



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
26 de noviembre de 2014
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2015

26 al 30 de enero de 2015, Nueva York

Tema 6 del programa provisional

UNFPA – Asuntos financieros, presupuestarios y administrativos

Fondo de Población de las Naciones Unidas

Aumento de la financiación de las actividades de respuesta humanitaria del UNFPA

Resumen

El UNFPA procura proporcionar más fondos a los países que atraviesan situaciones de emergencia y ampliar la respuesta del organismo a la espera de recibir financiación de los donantes. Con ese fin, el UNFPA propone que se aumente la asignación anual de recursos para el fondo de emergencia con cargo a los recursos ordinarios, del límite actual de 5 millones de dólares a 10 millones de dólares. Pide a la Junta que faculte al Director Ejecutivo para que aumente esa cantidad en un máximo de 20% en un año determinado, para su aprobación *a posteriori* por la Junta Ejecutiva, si el número y la magnitud de las situaciones de emergencia lo justifican. Propone, además, que se establezca una reserva para la financiación de actividades de respuesta humanitaria por valor de 10 millones de dólares, a modo de asignación excepcional con cargo a los recursos ordinarios.

Elementos de una decisión

Los elementos de una decisión figuran en la sección III del presente informe.



I. El cambiante contexto humanitario mundial

1. Las situaciones de emergencia y otras situaciones humanitarias afectan a un número cada vez mayor de personas en todo el mundo. Al mismo tiempo, esas crisis humanitarias están aumentando en intensidad, duración, frecuencia y variedad. Además, el mayor número de conflictos armados y desastres naturales no solo ha infligido un alto costo económico a las comunidades afectadas, sino que también ha supuesto un enorme costo humanitario, especialmente para las mujeres y las niñas.
2. Las enfermedades contagiosas siguen siendo la principal causa de mortalidad y morbilidad en los países con un menor grado de desarrollo y en los países menos adelantados (*Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*). Las mujeres corren un riesgo especial debido a la función social que suelen desempeñar como “cuidadoras”. En situaciones en que una enfermedad se ha extendido, las mujeres embarazadas corren particular riesgo de sufrir complicaciones. Como ha demostrado el reciente brote del virus del Ébola, las crisis sanitarias tienen consecuencias ulteriores para la salud sexual y reproductiva ya que sobrecargan los sistemas de salud locales y nacionales.
3. En las emergencias humanitarias causadas por conflictos, desastres naturales o enfermedades, grandes sectores de las poblaciones afectadas a menudo huyen del lugar, aumentando así el número de refugiados o desplazados internos. Para fines de 2013, más de 51,2 millones de personas habían sido desplazadas por la fuerza en todo el mundo debido a persecuciones, conflictos, violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos. De ellas, unos 16,7 millones eran refugiados; la mayoría de los desplazados internos y los refugiados eran mujeres y niños (*ACNUR Tendencias Globales 2013*). Responder urgente y rápidamente cuando comienza a desplazarse la población puede mitigar los riesgos inmediatos y a más largo plazo en materia de salud y protección para las mujeres y las niñas.
4. Durante el segundo período ordinario de sesiones de 2014 de la Junta Ejecutiva, el Director Ejecutivo del UNFPA indicó que el Fondo seguiría trabajando para integrar la preparación para desastre y la reducción del riesgo de desastres en su marco de resultados sobre desarrollo a fin de garantizar una respuesta más previsible, eficaz y cuantificable, así como una capacidad de resiliencia sostenible en países expuestos a un alto riesgo. También señaló que una prioridad del UNFPA en la actualidad era facilitar la continuidad de la programación en las diversas situaciones de crisis humanitaria.
5. Los miembros de la Junta Ejecutiva expresaron su reconocimiento por la respuesta del UNFPA ante situaciones de emergencia, y señalaron que el Fondo podía prestar una contribución esencial a la acción humanitaria, en particular participando de forma conjunta en la esfera de responsabilidad relativa a la violencia por razón de género. Los miembros de la Junta Ejecutiva también instaron al UNFPA a trabajar en estrecha colaboración con los asociados en todos los niveles y a utilizar las enseñanzas extraídas de la respuesta humanitaria en Filipinas, la República Centroafricana y Sudán del Sur para tratar de conseguir su participación decidida, de acuerdo con los compromisos contraídos. También valoraron positivamente la posición de liderazgo de la organización en el tratamiento de la violencia por razón de género, como se puso de manifiesto en la Cumbre Mundial para poner Fin a la Violencia Sexual en los Conflictos, y añadieron que esperaban con interés que el UNFPA hiciera un seguimiento de los compromisos asumidos.

6. El mencionado aumento de la demanda de que el UNFPA intervenga en situaciones humanitarias se ha traducido en una duplicación de las necesidades humanitarias de la organización, que ascendieron de unos 78 millones de dólares en 2006 a unos 175 millones de dólares en 2014, lo que constituye el mayor llamamiento de la historia del UNFPA. Esta tendencia creciente refleja las tendencias observadas en los llamamientos humanitarios mundiales a todos los agentes humanitarios; las necesidades mundiales de financiación se han duplicado con creces en el mismo período, a más de 10.000 millones de dólares al año (*World Humanitarian Data and Trends 2013*).

7. Si bien han aumentado las necesidades de financiación de emergencia, no han aumentado desde 2010 los ingresos del UNFPA, que cuenta con una cobertura de financiación media del 39% procedente de fondos externos, en particular de donantes, el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y los mecanismos de financiación conjunta de las Naciones Unidas. Esta tendencia está en consonancia con las tendencias generales de los llamamientos para la financiación de los grupos de protección y salud durante el período 2010-2014 (*World Humanitarian and Trends 2013*).

II. Fondo de emergencia del UNFPA

8. El fondo de emergencia del UNFPA sigue siendo la única fuente de financiación inicial que permite a las oficinas en los países ejecutar oportunamente un plan de respuesta humanitaria. Su principal objetivo es proporcionar financiación inmediata a las oficinas en los países a fin de mejorar la prestación oportuna de una asistencia humanitaria que salve vidas, con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva, la violencia por razón de género y datos demográficos.

9. El fondo de emergencia, creado por la Junta Ejecutiva en virtud de su decisión 2000/13, comenzó con una asignación anual de 1 millón de dólares. Desde entonces, la Junta Ejecutiva ha aumentado la asignación anual en dos ocasiones, elevándola a 3 millones de dólares anuales en 2006, y en la decisión 2013/32 (en el contexto del plan estratégico para el período 2014-2017 y el presupuesto integrado para 2014-2017) a 5 millones de dólares.

10. La demanda de una respuesta del UNFPA ante situaciones humanitarias complejas ha crecido considerablemente a lo largo del tiempo, lo que se ha traducido en un aumento de las necesidades de financiación para la asistencia humanitaria. Sin embargo, el fondo de emergencia del UNFPA no ha aumentado de manera acorde con esas necesidades, sino solo modestamente, y pasó de una asignación anual de 3 millones de dólares en 2006 a una asignación de 5 millones de dólares en 2014. En 2014, ese aumento representó menos del 3% del total de recursos de asistencia humanitaria que son necesarios para comenzar a realizar actividades humanitarias desde que se desencadenara una crisis hasta que el UNFPA se encuentra en condiciones de movilizar otras fuentes de financiación.

11. El fondo de emergencia está a disposición de las oficinas en los países para los fines siguientes:

a) *Fases agudas de las emergencias*. Para todos los programas de asistencia humanitaria (destinados a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población que atraviesa una crisis) en respuesta a conflictos armados o desastres naturales;

b) *Situaciones humanitarias crónicas.* Para el caso en que la oficina en el país esté ampliando la respuesta humanitaria o solicitando fondos a modo de financiación puente;

c) *Planificación de la preparación.* Como contribución a la aplicación de un plan nacional de preparación o plan para situaciones de emergencia; o la puesta en marcha o aplicación de un mínimo de medidas de preparación por el equipo de las Naciones Unidas en el país.

12. El UNFPA proporciona fondos de emergencia a los países que atraviesan una crisis sobre la base de los criterios siguientes:

a) Cuando no sea posible contar con fondos de los programas ordinarios de los países;

b) Cuando no sea posible contar inmediatamente con fondos de los programas de los países pero que esos fondos se puedan usar en una fecha posterior, para su reembolso con la aprobación del gobierno;

c) Cuando se haya comprometido el apoyo de los donantes para el componente del UNFPA del procedimiento de llamamiento unificado o llamamiento urgente, pero que no se cuente todavía con los fondos.

13. El fondo de emergencia siempre ha demostrado ser un método eficaz para suministrar fondos a las oficinas del UNFPA en forma oportuna y permitir que la organización inicie su respuesta a las crisis antes de que los fondos de los donantes y del CERF estén disponibles. En la actualidad, el fondo de emergencia sigue siendo la fuente de financiación de emergencia para el UNFPA más rápida y fiable y con mayores posibilidades de adaptación.

Evolución de las tendencias en la asignación de fondos de emergencia

14. Entre 2008 y 2013 unas 70 oficinas en los países recibieron asistencia de los fondos de emergencia. Sin embargo, para mediados de 2014, el número de solicitudes de las oficinas en los países había aumentado considerablemente debido al número de crisis en todo el mundo y de emergencias de nivel 3. El número de solicitudes de financiación de emergencia había aumentado de 12 en 2013 a 21 en los primeros seis meses de 2014.

15. En 2013, el fondo de emergencia del UNFPA fue un valioso instrumento de financiación que permitió a las oficinas en los países poner en marcha oportunamente respuestas humanitarias en fases agudas de situaciones de emergencia en todo el mundo. En algunos casos, las asignaciones del fondo de emergencia proporcionaron financiación puente muy necesaria para las oficinas en los países que no contaban con suficientes fondos para responder a las emergencias en curso. Estas asignaciones con frecuencia generan más financiación, pero, en algunos países constituyeron la única fuente de financiación para ampliar la respuesta humanitaria. Sin embargo, en la mayoría de los países, esta financiación de emergencia pasó a complementar otras fuentes de financiación o a abonar el terreno para que las oficinas del UNFPA en los países movilizaran fondos de manera más eficaz una vez que se hubiera establecido una presencia sobre el terreno.

16. Desde que se aumentó por última vez el fondo de emergencia y ante la escalada del número y la complejidad de las situaciones de emergencia, se ha hecho evidente que el actual nivel de financiación, si bien ha crecido, no es suficiente. El año pasado, el sistema de las Naciones Unidas tomó medidas en relación con cuatro emergencias diferentes de nivel 3 (el Iraq, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y Sudán del Sur), así como con el brote del Ébola. La magnitud de las crisis ha aumentado desde 2011, cuando solo se registró una emergencia de nivel 3 (la crisis de la seguridad alimentaria en el Cuerno de África).

17. Para octubre de 2014, 24 oficinas en los países habían solicitado y recibido fondos de emergencia. Sin embargo, aunque las oficinas en los países habían solicitado 11,4 millones de dólares, el fondo de emergencia solo asignó 4,8 millones de dólares, lo que cubría únicamente el 42% de las solicitudes.

18. Debido al aumento del número y el volumen de las respuestas de emergencia, los recursos restantes en el fondo de emergencia del UNFPA no fueron suficientes para proporcionar financiación puente a las oficinas en los países entre el momento en que se firmaban los acuerdos con los donantes y el momento en que se recibían los fondos comprometidos; este fue el caso de Filipinas, Jordania, Myanmar, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur. Además, el que se hubiera agotado el fondo de emergencia para octubre de 2014 también repercutió en las asignaciones para los países afectados por el brote del Ébola destinadas a la adopción de medidas para combatir la enfermedad, lo que ocasionó demoras en la capacidad de la organización para responder con mayor rapidez ante situaciones de emergencia o para ampliar su respuesta humanitaria.

19. Habida cuenta de los problemas que se describen más arriba, el UNFPA propone un enfoque de dos vertientes para ampliar su capacidad de financiar su respuesta humanitaria ante situaciones de emergencia.

20. *Aumento de la asignación anual de recursos ordinarios al fondo de emergencia de 5 millones de dólares a 10 millones de dólares.* Al mismo tiempo, el UNFPA pide a la Junta Ejecutiva que faculte al Director Ejecutivo para que incremente la asignación al fondo de emergencia en un 20% en un año determinado, con la aprobación *a posteriori* de la Junta Ejecutiva, si el número y la magnitud de las situaciones de emergencia lo justifican. Esta flexibilidad es un reconocimiento de que existe un elemento de incertidumbre, que es inherente a toda situación de emergencia. La financiación adicional (hasta un 20%) puede justificarse en los casos siguientes: a) si se declara una emergencia de nivel 3; b) si el número de personas necesitadas excede de 100.000; c) si se están realizando acciones humanitarias a nivel de todo el sistema; y d) si se ha agotado el fondo de emergencia para mediados de año debido a la frecuencia de los desastres.

21. *Establecimiento de una reserva para respuestas humanitarias por valor de 10 millones de dólares, como asignación excepcional con cargo a los recursos ordinarios.* El UNFPA utilizaría la reserva para respuestas humanitarias únicamente como un mecanismo de financiación puente entre el momento en que se firman los acuerdos con los donantes y el momento en que se reciben los fondos comprometidos. A fin de reducir al mínimo la exposición a los riesgos, el acceso a la reserva para respuestas humanitarias se limitará a un máximo del 20% de la suma comprometida, o hasta 500.000 dólares por acuerdo, si esta suma fuere inferior. El UNFPA presentará un informe sobre el estado de la reserva en sus estados financieros anuales auditados.

22. Este enfoque de dos vertientes que se propone permitiría al UNFPA proporcionar más financiación directamente a los países que atraviesan situaciones de emergencia. La organización dejaría de utilizar el fondo de emergencia para aplicar medidas paliativas; en cambio, la reserva recientemente establecida para respuestas humanitarias permitiría al UNFPA ampliar su respuesta mientras espera fondos de los donantes y actuar más rápidamente con una exposición mínima al riesgo.

III. Elementos de una decisión

23. La Junta Ejecutiva quizás desee:

- a) Tomar nota del documento DP/FPA/2015/3;
 - b) Reconocer la creciente demanda de actividades de respuesta humanitaria del UNFPA y la consiguiente necesidad de contar con recursos financieros adicionales de emergencia;
 - c) Aprobar una asignación anual de 10 millones de dólares de recursos ordinarios para el fondo de emergencia, lo que supone un aumento de 5 millones de dólares respecto del nivel aprobado anteriormente;
 - d) Autorizar al Director Ejecutivo del UNFPA a que aumente la asignación al fondo de emergencia en un 20% en un año determinado, con la aprobación *a posteriori* por la Junta Ejecutiva, si el número y la magnitud de las situaciones de emergencia lo justifican;
 - d) Aprobar una asignación excepcional de 10 millones de dólares de los recursos ordinarios con el fin de establecer esa reserva para respuestas humanitarias. El UNFPA presentará un informe sobre el estado de la reserva en sus estados financieros anuales.
-