



**Junta Ejecutiva del Programa
de las Naciones Unidas para
el Desarrollo y del Fondo de
Población de las Naciones Unidas**

Distr. general
8 de agosto de 2005
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2005

Nueva York, 6 a 9 de septiembre de 2005

Tema 11 del programa provisional

**Papel del UNFPA en la preparación para emergencias,
la respuesta humanitaria y la transición y recuperación**

Fondo de Población de las Naciones Unidas

**Papel del UNFPA en la preparación para emergencias,
la respuesta humanitaria y la transición y recuperación***

Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes	2
II. Los cambios en el contexto de la programación de la respuesta humanitaria y la transición: desafíos y oportunidades	2
III. Las funciones y las asociaciones del UNFPA en las crisis humanitarias y la etapa de transición.	5
IV. Incorporación y fortalecimiento en la institución de la preparación para emergencias	9
V. Elementos de decisión.	11

* La demora en la presentación de este documento obedece a la necesidad de reunir información para proporcionarla a la Junta Ejecutiva en la forma más actualizada posible.



I. Antecedentes

1. En la decisión 2000/13, la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA estimuló al UNFPA a que, dentro de su mandato: a) prestara apoyo suficiente y oportuno en situaciones de emergencia; b) velara por una estrecha cooperación con sus asociados en el marco de los mecanismos existentes de coordinación; c) siguiera procurando recursos extrapresupuestarios por conducto del procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas; y d) evaluara su capacidad de organización y sistematizara su respuesta a las necesidades de salud reproductiva en circunstancias especiales. Además, la Junta aprobó el uso de hasta 1 millón de dólares por año con cargo a los recursos ordinarios para sufragar necesidades en materia de población y salud reproductiva en situaciones de crisis.

2. En este documento se informa sobre la participación del UNFPA en la preparación para emergencias, la respuesta a las crisis y la recuperación desde junio de 2000 y se incluyen observaciones sobre los problemas encontrados y las nuevas oportunidades para la organización. El documento aporta información detallada sobre una estrategia institucional que ha sido formulada para reforzar la participación del UNFPA en la reforma de las Naciones Unidas en las esferas relativas a las cuestiones humanitarias, el desarrollo, y la paz y la seguridad. El UNFPA pide a la Junta Ejecutiva que reconozca la labor y la contribución del UNFPA en esas esferas y apoye la estrategia elaborada para reforzar la eficacia de la organización.

II. Los cambios en el contexto de la programación de la respuesta humanitaria y la transición: desafíos y oportunidades

3. Los conflictos complejos y los desastres naturales súbitos o recurrentes exacerban la pobreza, disminuyen el acceso de las poblaciones afectadas a la información y los servicios sociales básicos, socavan los derechos humanos y la seguridad, y aumentan la vulnerabilidad a la violencia y la explotación por motivos de género. Los problemas económicos graves y las crisis políticas prolongadas también repercuten en la satisfacción de las necesidades humanas básicas. No es casualidad que los países en esa situación, conocidos como “Estados frágiles”, tengan los índices de desarrollo humano más bajos y sean los que están más lejos de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Las poblaciones más pobres y vulnerables viven principalmente en los Estados afectados por la guerra, los desastres recurrentes y las crisis graves.

4. Esas situaciones no son excepcionales en el entorno mundial actual. De hecho, en un análisis de los informes anuales de las oficinas del UNFPA en los países, correspondientes a 2003 y 2004, se establecía que en 67 de los países en los que el UNFPA trabajaba, las circunstancias requirieron una respuesta de la organización que no había sido planificada en el programa para el país. En más de 40 países, entre ellos más de la mitad de los países de la categoría A del UNFPA, los desastres naturales, los conflictos, los desplazamientos u otras crisis amenazaban la salud reproductiva de la población, que necesitaba apoyo para acceder incluso a los servicios básicos de salud reproductiva. En más de una docena de países, el UNFPA participó en los esfuerzos de reconstrucción y recuperación nacional. En un número cada vez mayor de situaciones posteriores a conflictos, el UNFPA colaboró en las

evaluaciones conjuntas y los marcos de transición, el restablecimiento de los servicios básicos, el diálogo político en el sector de la seguridad y la reforma del sector de la salud, y trabajó en misiones integradas de las Naciones Unidas.

5. En los últimos cinco años, el proceso de reforma de las Naciones Unidas ha suscitado la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas en esferas como el análisis de conflictos, la mediación y la resolución, la consolidación de la paz y el apoyo a la reconciliación y la recuperación nacionales, y la preparación y la respuesta para casos de desastre. Los cambios en las funciones y las responsabilidades de las Naciones Unidas tienen importantes consecuencias para las operaciones del UNFPA a escala mundial y nacional. Dado que el UNFPA integra el comité permanente entre organismos de asuntos humanitarios y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se ha convocado al personal de su sede a participar en deliberaciones sobre políticas, entabladas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas, acerca de diversas cuestiones humanitarias y de consolidación de la paz. Sobre el terreno, el UNFPA integra el equipo de las Naciones Unidas en los países y colabora en la planificación para imprevistos, la preparación para emergencias, la elaboración de planes consolidados de acción humanitaria y el procedimiento de llamamientos unificados y la planificación y programación de la transición y la recuperación.

6. El reconocimiento cada vez mayor de las necesidades en materia de datos, género y salud reproductiva en las emergencias ha provocado un aumento de la demanda del apoyo técnico y programático del UNFPA en las situaciones de crisis. El personal del UNFPA también ha debido consagrar tiempo a su participación en los procesos del sistema de las Naciones Unidas. La conjunción de esas demandas ha representado una presión para el UNFPA, en particular en las oficinas de los países con situaciones de crisis. No obstante, el nuevo entorno también ofrece oportunidades para que el UNFPA cumpla su mandato y mejore las condiciones de vida de los grupos más vulnerables y marginados. Las situaciones de transición, en particular, ofrecen mayores oportunidades de influir en las políticas de desarrollo nacional, ayudar a las poblaciones traumatizadas y desposeídas a cuidar su salud reproductiva, apoyar la participación en pie de igualdad de la mujer en el establecimiento de las prioridades nacionales y garantizar que la planificación de la recuperación se base en datos fiables.

7. En el último decenio ha mejorado el entorno normativo para la consideración de las cuestiones de salud reproductiva y género en la respuesta humanitaria y la recuperación nacional. Ha aumentado la concienciación y el interés por las cuestiones de la salud reproductiva y el género en las crisis humanitarias. Esto se debe tanto a la mayor atención que los medios de comunicación prestan a las emergencias más flagrantes, como a una labor y una promoción más visibles del UNFPA y sus asociados. En una evaluación conjunta realizada en 2004 por el UNFPA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otras instituciones, se estableció que la asistencia materna, la prevención del VIH, los programas para adolescentes y otros servicios de salud reproductiva para los refugiados habían aumentado drásticamente desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

8. Un decenio atrás, apenas se reconocían la importancia del VIH como problema humanitario y de seguridad y las necesidades particulares de las mujeres y las niñas

en las situaciones de conflicto y su etapa posterior. La aprobación y el seguimiento de las resoluciones 1308 (2000) y 1325 (2000) del Consejo de Seguridad han contribuido a hacer más visibles esos problemas dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas. También hay una mayor concienciación sobre el alcance de la violencia sexual y de género en las situaciones de conflicto y sobre las prácticas recomendadas para prevenir esa violencia y asistir a las víctimas. Un importante indicador de esa evolución fue la invitación cursada en octubre de 2004 por el Consejo de Seguridad a la Directora Ejecutiva del UNFPA, para que ésta le presentara una exposición sobre las consecuencias de la violencia sexual en la guerra.

9. En particular, la etapa posterior a los conflictos ofrece oportunidades de celebrar nuevas asociaciones y tomar nuevas medidas; el hecho de que durante la planificación de la transición se pongan sobre la mesa los problemas de la salud reproductiva, el género y la falta de datos puede conducir a la inclusión de estas cuestiones en la planificación de la recuperación. Las misiones integradas de las Naciones Unidas pueden facilitar una programación de la recuperación más coordinada y amplia, con lo cual se logra el apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas a las esferas del mandato del UNFPA. La participación en las evaluaciones conjuntas y los marcos de transición puede generar sinergias que den mejores resultados para todos. Las asociaciones en los procesos de desarme, desmovilización y reinserción pueden suscitar la toma de conciencia de grupos nuevos e importantes sobre la atención de la salud reproductiva, la prevención del VIH y el género.

10. Con el fin de que la financiación y la programación humanitarias sean más eficaces, el procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas ha dejado de ser una simple lista de proyectos de emergencia elaborada para obtener una financiación potencial y se ha transformado en un instrumento de coordinación y planificación global de la respuesta a las emergencias complejas. En muchos países, los planes consolidados de acción humanitaria son actualmente el marco principal de la programación de las Naciones Unidas se centran en necesidades amplias e incluyen a todo el sistema de las Naciones Unidas, en lugar de abarcar solamente un grupo limitado de organizaciones humanitarias. Si bien el procedimiento de llamamientos unificados y los planes consolidados de acción humanitaria siguen evolucionando, la inclusión de las cuestiones de salud reproductiva, entre ellas la prevención del VIH, y la creciente atención prestada a las cuestiones relativas a la protección constituyen hechos destacados, ya que son el marco en el que se consideran la prevención de la violencia sexual y de género y otras cuestiones de derechos humanos.

11. La financiación humanitaria sigue siendo una fuente de financiación muy desigual. Las poblaciones afectadas por las crisis en algunos países reciben mucha más atención y, en consecuencia, más recursos, que otras. Incluso en los llamamientos bien financiados se descuidan algunos sectores. Por ejemplo, las necesidades no alimentarias, entre ellas las relativas a las actividades sobre salud y protección, no reciben financiación suficiente ni en los procedimientos de llamamientos unificados ni en los marcos de transición. Algunos procesos nuevos, como la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, procuran solucionar este problema.

12. El apoyo de los donantes a las cuestiones de las que se ocupa el UNFPA ha mejorado progresivamente. El UNFPA recibió más de 20 millones de dólares para programas de salud reproductiva, higiene y apoyo psicosocial en las semanas

siguientes al desastre provocado por el tsunami en diciembre de 2004. Desafortunadamente, la amplia mayoría de los beneficiarios potenciales de los programas del UNFPA se encuentran en países con “emergencias olvidadas”, es decir, los que reciben escasa atención mundial y poco o ningún apoyo de los donantes. En ese caso, las oficinas en los países deben trabajar de manera diligente con los gobiernos para reprogramar los fondos del programa en el país, con el fin de cubrir las necesidades urgentes. La colaboración cada vez más intensa entre las oficinas en los países y la sede del UNFPA para movilizar recursos en esferas programáticas específicas ha comenzado a dar resultados, como queda ejemplificado por las recientes contribuciones de: a) la Unión Europea para la prevención del VIH en los programas de desarme, desmovilización y reinserción en Côte d’Ivoire; b) el Gobierno de Bélgica para un programa conjunto sobre la violencia sexual en la República Democrática del Congo; y c) el Banco Africano de Desarrollo para la prevención y la atención del VIH en las poblaciones desplazadas en la región del río Mano.

III. Las funciones y las asociaciones del UNFPA en las crisis humanitarias y la etapa de transición

13. Si bien el contexto y las necesidades varían según las situaciones locales, durante una década el trabajo del UNFPA en relación con las crisis y la recuperación se ha guiado por un conjunto de principios rectores: a) el derecho a la salud reproductiva es universal y abarca a las mujeres, los hombres y los adolescentes en todas partes, incluso durante las crisis humanitarias y la etapa de recuperación; b) la disponibilidad de datos demográficos y de salud fiables es la piedra angular de la eficacia de la respuesta humanitaria, la reconstrucción nacional, la preparación para emergencias y la prevención de conflictos; y c) la consideración de las cuestiones de género es esencial para una respuesta humanitaria y una reconstrucción eficaces.

14. En 2004, más de la tercera parte de los países en los que el UNFPA operaba se enfrentaban a crisis. Algunas eran producto de catástrofes súbitas como inundaciones, huracanes o el tsunami del Océano Índico. Otras estaban relacionadas con emergencias complejas y persistentes, entre ellas el conflicto violento, el desplazamiento y la destrucción o la pérdida del acceso a los servicios sanitarios y sociales básicos. El UNFPA trabajó con asociados nacionales y locales, otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y comunitarias para garantizar que, en los programas de respuesta humanitaria y recuperación en más de 40 países, se incluyeran las dimensiones de la salud reproductiva, los datos y el género.

15. Entre las actividades llevadas a cabo por el UNFPA figuran: evaluaciones rápidas y otras actividades de reunión de datos, incluidos censos, utilizados para elaborar programas de emergencia y recuperación; apoyo en materia de salud reproductiva mediante la capacitación, el apoyo técnico y la distribución de productos básicos de salud reproductiva e higiene; fomento del empoderamiento de la mujer; y asistencia para fortalecer la capacidad nacional de preparación y respuesta en caso de emergencias.

Preparación para emergencias

16. El UNFPA ha intervenido cada vez más en la preparación para emergencias mediante su participación en los procesos de planificación para imprevistos, que llevan adelante los equipos de las Naciones Unidas en los países, y en la elaboración

de varios planes subregionales para imprevistos, incluidos los de la región del río Mano y el Iraq. En la esfera de la salud reproductiva, las normas, las directrices y los instrumentos comunes, preparados por el Grupo de trabajo interinstitucional sobre la salud reproductiva en las crisis, y la estrecha colaboración entre los organismos miembros han facilitado la planificación para imprevistos.

17. En su calidad de asociado de confianza de las autoridades gubernamentales y la sociedad civil, el UNFPA está bien posicionado para apoyar la capacidad nacional de preparación para emergencias. En el Ecuador, por ejemplo, ha trabajado con el Gobierno y las instituciones académicas para combinar la tecnología de la información geográfica con los datos demográficos a fin de evaluar la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales. Durante la crisis en el Iraq, junto con las autoridades nacionales y los equipos de la Media Luna Roja, el UNFPA trabajó en los países vecinos para prepararlos para recibir la afluencia de refugiados y distribuyó por adelantado suministros básicos de salud materna en toda la región y el Iraq. En Benin, en su calidad de miembro del equipo de las Naciones Unidas de planificación para imprevistos, el UNFPA elaboró planes detallados para prestar apoyo en materia de salud reproductiva y trabajó con el ACNUR y el Gobierno para establecer sistemas de registro en caso de afluencia de refugiados. Cuando llegaron los refugiados togoleses, el UNFPA pudo cumplir de inmediato con sus obligaciones.

Experiencia adquirida

18. Un análisis de la experiencia adquirida en la planificación para imprevistos revela que el UNFPA puede mejorar su labor mediante: a) una mayor flexibilidad de los acuerdos administrativos y financieros; b) la capacitación del personal para perfeccionar sus conocimientos en materia de planificación de la preparación para emergencias; c) el establecimiento de una división clara de las responsabilidades; y d) la elaboración de instrumentos y material de orientación fáciles de usar. La planificación para imprevistos no se puede realizar sin la participación de otras entidades; en efecto, una preparación eficaz requiere también una inversión de tiempo de trabajo con diversos actores, entre ellos los interlocutores del gobierno y la sociedad civil. Una verdadera preparación para las crisis depende de la capacidad de preparación de todo el organismo, lo que a su vez requiere un compromiso y un consenso institucionales plenos en relación con las normas, los procedimientos y la rendición de cuentas de las actividades.

Asistencia de emergencia

19. Desde 2000, el UNFPA ha prestado apoyo en docenas de emergencias graves, provocadas por conflictos o desastres naturales. Ha trabajado con autoridades locales y nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociados de las Naciones Unidas para prestar servicios de salud reproductiva y otros tipos de apoyo a las comunidades afectadas por desastres naturales de envergadura en Bangladesh, la República Islámica del Irán, el Caribe y los países afectados por el tsunami. En el Níger, el UNFPA colabora con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Instituto Helen Keller para garantizar que la distribución de alimentos y micronutrientes esté incluida en los servicios de atención prenatal.

20. El UNFPA también ha prestado apoyo en situaciones de conflicto a las personas desplazadas dentro del país, los refugiados y las comunidades de acogida en más

de 30 países. Las estrechas relaciones con algunos miembros del Grupo de trabajo interinstitucional sobre la salud reproductiva en las crisis, entre ellos el Comité Internacional de Rescate, CARE y otras ONG internacionales, así como con el ACNUR y la Organización Mundial de la Salud, han facilitado las respuestas rápidas. Normalmente, el UNFPA coordina las actividades de salud reproductiva y presta orientación técnica, mientras que el gobierno y otros organismos ejecutan actividades sobre el terreno.

Experiencia adquirida

21. Las oficinas en los países en situaciones de emergencia necesitan un apoyo operacional sólido y una respuesta rápida de la sede y los equipos del UNFPA de servicios técnicos al país. Las oficinas pequeñas, en particular, requieren la asignación de más personal para hacer frente al número cada vez más alto de demandas. La comprensión cabal de los procedimientos estándar y el reconocimiento de las funciones respectivas contribuyen a asegurar una respuesta rápida. La presencia establecida del UNFPA y sus redes y la atención a los contextos culturales y sociales locales son provechosas para comprender las necesidades de las poblaciones afectadas y elaborar respuestas adecuadas para cada lugar. No obstante, es preciso documentar más esas ventajas.

Situaciones humanitarias crónicas

22. El UNFPA trabaja en numerosos países que acogen a poblaciones refugiadas a largo plazo o han padecido crisis prolongadas debido a sequías, problemas económicos o conflictos duraderos. En esas situaciones, las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de una acción humanitaria y una preparación para crisis más graves. Por ejemplo, en el territorio palestino ocupado, el UNFPA presta apoyo al fomento de la capacidad nacional sobre los sistemas de salud reproductiva y datos demográficos y, simultáneamente, apoya programas de emergencia para mitigar los efectos del conflicto y la crisis económica en la salud materna y familiar.

23. En algunos países que acogen a poblaciones refugiadas a largo plazo, como Azerbaiyán, Etiopía, Guinea, Kenya, el Pakistán, la República Islámica del Irán, la República Unida de Tanzania y el Sudán, el UNFPA trabaja con los gobiernos de los países de acogida y el ACNUR para garantizar que las comunidades refugiadas tengan acceso a la atención básica de la salud reproductiva, incluidos los servicios de prevención del VIH y la violencia de género. En el África meridional y el Cuerno de África, la relación de la sequía con la pobreza y el VIH ha exigido una reconsideración de los programas tradicionales para combinar el desarrollo con la asistencia humanitaria.

Experiencia adquirida

24. En situaciones de crisis crónica, los programas de los países deben ser flexibles para reaccionar ante los cambios en las necesidades. Es posible que sea necesario incorporar nuevas especialidades. Los mecanismos actuales de financiación de los programas en los países no son propicios para prestar el apoyo necesario a las situaciones con refugiados a largo plazo; ese apoyo sigue dependiendo de la financiación extrapresupuestaria, que es impredecible y desigual. En el caso particular de la prevención del VIH, el hecho de no poder mantener las intervenciones ha tenido consecuencias graves. Las distinciones artificiales entre las actividades de desarrollo y la

acción humanitaria dificultan la programación fundada y amplia que se requiere en esas situaciones para proteger la salud reproductiva y frenar la violencia de género.

Transición y recuperación

25. El UNFPA apoya actividades en numerosas situaciones de recuperación posteriores a conflictos y desastres naturales. El Fondo ha apoyado la rehabilitación de los servicios de salud materna en el Afganistán, Angola, Bangladesh, Eritrea, Kosovo, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán, Timor-Leste, y Turquía, entre otros. En Côte d'Ivoire, Eritrea, Etiopía, Liberia y Sierra Leona, ha participado en la incorporación de las cuestiones de la salud reproductiva y el género en los programas de desmovilización. En colaboración con el Gobierno de Sierra Leona, el UNFPA elaboró un programa piloto de prevención amplia del VIH para la etapa posterior al conflicto. El programa incluía aspectos para detectar y atender a los grupos vulnerables, en particular los militares, los desplazados internos, los repatriados, los jóvenes y las mujeres y las niñas que habían vivido experiencias traumáticas. En muchas situaciones posteriores a los conflictos, los gobiernos han pedido al UNFPA que emprenda la difícil tarea de restablecer los sistemas nacionales de estadísticas y colaborar con los censos. El UNFPA ha apoyado esos esfuerzos en el Afganistán, Kosovo, Rwanda y Sierra Leona y actualmente planifica censos en el Iraq y el Sudán.

Experiencia adquirida

26. Las situaciones de transición y recuperación ofrecen oportunidades claras de integrar las cuestiones de la salud reproductiva y el género en los planes nacionales de desarrollo. La disponibilidad de datos fiables es esencial para una planificación eficaz de la recuperación; y el UNFPA cumple una reconocida función rectora en esta esfera. Sin embargo, la labor en esas situaciones requiere un apoyo técnico y operacional mucho más intenso que en los programas ordinarios. Este aspecto debe ser considerado más a fondo en la planificación de los recursos humanos y financieros. Para ejecutar programas en esas situaciones, el Fondo necesita recursos externos considerables; la movilización de esos recursos y la presentación de informes sobre su uso también repercuten en las necesidades de recursos humanos. La labor de promoción y la documentación de los logros suscita el apoyo de los donantes y contribuye a que el UNFPA siga siendo objeto de atención. No obstante, es preciso reforzar el trabajo en esta esfera.

Aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad

27. El UNFPA ha trabajado con diligencia para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre la mujer, la paz y la seguridad. En 2002, convocó una conferencia en la que participaron activistas y expertos de países que tenían o habían tenido conflictos para ayudar al Fondo a establecer las prioridades de su labor. Posteriormente, para aplicar las tres recomendaciones principales de la conferencia, el UNFPA ha procurado: a) garantizar el acceso de las mujeres y las niñas afectadas por los conflictos a los servicios básicos de salud reproductiva; b) fomentar la capacidad de las organizaciones locales de mujeres; y c) centrarse en la prevención y la atención de las víctimas de la violencia de género.

28. El UNFPA trabajó estrechamente con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en un estudio realizado por expertos independientes sobre la mujer, la guerra y la paz, y sigue colaborando con el UNIFEM en muchas esferas relativas a la promoción y las operaciones. Ambas entidades están organizando una reunión técnica sobre la violencia sexual en las situaciones de conflicto, que se celebrará en octubre de 2005. La reunión sentará las bases de una ambiciosa iniciativa interinstitucional para hacer frente a la violencia de género en las situaciones de conflicto.

29. El UNFPA también ha contribuido a aplicar la resolución 1308 (2000) del Consejo de Seguridad sobre el VIH/SIDA y la seguridad. Fue miembro fundador del Comité de coordinación en cuestiones relacionadas con el VIH y la seguridad que elaboró el programa de acción para integrar la prevención del VIH en las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, sigue trabajando estrechamente con el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para apoyar la prevención del VIH y la sensibilización a las cuestiones de género en las fuerzas de mantenimiento de la paz.

30. La labor del UNFPA en programas de salud reproductiva dirigidos a las fuerzas uniformadas ha sentado bases sólidas para intensificar la prevención del VIH en los contingentes militares y policiales nacionales. El Fondo tiene programas para los militares en más de 25 países, incluidos países que aportan contingentes para las actividades de mantenimiento de la paz, 14 países de América Latina y otros países como Côte d'Ivoire, Eritrea, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Timor-Leste y Ucrania.

IV. Incorporación y fortalecimiento en la institución de la preparación para emergencias

31. Un examen del entorno y la experiencia adquirida sobre el terreno en los últimos años ha indicado claramente que el UNFPA debe adoptar un cambio paradigmático en su forma de trabajar. Las oficinas en los países han señalado en repetidas ocasiones la necesidad de incrementar la flexibilidad programática y operacional, la orientación y el apoyo técnicos en nuevas esferas, y el reconocimiento de las nuevas demandas que reciben en un contexto de cambio en las Naciones Unidas. Los participantes en la reunión mundial del UNFPA celebrada en 2004 hicieron hincapié en la necesidad de integrar las cuestiones relacionadas con la respuesta y la recuperación en casos de emergencia en la mentalidad del personal que trabaja sobre el terreno, en los equipos de servicios técnicos a los países y la sede. Señalaron que, si bien el UNFPA había aumentado considerablemente sus actividades en situaciones de crisis, a menudo la programación estaba aislada de otros aspectos de la labor del Fondo.

32. A modo de seguimiento, el UNFPA emprendió un proceso consultivo con la participación de los funcionarios que cumplen funciones sobre el terreno, en los equipos de servicios técnicos a los países y en la sede, que trabajaron mancomunadamente a fin de determinar estrategias para eliminar obstáculos y lograr que, en las situaciones de crisis, la programación y las operaciones sean eficaces y respondan a las necesidades. En una reunión consultiva mundial, celebrada en marzo de 2005, se recomendó incorporar las dimensiones relativas a la preparación para emergencias, la acción humanitaria y la recuperación en todas las políticas,

estructuras y programas del UNFPA. Se señaló que ese proceso mejoraría la labor del UNFPA y contribuiría a alcanzar los objetivos del marco de financiación multianual, y que simultáneamente ayudaría a los asociados nacionales a cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio.

33. Tomando en cuenta las recomendaciones de la reunión consultiva, los equipos interdivisionales han formulado una estrategia concebida para fortalecer la programación del UNFPA en situaciones humanitarias y de transición y recuperación y para incluir la preparación para emergencias en todos los aspectos de la labor de la organización. La estrategia, que fue aprobada por el Comité Ejecutivo del UNFPA en junio de 2005, incluye un proceso en etapas, participativo y transparente para imprimir un nuevo enfoque a la labor del UNFPA en un plazo de tres años.

34. En la estrategia se establecen medidas prácticas para mejorar la capacidad de adaptación y respuesta del UNFPA a las crisis y desempeñar un papel integral en los procesos de recuperación nacional. El UNFPA ha elaborado planes de trabajo con plazos y prioridades para actuar en cinco esferas: a) perfeccionamiento de los recursos humanos; b) fortalecimiento de las alianzas estratégicas; c) aumento de la financiación; d) reforzamiento de la logística, la seguridad y la administración; y e) mejora de la comunicación.

35. El UNFPA perfeccionará los recursos humanos mediante la capacitación del personal, el establecimiento de una capacidad de respuesta rápida, la reconsideración de las competencias necesarias para trabajar en situaciones de crisis humanitarias o posteriores a los conflictos y la concertación de acuerdos con otras organizaciones para hacer frente a contingencias.

36. El UNFPA continuará cumpliendo una función rectora técnica en la elaboración de instrumentos, directrices y políticas para integrar las cuestiones de la salud reproductiva, la población y el género en todos los programas humanitarios y de transición. También establecerá alianzas estratégicas más sólidas para asegurarse de que la labor técnica se traduzca en actividades ejecutadas sobre el terreno en forma cooperativa. El Fondo aumentará su labor con asociados no tradicionales, como muestra de su compromiso con una programación que tenga en cuenta los aspectos culturales.

37. El UNFPA elaborará un plan de movilización de recursos con objetivos precisos para obtener: una mayor financiación para las actividades humanitarias y de transición, incluido el análisis periódico de las políticas y las tendencias de los donantes; un apoyo específico a las oficinas en los países para la participación en los llamamientos consolidados y los fondos fiduciarios de multidonantes; y un aumento de la programación conjunta.

38. El UNFPA también reforzará la logística, la seguridad y la administración sobre la base de un examen exhaustivo de las prácticas vigentes y su adecuación a las necesidades programáticas y operacionales. El Fondo evaluará y adaptará los procedimientos para la adquisición, el almacenamiento y el transporte de bienes y productos básicos en situaciones de emergencia.

39. La mejora de la comunicación es un componente importante de la estrategia. Comprenderá un examen más exhaustivo del entorno, la elaboración de mejores sistemas de comunicación interna, el intercambio de conocimientos para actuar más eficazmente y la concepción y ejecución de un plan de promoción externa, incluida la difusión en los medios de comunicación.

40. El UNFPA se propone completar este proceso antes de enero de 2008, a tiempo para el nuevo ciclo del marco de financiación multianual. El UNFPA ya ha tomado algunas medidas y muchos aspectos de la iniciativa pueden ser ejecutados en el marco de los procesos vigentes de examen y revisión. Otros requerirán más recursos humanos y financieros, para lo cual el Fondo buscará apoyo externo.

41. El UNFPA agradece el apoyo que los miembros de la Junta Ejecutiva han dado a esta cuestión en los últimos años. La flexibilidad autorizada por la Junta cuando aprobó el establecimiento de un fondo de emergencia ha ayudado al UNFPA a responder a las necesidades urgentes de los países donde se ejecutan programas. En este momento, el UNFPA no propone cambiar la administración actual del fondo de emergencia, pero buscará apoyo para realizar el cambio paradigmático impuesto por el nuevo entorno. Esta iniciativa tendrá como resultado la mejora de la capacidad del UNFPA en algunas esferas de su mandato, con el fin de lograr resultados a nivel nacional.

42. El UNFPA seguirá pidiendo a los asociados que manifiesten sus opiniones sobre la función y eficacia del Fondo en las situaciones de emergencia y recuperación, y buscando ideas de terceros para mejorar su desempeño. Al hacerlo, el UNFPA demostrará su compromiso con los ideales expresados en el informe del Secretario General, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005), para promover la reforma de las Naciones Unidas.

43. La labor en esta esfera también responderá a las recomendaciones contenidas en la resolución del Consejo Económico y Social relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas (E/2005/L.19). En la resolución se pide a las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas que fortalezcan los servicios humanitarios comunes esenciales para que esos servicios puedan prestarse de forma previsible, eficiente y eficaz; que mantengan contactos en los planos regional y nacional para apoyar las actividades encaminadas a fortalecer la capacidad de respuesta humanitaria, en particular mediante programas de preparación; y que mejoren la capacidad para subsanar deficiencias en los sectores de programación fundamentales del ámbito humanitario.

44. El UNFPA confía en que la aplicación de la estrategia esbozada más arriba contribuirá a ese esfuerzo y que además convertirá al UNFPA en una organización más fuerte, es decir, más capaz de cumplir su mandato y desplegar todo su potencial como asociado en la reforma de las Naciones Unidas.

V. Elementos de decisión

45. **La Junta Ejecutiva tal vez desee:**

a) **Tomar nota de la labor del UNFPA en situaciones humanitarias y de transición;**

b) **Alentar al UNFPA a que siga desplegando esfuerzos en materia de promoción de políticas, dirección técnica y colaboración sobre el terreno con sus asociados;**

c) **Apoyar la estrategia para reforzar la capacidad institucional;**

d) **Alentar las contribuciones para la iniciativa de fomento de la capacidad.**