los campamentos de refugiados, así como el suministro de agua, saneamiento e higiene en escuelas.

16. En 2014, el primer año del actual bienio, las demandas al Fondo para Programas de Emergencia justificaron el desembolso de 70,8 millones de dólares a 17 países. Como consecuencia, el Fondo se agotó hasta un mínimo histórico de poco más de 16 millones de dólares en agosto de 2014. En octubre de 2014, cerca del 90% de la asignación total del Fondo —64 millones de dólares— se estaba utilizando para apoyar la respuesta humanitaria a emergencias de nivel 3 e incluía asignaciones “útiles en todo caso” a la República Centroafricana, el Iraq, Sudán del Sur y países afectados por la crisis del ébola. Las asignaciones restantes de 2014 estaban dando apoyo a emergencias que surgieron de forma repentina, como las de las Islas del Pacífico, Europa Sudoriental, el Estado de Palestina y Ucrania, donde no se ha recibido financiación de los donantes. El Fondo para Programas de Emergencia ha sido esencial para lograr resultados en estos lugares. En Gaza, por ejemplo, se asignaron 3,5 millones de dólares para impulsar la recuperación urgente de escuelas e infraestructuras de agua, saneamiento e higiene; adquirir suministros esenciales de salud, nutrición, higiene y educación; y prestar servicios básicos, entre ellos servicios de protección a niños y sus cuidadores, todos los cuales han beneficiado a cientos de miles de personas. En Ucrania, la financiación del Fondo permitió establecer estructuras de coordinación para prestar servicios de protección a 380.000 personas, un tercio de ellas niños.

17. En países como Sudán del Sur, el Fondo ha sido el principal instrumento de financiación para iniciar el mecanismo de respuesta rápida, a través del cual se han prestado servicios vitales a aproximadamente 557.000 personas que viven en zonas remotas y aisladas, entre ellas 116.000 niños menores de 5 años.

IV. Mantener la previsibilidad de la capacidad de respuesta inmediata del UNICEF

18. A pesar del creciente número de crisis humanitarias y la magnitud de las respuestas necesarias, el límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia se ha mantenido en 75 millones de dólares desde 2006. Un análisis de las tendencias actuales indica que el nivel de asistencia humanitaria necesaria seguirá creciendo. Esta tendencia dificultará la capacidad del UNICEF para responder de forma inmediata y eficaz a las necesidades de los niños y las familias afectadas por crisis humanitarias.

19. Teniendo en cuenta la magnitud sin precedentes de las emergencias que está sufriendo el mundo, el UNICEF propone aumentar el límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia de 75 millones de dólares por bienio a 75 millones de dólares por año, efectivo en 2015.

20. El incremento del Fondo se cubrirá mediante la asignación de recursos ordinarios. Puesto que se prevé que los recursos ordinarios aumenten en los próximos años, la ampliación de esta asignación no reducirá las asignaciones de recursos ordinarios a los países. En concreto, todas las asignaciones del Fondo se conceden para apoyar a países en crisis.

21. El aumento del límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia permitirá al UNICEF seguir respondiendo de manera inmediata, previsible y eficaz para cubrir las necesidades urgentes de los niños y sus familias.

V. Proyecto de decisión

22. El UNICEF recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de decisión:

La Junta Ejecutiva

1. *Toma nota de* la propuesta de aumentar el límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia del UNICEF (E/ICEF/2015/P/L.4);

2. *Alienta* al UNICEF a seguir fortaleciendo su capacidad interna y su coordinación con los gobiernos nacionales, las partes pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil para asegurar una respuesta eficaz, previsible y oportuna a los desastres naturales y las actuales emergencias complejas;

3. *Aprueba* un incremento del límite máximo del Fondo para Programas de Emergencia hasta los 75 millones de dólares por año, efectivo en 2015, que se cubrirá con la asignación de recursos ordinarios, a fin de aumentar la capacidad del UNICEF para responder de forma inmediata, eficaz y previsible a las necesidades de las mujeres y los niños afectados por emergencias humanitarias.