



Consejo Económico y Social

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

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 2019

11 a 13 de junio de 2019

Tema 5 del programa provisional*

Informe anual sobre la acción humanitaria del UNICEF

Resumen

A escala mundial, las necesidades humanitarias siguieron aumentando en 2018. El número de personas beneficiarias de la asistencia humanitaria dirigida por las Naciones Unidas pasó de 77 millones en 2014 a 101 millones en 2018^a, y en la actualidad la duración de una crisis humanitaria media es de más de nueve años^b. Los conflictos siguieron siendo una de las principales causas de las necesidades humanitarias; el número de países involucrados en conflictos internos o internacionales violentos es mayor que en cualquier otro momento de los últimos 30 años^c, y uno de cada cinco niños viven en una zona afectada por conflictos^d.

En 2018, el UNICEF y sus asociados respondieron a 285 situaciones humanitarias en 90 países y llegaron a millones de niños con intervenciones intersectoriales de importancia vital, entre ellas cinco situaciones de emergencia de nivel 3 y seis de nivel 2 que absorbieron una proporción significativa de los recursos humanos y financieros de la organización

El presente informe ofrece un panorama general de la respuesta humanitaria del UNICEF en 2018, incluidos los principales retos y cómo la organización está actuando de conformidad con las lecciones aprendidas.

^a Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, "Global Humanitarian Overview 2019", 2018.

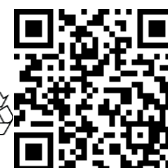
^b *Ibid.*

^c Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *States of Fragility 2018*, París, 2018.

^d Save the Children, *Stop the War on Children: Protecting children in 21st century conflict*, Alemania, 2019.

* E/ICEF/2019/9.

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



I. La situación humanitaria en 2018¹

1. Aproximadamente 420 millones de niños —casi una quinta parte de los niños de todo el mundo— viven en zonas afectadas por conflictos² —en países como el Afganistán, el Iraq, Libia, Malí, Myanmar, Nigeria, Somalia, Sudán del Sur, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Ucrania y el Yemen—. Muchas crisis han provocado desplazamientos masivos de población: en 2018, casi 69 millones de personas se estaban trasladando en todo el mundo³.

2. En los conflictos más devastadores, los niños se han convertido en las primeras víctimas de la guerra. El número de violaciones graves verificadas cometidas contra los niños en situaciones de conflicto casi se ha triplicado desde 2010, aunque las cifras reales probablemente son superiores⁴. Entre ellas se incluyen el asesinato y la mutilación de niños, la utilización de niños por fuerzas y grupos armados, la violencia sexual contra los niños, el secuestro de niños, la denegación del acceso de la ayuda humanitaria y los ataques contra escuelas y hospitales. Se calcula que en Somalia en 2018, por ejemplo, más de 5.200 niños fueron víctimas de actos de violencia cometidos por las partes en conflicto —principalmente el secuestro y el reclutamiento y empleo por fuerzas y grupos armados—, lo que representa un aumento del 5% desde 2017.⁵ En el Yemen, las Naciones Unidas verificaron la matanza o la mutilación de más de 1.680 niños en ataques terrestres y bombardeos aéreos —un aumento del 28% con respecto a 2017—. ⁶

3. Cuando el conflicto ha dado lugar a movimientos de población, se ha separado a los niños de sus familias, se los ha detenido sin razón y se les ha negado el acceso a los servicios básicos. En Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Uganda, millones de personas —entre ellas más de 3 millones de niños— han sido desplazados de sus hogares debido a la violencia y la inseguridad. Los países de América Latina y el Caribe están recibiendo a al menos 2,4 millones de refugiados y migrantes venezolanos, y los elevados e impredecibles flujos de migración han llevado al límite la capacidad, de por sí limitada, de los servicios y estructuras de las comunidades de acogida. El desplazamiento forzoso —como el de los 730.000 rohinyás obligados a huir de Myanmar hacia Bangladesh— está exponiendo a los niños a un mayor riesgo de violencia, abuso y explotación.

4. En los países afectados por conflictos, la inseguridad alimentaria y los fenómenos meteorológicos extremos han agravado los efectos de la crisis y aumentado el riesgo de desnutrición y enfermedades. En la República Democrática del Congo, donde la violencia se ha incrementado considerablemente, unos 12,8 millones de personas se encontraban en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y malnutrición aguda en 2018, lo que representa un aumento del 30% desde 2017. A las repercusiones del conflicto en la población del país se han sumado mortíferos brotes de cólera y Ébola que han creado crisis dentro de la crisis.

¹ Salvo que se indique lo contrario, todas las estadísticas nacionales, incluidas las relativas a la situación humanitaria y la respuesta del UNICEF, proceden de los informes del Fondo sobre la situación humanitaria correspondientes a 2018 y de los capítulos respectivos sobre los países del documento *Acción Humanitaria para la Infancia 2019*.

² Save the Children, *Stop the War on Children*.

³ Sesenta y nueve millones de personas se han visto obligadas a desplazarse, entre ellas 40 millones de desplazados internos, 25,4 millones de refugiados y 3,1 millones de solicitantes de asilo. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Figures at a Glance”, 2019.

⁴ Save the Children, *Stop the War on Children*.

⁵ Información verificada por las Naciones Unidas en Somalia (2018).

⁶ Información verificada por las Naciones Unidas en el Yemen (2018).

5. Los desastres naturales también han seguido generando importantes costos humanos y daños en las infraestructuras. Los países de la región de Asia Oriental y el Pacífico se han visto afectados en 2018 por un número creciente de fenómenos meteorológicos extremos, como tifones, ciclones e inundaciones.

6. Dado que las necesidades humanitarias siguieron aumentando en 2018, resultó aún más difícil llegar a los niños en situaciones de crisis. En los contextos más volátiles se siguió restringiendo el acceso de la ayuda humanitaria, y las necesidades humanitarias continuaron excediendo los recursos disponibles para llegar a los más vulnerables. Por ejemplo, en Malí, debido a la inseguridad en las regiones meridionales y centrales y los escasos recursos destinados a la acción humanitaria, solo el 35% de los niños objetivo pudieron acceder a los servicios educativos.

II. Respuesta humanitaria del UNICEF en 2018

A. Respuesta mundial

7. En 2018, el UNICEF y sus asociados respondieron a 285 situaciones humanitarias en 90 países, frente a los 337 casos atendidos en 102 países en 2017. El 43% de estos países respondieron a situaciones que afectaban a más de 1 millón de personas. A pesar de que el número de situaciones se redujo en comparación con 2017, las crisis prolongadas se han vuelto cada vez más complejas: algunos países afectados por conflictos se enfrentan a situaciones de emergencia dentro de una situación de emergencia y a un aumento de los riesgos para los niños que ya son vulnerables. En respuesta, el UNICEF ha seguido aprovechando las ventajas comparativas de las que goza desde hace mucho tiempo, entre ellas su presencia en el terreno antes, durante y después de una emergencia; la prestación de apoyo multisectorial; el aprovechamiento de su vasta red de asociados gubernamentales, comunitarios, de la sociedad civil y del sector privado; y su papel de organización líder o colíder de los grupos temáticos mundiales sobre agua, saneamiento e higiene (WASH); nutrición, y educación, así como en el ámbito de la protección de la infancia.

8. En 2018, el Fondo se centró en proporcionar su respuesta humanitaria de conformidad con el Plan Estratégico del UNICEF para 2018-2021 y los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. Esto incluyó un renovado hincapié en aumentar el alcance y la calidad de la asistencia humanitaria; en reconocer las profundas diferencias y repercusiones en función del género que las crisis tienen en las mujeres y los hombres, las niñas y los niños; y en promover el carácter central de la protección.

9. El UNICEF continuó mejorando la eficiencia y la eficacia de los resultados humanitarios en 2018, en consonancia con el Plan Estratégico y las reformas en curso del sistema humanitario y de desarrollo. Ello implicó fortalecer la coherencia y la complementariedad entre la acción humanitaria y los programas de desarrollo; mejorar la programación fundamentada en los riesgos; ampliar el apoyo a los asociados locales y nacionales; aumentar el uso de programas de transferencias en efectivo y su coordinación interinstitucional con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁷; mejorar la evaluación conjunta de las necesidades, el seguimiento y la presentación de informes; centrarse de manera más sistemática en la participación de la comunidad y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas; fortalecer los marcos normativos relativos al acceso de la ayuda humanitaria y el cumplimiento de

⁷ El UNICEF ha ejecutado programas humanitarios de transferencias en efectivo en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Bangladesh, Dominica, Malawi, Sierra Leona, Somalia y Turquía; y también ha trabajado con el ACNUR y el PMA para aplicar conjuntamente las transferencias en efectivo en Jordania y el Líbano.

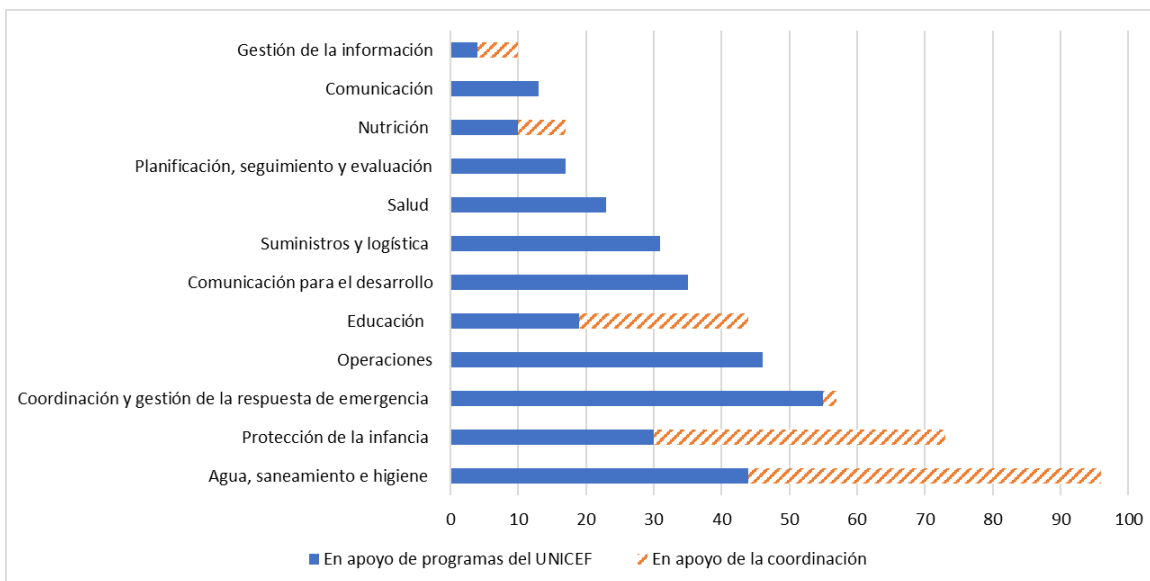
los principios humanitarios internacionales; fortalecer el liderazgo humanitario a través del aprendizaje y el desarrollo de la capacidad; y mejorar la respuesta humanitaria dirigida a los niños con discapacidad.

10. En el plano mundial, en 2018, el UNICEF y sus aliados lograron resultados para millones de niños afectados por situaciones de emergencia⁸: proporcionaron apoyo psicosocial a 3,6 millones de niños; acceso a servicios de agua potable a más de 43 millones de personas; tratamiento de la desnutrición aguda grave a 3,4 millones de niños; y vacunación contra el sarampión a 19,6 millones de niños de 6 meses a 15 años. El UNICEF y sus asociados también proporcionaron educación académica y no académica, incluido el aprendizaje temprano, a 6,9 millones de niños en edad escolar, y ayudas en efectivo a 2,4 millones de hogares⁹.

11. En 2018, 359 personas completaron 461 despliegues de emergencia (de refuerzo) que satisficieron el 74% de las solicitudes.¹⁰ Durante el año, los despliegues sumaron en total 40.389 días; la duración media de las misiones fue de 87 días. La mayor parte de los despliegues (63, es decir, el 14% del total) apoyaron la respuesta humanitaria a la crisis de los rohinyás en Bangladesh; seguidos por la respuesta al tsunami de Indonesia (45 despliegues); y la respuesta al terremoto de Papua Nueva Guinea (32 despliegues). La mayor parte del personal desplegado se destinó a WASH, protección de la infancia y coordinación y gestión de la respuesta de emergencia.

Gráfico I

Despliegues de emergencia* por esfera funcional, 2018



* Incluye los despliegues de los equipos de respuesta rápida, de los colaboradores de reserva y del UNICEF en apoyo de la coordinación de los grupos temáticos.

⁸ Es posible que los datos nacionales no reflejen algunas fuentes más actualizadas que estarán disponibles más adelante en 2019, como los informes consolidados sobre emergencias o el informe anual de resultados del UNICEF sobre acción humanitaria de 2018.

⁹ De estos 2,4 millones de hogares de todo el mundo a los que se prestó ayuda en efectivo, 1,4 millones corresponden a hogares del Yemen atendidos en colaboración con el Banco Mundial.

¹⁰ El 47% del número total de personas desplegadas fueron funcionarios del UNICEF. El resto procedía de mecanismos externos de refuerzo, por ejemplo, voluntarios de las Naciones Unidas, asociados de reserva y contratistas individuales.

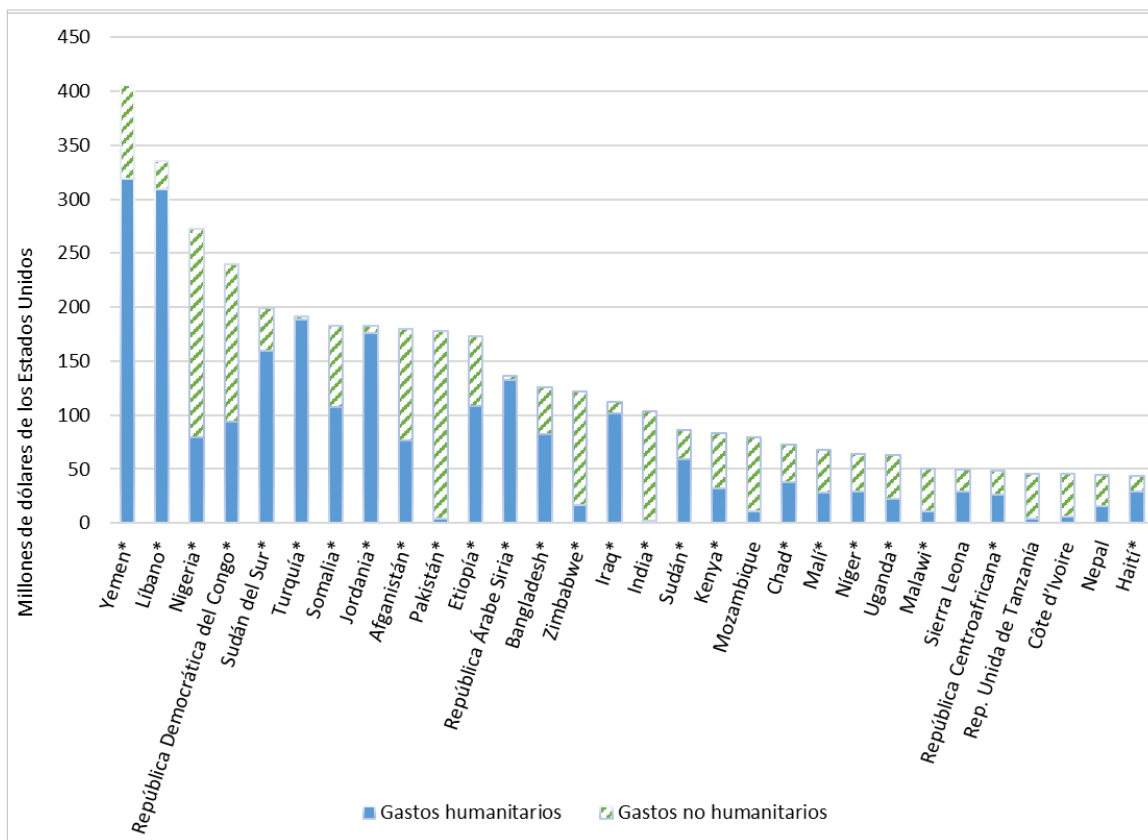
12. En 2018, las adquisiciones del UNICEF para casos de emergencia en todo el mundo ascendieron a los 412,6 millones de dólares en el mundo¹¹; el 96% de esta cifra (397,5 millones) se destinó a emergencias de nivel 2 y 3. Los suministros se proporcionaron a 53 países que se estaban preparando para situaciones de emergencia o respondiendo a ellas. Casi el 85% de los pedidos internacionales para casos de emergencia se entregaron puntualmente. La División de Suministros del UNICEF proporcionó apoyo directo a través de 30 despliegues de personal en zonas en situación de emergencia,¹² incluidas las crisis de la república Árabe Siria, el Yemen y el Cuerno de África. Los suministros de emergencia de mayor valor del Fondo en 2018 (76,4 millones de dólares) fueron las vacunas y los productos biológicos

13. En 2018, la acción humanitaria siguió constituyendo un elemento central de la labor del UNICEF sobre el terreno. El 50% (2.700 millones de dólares) de todos los gastos del Fondo apoyaron la ayuda humanitaria. En el Iraq, Jordania, el Líbano, la República Árabe Siria y Turquía, más del 90% de los gastos nacionales se clasificaron como humanitarios. De las 30 oficinas en los países con un mayor nivel de gastos, 24 participaron en el llamamiento Acción Humanitaria para la Infancia 2018. Esas 30 oficinas representaban el 74% del total de gastos, tanto humanitarios como no humanitarios, de la organización.

¹¹ Esta cifra incluye todos los suministros para programas destinados a situaciones de emergencia en curso de nivel 2 y nivel 3; todos los suministros para programas destinados a nuevas situaciones de emergencia de nivel 2 o nivel 3, desde la fecha en que se declararon; los pedidos pertinentes específicamente destinados a países en los que solo una región o parte se encuentra en una situación de emergencia; y los suministros considerados “de emergencia” en los países enfrentados a una crisis de nivel 1. De los 412,6 millones de dólares, 247,3 millones correspondieron a otros recursos (emergencia).

¹² Estos 30 despliegues de personal se incluyen en el total de 462 despliegues de emergencia mencionados en el párrafo 11.

Gráfico II
Las 30 oficinas con un mayor nivel de gastos en 2018 (incluidos todos los tipos de financiación)



* Oficinas del UNICEF en los países con llamamientos en el marco de Acción Humanitaria para la Infancia en 2018.

B. Resultados de las principales respuestas humanitarias

14. En 2018, la respuesta humanitaria del UNICEF incluyó cinco emergencias de nivel 3 en Bangladesh, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo (provincia de Équateur y las regiones de Kivu Norte e Ituri) y el Yemen; así como seis emergencias de nivel 2 en el Camerún, el Iraq, la República Bolivariana de Venezuela, la República Centroafricana, Sudán del Sur y los países de acogida de refugiados sirios (Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía)¹³. Por ejemplo, en respuesta a la crisis en la República Bolivariana de Venezuela y a las poblaciones desplazadas y móviles en América Latina y el Caribe, el UNICEF y sus asociados establecieron en dos ciudades del Brasil 14 espacios adaptados a los niños que llegaron a acoger a más de 3.000 niños; y, por medio de equipos móviles de registro de nacimientos, proporcionaron documentación a los hijos de casi 8.500 personas no registradas previamente. El UNICEF también respondió a varios brotes de cólera, diarrea líquida aguda y sarampión, así como a situaciones humanitarias olvidadas, como las emergencias relacionadas con el clima y la salud en Angola y Madagascar.

¹³ En 2018, dos crisis de nivel 3 se reclasificaron como emergencias de nivel 2: la de Sudán del Sur y la de los países que acogen a refugiados sirios. Durante el año finalizaron dos crisis de nivel 2: las que dieron lugar a la respuesta contra la sequía en el Cuerno de África y la respuesta en la cuenca del lago Chad.

La crisis de los rohinyás en Bangladesh y Myanmar

15. Desde agosto de 2017, más de 730.000 rohinyás, entre ellos 400.000 niños, han huido de la violencia en Myanmar y se han instalado en el distrito de Bangladesh de Cox's Bazar. Si bien durante el último año y medio el Gobierno y los asociados humanitarios han aumentado el acceso a los servicios básicos, los refugiados siguen dependiendo en gran medida de la ayuda a corto plazo y viven en condiciones precarias, por ejemplo, en campamentos atestados donde el riesgo de brotes de enfermedades es elevado.

16. En 2018, el UNICEF prestó servicios de carácter vital a más de 1,2 millones de personas afectadas por la crisis en Bangladesh, entre ellas 145.000 niños en edad escolar que accedieron a programas educativos no académicos con el apoyo del Fondo. El UNICEF se coordinó con el Gobierno y los asociados de cara a adoptar medidas de preparación y mitigación de los riesgos, incluida la cloración de las fuentes de agua, la comunicación en materia de higiene, el fortalecimiento o la reubicación de instalaciones con riesgo de inundaciones o deslizamientos de tierra, y el establecimiento de mecanismos para reunir a los niños separados durante lluvias extremas. Estas y otras inversiones en preparación contribuyeron a mitigar los efectos del monzón en los campamentos, sin que se produjeran interrupciones importantes de servicios vitales, a controlar los brotes de enfermedades y a limitar las muertes y lesiones¹⁴.

17. A fin de hacer frente al hacinamiento en Cox's Bazar, el UNICEF, en coordinación con el Gobierno, las comunidades y la administración de los campamentos, está promoviendo una mejor utilización de la tierra para los servicios básicos. La limitada capacidad de los asociados se está encarando a través de la capacitación en materia de protección, el método armonizado para las transferencias en efectivo y la prevención de la explotación y el abuso sexuales y la violencia de género.

18. Al otro lado de la frontera de Myanmar, 600.000 rohinyás siguen enfrentándose a problemas importantes, entre ellos la falta de libertad de movimiento, la discriminación y la limitación del acceso a los servicios básicos.¹⁵ En 2018, 75.000 mujeres y niños tuvieron acceso a servicios de salud con el apoyo del UNICEF, principalmente a través de los servicios móviles de salud; más de 55.000 personas obtuvieron acceso al agua potable; casi 125.000 personas accedieron a servicios de apoyo psicosocial; y cerca de 70.000 niños en edad escolar recibieron educación y materiales recreativos. No obstante, los obstáculos que impiden el acceso siguieron limitando la cobertura y la calidad de las iniciativas humanitarias, como lo demuestra la baja tasa de resultados del tratamiento de niños con malnutrición aguda grave (30%). En 2019, el UNICEF ampliará sus asociaciones en zonas con elevada carga de morbilidad a fin de llegar de manera más eficaz a los necesitados.

República Democrática del Congo

19. En 2018, la volatilidad de la situación política y humanitaria en la República Democrática del Congo aumentó aún más la intensidad de la crisis. Unos 12,8 millones de personas, incluidos 7,5 millones de niños, necesitaban asistencia humanitaria y protección, lo que representa un aumento del 30% desde 2017¹⁶. Esto

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Extreme weather and disaster preparedness in the Rohingya refugee response: Monsoon season 2018 lessons learnt*, Dhaka, enero de 2019.

¹⁵ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Resumen", *Acción Humanitaria para la Infancia 2019*, Nueva York, enero de 2019.

¹⁶ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), *Democratic Republic of the Congo: Humanitarian response plan 2017–2019: 2019 update*, diciembre de 2018.

se debió en parte a las crecientes necesidades de las 670.000 personas repatriadas desde Angola a las regiones de Kasai, así como a dos brotes de Ébola: el primero, en la provincia de Équateur, concluyó en mayo de 2018, 11 semanas después de su declaración, gracias a la decidida movilización del Gobierno y los asociados humanitarios; el segundo, el más grande de la historia del país, seguía activo en el momento de la redacción de este informe y desde finales de 2018 registró 537 casos confirmados.

20. En colaboración con sus asociados y la Organización Mundial de la Salud, la respuesta del UNICEF al brote de Ébola se centró en cinco esferas: la comunicación de riesgos y la participación de la comunidad; la prevención y el control de la infección; la gestión de los casos y la atención psicosocial; la educación; y la nutrición. A pesar de la complejidad de la situación del país, el UNICEF llegó a 9,6 millones de personas con mensajes sobre la prevención del Ébola; y más de 700 centros de salud y 700 escuelas recibieron servicios de WASH. Más de 1.000 niños ingresados en centros de tratamiento del Ébola recibieron apoyo psicosocial y nutricional; y los 908 huérfanos y niños separados de su familia identificados recibieron apoyo psicosocial y atención adecuada, incluidos kits de artículos no alimentarios y asistencia alimentaria.

21. El UNICEF respondió en las regiones de Kasai con un paquete multisectorial de intervenciones que proporcionó apoyo psicosocial y actividades recreativas a casi 600 niños a través de espacios móviles adaptados a los niños, y cuidados temporales y hogares de acogida a 347 niños no acompañados y separados de su familia. En 2018, casi 5.000 familias obtuvieron subvenciones monetarias no condicionadas, y 50.000 personas, entre ellas 28.000 niños, recibieron agua potable a diario.

22. Entre los retos que se plantearon en la ayuda humanitaria se cuentan las restricciones en materia de acceso y seguridad, así como la disminución de la financiación. La participación activa de los miembros de la comunidad, junto con la labor de sensibilización llevada a cabo por el UNICEF con el Gobierno, las autoridades locales y otros organismos de las Naciones Unidas en favor del acceso humanitario, facilitó la asistencia a las poblaciones afectadas en zonas remotas e inseguras. Una de las lecciones que el UNICEF ha aprendido es la necesidad de mantener el suministro de los servicios básicos —además de controlar los brotes de enfermedades— a fin de favorecer la aceptación de la comunidad, y de reforzar esta estrategia de manera que las comunidades acepten mejor el control de los brotes en el futuro.

Nigeria

23. La violencia prolongada y los desplazamientos ocasionados por el conflicto —1,8 millones de personas— han tenido consecuencias devastadoras en el noreste de Nigeria. Cada semana se desplazaron un promedio de 4.000 personas —en su mayoría mujeres y niños—, frente a 1.400 en 2017. Los efectos acumulados de la violencia y los movimientos de población han debilitado la resiliencia de las comunidades y han expuesto a más de 1 millón de niños al riesgo de sufrir desnutrición aguda.

24. Con el generoso apoyo de los donantes, el UNICEF y sus aliados trataron en 2018 a casi 234.000 niños que sufrían desnutrición aguda grave. Solo en diciembre, más de 9.300 niños con desnutrición aguda grave recibieron tratamiento en 509 instalaciones de tratamiento patrocinadas por el UNICEF en los tres estados del noreste afectados por el conflicto. Estos resultados fueron posibles gracias al diagnóstico nutricional comunitario de los niños de 6 a 59 meses, lo que mejoró tanto la detección precoz de los niños con desnutrición aguda grave como el alcance de los mensajes sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños.

25. No obstante, el UNICEF fue incapaz de lograr sus objetivos en otros aspectos de la respuesta, debido a los obstáculos que limitan el acceso de la ayuda humanitaria, el deterioro de la situación humanitaria en algunas zonas y la falta de financiación¹⁷. En el sector de la salud, la falta de fondos impidió que el UNICEF rehabilitara las infraestructuras sanitarias dañadas y comprara equipos para mejorar la calidad de la atención. La cobertura de los servicios de agua y saneamiento fue insuficiente para satisfacer las necesidades en los campamentos de desplazados. En 2019, el UNICEF fortalecerá sus asociaciones a fin de mejorar la prestación de servicios en el noreste, y empleará estrategias tales como el fortalecimiento de los sistemas en las zonas en las que la seguridad ha mejorado y a las que la población ha regresado.

Sudán del Sur

26. La situación humanitaria en Sudán del Sur, caracterizada por la violencia continua, la gran inseguridad alimentaria y nutricional, la crisis económica y los brotes de enfermedades, sigue siendo muy grave. Las violaciones graves de los derechos de los niños siguen siendo motivo de extrema preocupación, y más de 2,2 millones de niños no acuden a la escuela. No obstante, el acceso a estas poblaciones sigue presentando dificultades: se estima que 1,5 millones de personas se encuentran en zonas a las que resulta difícil llegar debido a la inseguridad y la interferencia operativa.

27. En 2018, el UNICEF trabajó en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil y otros organismos de las Naciones Unidas con miras a maximizar la prestación de servicios en las zonas de difícil acceso y lograr resultados. Gracias a la labor del Fondo y sus asociados, casi 560.000 estudiantes se matricularon en más de 900 escuelas —incluidos 460 nuevos espacios temporales de aprendizaje y 38 aulas rehabilitadas— en las que se les proporcionaron servicios educativos en entornos seguros y protectores. En las zonas de difícil acceso se utilizó el mecanismo integrado de respuesta rápida para ofrecer a los niños y las mujeres un paquete multisectorial de servicios; esto incluyó la prestación de servicios educativos a 38.000 niños (el 43% de los cuales eran niñas)¹⁸. El UNICEF también trabajó en estrecha colaboración con la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur y la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración con objeto de facilitar la liberación de casi 1.000 niños vinculados a grupos armados, entre ellos 265 niñas, y su incorporación a programas de reintegración.

28. La limitación de las infraestructuras y la capacidad de los sistemas estatales, así como el aislamiento geográfico de muchas comunidades debido al conflicto y la falta de acceso a causa de la inseguridad limitaron la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes del programa. En el contexto en el que operaban el UNICEF y sus asociados, en 2018 se notificaron al menos 92 incidentes que impidieron acceder de manera sostenida a unas 400.000 personas, en su mayor parte mujeres y niños, mientras que la comunidad humanitaria en general se enfrentó a más de 800 incidentes de este tipo.

29. En 2019, el UNICEF seguirá suministrando un paquete integrado de servicios de forma oportuna y eficaz, y ampliará su enfoque a fin de incluir programas de recuperación y resiliencia que incluyan la prestación de servicios sociales básicos, el fortalecimiento comunitario de los sistemas, la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y el apoyo a las soluciones duraderas para las poblaciones desplazadas.

¹⁷ A fecha 31 de diciembre de 2018, solo se había financiado el 36% del llamamiento para Nigeria de la Acción Humanitaria para la Infancia 2018.

¹⁸ Esto incluye la distribución de suministros educativos y la capacitación de docentes en metodología didáctica, habilidades para la vida y apoyo psicosocial.

República Árabe Siria

30. El año 2018 fue el período de 12 meses más mortífero para los niños de la República Árabe Siria: más de 1.100 niños murieron a causa de la violencia.¹⁹ A finales de año, 13,1 millones de personas se encontraban necesitadas de asistencia, entre ellas 5,6 millones de niños. El acceso humanitario siguió siendo extremadamente restringido, en particular en las zonas de difícil acceso y asediadas.

31. Las operaciones transfronterizas siguieron siendo vitales para prestar ayuda a los más necesitados, en particular en las zonas controladas por los grupos armados de la oposición. Mediante iniciativas transfronterizas, convoyes humanitarios y programas ejecutados dentro del país, el UNICEF proporcionó a más de 4,6 millones de personas un acceso mejorado y sostenido al agua potable, equipó a más de 300 escuelas con instalaciones de WASH y benefició así a más de 200.000 niños. El UNICEF y sus asociados también llegaron a 2,1 millones de personas en zonas asediadas y de difícil acceso con un paquete multisectorial de asistencia que incluía suministros para la salud, la nutrición, el agua y el saneamiento.

32. Para poder llegar a la población siria vulnerable, el UNICEF emitió mensajes públicos periódicos de promoción de la protección de la infancia, la salud, la nutrición y la educación a través de una variedad de medios de comunicación. Esto se llevó a cabo a través de 15 convoyes interinstitucionales que atravesaron las líneas del conflicto y llegaron a casi 334.000 personas, incluidos 141.300 niños. En noviembre, el UNICEF contribuyó a la primera misión interinstitucional para llegar desde la República Árabe Siria al asentamiento improvisado de Rukban, la cual llevó suministros esenciales de salud y nutrición a más de 13.000 personas desplazadas.

33. En 2019, el UNICEF seguirá empleando estas estrategias con objeto de hacer frente a los obstáculos que impiden el acceso humanitario, si procede. Con miras a apoyar la restauración de los servicios en las zonas recientemente accesibles y en los campamentos, el UNICEF ha optimizado el empleo del seguimiento por terceros y de facilitadores para llevar a cabo evaluaciones multisectoriales oportunas que permitan detectar las principales necesidades y fundamentar las respuestas programáticas de manera acorde. Estos facilitadores son fundamentales de cara al seguimiento sobre el terreno y la recopilación de datos necesarios para que la ejecución del programa resulte eficaz y se base en pruebas.

Refugiados sirios

34. Ahora, en su octavo año, la crisis de los refugiados sirios sigue siendo la mayor crisis de desplazamiento del mundo, con más de 5,6 millones de refugiados registrados, entre los que se incluyen más de 2,5 millones de niños que viven en Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía. A pesar de los esfuerzos de los Gobiernos de los países de acogida para proporcionar a los refugiados acceso a los servicios públicos, la demanda sigue superando la capacidad de respuesta de las instituciones y las infraestructuras.

35. El UNICEF siguió satisfaciendo las necesidades humanitarias inmediatas de los refugiados sirios sin dejar de obtener beneficios para el desarrollo. A tal fin, ayuda a los Gobiernos y los asociados a prestar servicios esenciales a los niños más vulnerables en los campamentos de refugiados y las comunidades de acogida; utiliza métodos económicos y sostenibles siempre que es posible; y desarrolla la capacidad de las instituciones nacionales y las organizaciones comunitarias, entre otras cosas.

¹⁹ UNICEF, “El año 2018 ha sido el más mortífero para los niños en Siria, justo cuando el conflicto entra en su noveno año”, Nueva York, 11 de marzo de 2019.

36. Por ejemplo, en Jordania y el Líbano, el UNICEF, junto con el ACNUR y el PMA, fortalecieron el uso y la coordinación de programas de ayudas en efectivo, con objeto de que los niños puedan retomar el aprendizaje. En el Líbano, se reforzaron los vínculos entre la protección social basada en ayudas en efectivo y la programación para los adolescentes en favor de una respuesta inclusiva, integrada y basada en la educación que responda a las múltiples carencias que afectan los resultados relacionados con el bienestar y el aprendizaje de los niños. Una evaluación del impacto concluyó que estas donaciones en efectivo permiten que los niños asistan a la escuela un mes más al año.

37. En Jordania, el UNICEF procuró mejorar su compromiso con las personas afectadas mediante el fortalecimiento de los mecanismos de opinión y queja sobre la red doméstica de agua y aguas residuales del campamento de refugiados de Za'atari. Entre mayo y diciembre de 2018, los residentes del campamento presentaron más de 22.000 quejas al servicio de atención. A fin de seguir y responder mejor a los comentarios, en diciembre de 2018, el UNICEF puso en marcha la Iniciativa de Datos sobre la Red de Agua, una aplicación que permite registrar las quejas en tiempo real, analizar los datos con mayor rapidez y que las partes pertinentes comuniquen y vigilen la respuesta.

38. La prolongada presencia de refugiados sirios ha exacerbado las disparidades socioeconómicas preexistentes en los países de acogida y alimentado las tensiones locales. El UNICEF y sus asociados seguirán satisfaciendo tanto las necesidades humanitarias de los refugiados como las de las comunidades de acogida vulnerables, y, a la vez, fortaleciendo las capacidades de los sistemas nacionales y subnacionales de prestación de servicios. Esto incluirá promover la transición a soluciones de agua, saneamiento e higiene (WASH) más sostenibles y rentables; fortalecer los sistemas nacionales, entre ellos el educativo; y proporcionar servicios de protección social a los jóvenes y las familias (incluidos los niños con discapacidad).

Yemen

39. La crisis humanitaria en el Yemen sigue siendo una de las mayores del mundo —el 80% de la población, es decir, 24 millones de personas, tiene una necesidad vital de asistencia y protección—. ²⁰ La mitad de los centros de salud del país no funcionan y 17,3 millones de personas necesitan urgentemente agua potable, ²¹ de modo que la población está expuesta a un riesgo mucho mayor de verse afectada por brotes de enfermedades, como el cólera y la difteria.

40. En 2018, el UNICEF y sus asociados proporcionaron en el Yemen una respuesta al cólera integrada que incorporó actividades de prevención y respuesta en materia de salud, WASH y participación comunitaria dirigidas a 117 zonas de alto riesgo. Para superar los problemas del sistema de salud, el UNICEF desplegó equipos de respuesta rápida en 20 provincias a fin de proporcionar kits de higiene, tabletas de tratamiento doméstico del agua y sesiones de sensibilización sobre la higiene a las comunidades con presuntos casos de cólera; y unos 8.000 trabajadores de la salud —incluidos los que operaban a través de equipos móviles— recibieron incentivos financieros para prestar servicios de salud en zonas de difícil acceso. Con el apoyo del UNICEF, casi 5 millones de yemeníes obtuvieron acceso al agua potable, y se vacunó contra el cólera a más de 700.000 personas en zonas de alto riesgo o de alta prioridad. Estas actividades contribuyeron a contener uno de los mayores brotes de cólera y diarrea líquida aguda de la historia y a que el número de presuntos nuevos casos pasara de

²⁰ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), *Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview*, 2018.

²¹ *Ibid.*

más de 1 millón en 2017 a 370.000 en 2018.²² Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que la campaña de vacunación contra el cólera se llevó a cabo en una situación extremadamente volátil y en el contexto de la escalada de hostilidades en la provincia de Al Hudaydah. Además, el UNICEF, en colaboración con el Banco Mundial, prestó asistencia en efectivo a 1,4 millones de las familias más vulnerables del Yemen.

41. Aun así, las limitaciones de acceso físicas y procedimentales (por ejemplo, las restricciones de visados para el personal internacional y los retrasos en la aprobación de acuerdos de asociación) siguieron siendo uno de los principales obstáculos para la aplicación de la respuesta humanitaria en 2018. La inestabilidad económica y el debilitamiento de las instituciones nacionales también obstaculizaron la prestación de servicios muy necesarios. En 2019, el UNICEF seguirá centrándose en mejorar el acceso a la atención primaria de la salud para los yemeníes afectados por el conflicto.

El género en la respuesta humanitaria

42. El género desempeña un papel importante en la determinación de los riesgos a los que se enfrentan los niños y las niñas en situaciones de emergencia. Las adolescentes están expuestas a un mayor riesgo de violaciones de los derechos humanos, como la violencia de género, y las emergencias pueden reforzar los obstáculos a los que se enfrentan para acceder a la educación, la atención de la salud y otros servicios esenciales. Las cuestiones de género son, por tanto, un aspecto integral de la respuesta del UNICEF en situaciones de emergencia.

43. En Sudán del Sur, por ejemplo, el UNICEF adoptó medidas para mejorar la calidad y la perspectiva de género de sus iniciativas dirigidas a identificar y liberar a los niños vinculados a grupos armados. El Fondo adaptó sus procedimientos de evaluación a fin de identificar a las niñas asociadas a esos grupos, y, como resultado, una proporción mayor (el 28%) de los niños liberados oficialmente en 2018 fueron niñas. Se remitió a estas niñas a servicios especializados de gestión de casos con objeto de atender sus necesidades psicosociales, de salud y de desarrollo.

44. En Somalia, el UNICEF está trabajando con las comunidades afectadas por el conflicto para ayudar a prevenir la violencia de género y responder a las necesidades de la víctimas a través del proyecto Communities Cares. Una evaluación del proyecto realizada en 2018 reveló que, desde la puesta en marcha del proyecto piloto en 2016, la creencia de que las mujeres y las niñas no deben denunciar las violaciones se había reducido en un 22%; y que la creencia de que es apropiado que el marido discipline a su esposa usando la violencia había disminuido un 14%.

45. En el Camerún, el nuevo miembro del Equipo de Respuesta de Emergencia dedicado a las cuestiones de género trabajó para establecer en las zonas afectadas por las crisis una presencia sobre el terreno centrada en el género mediante la integración de las cuestiones de género en las actividades del Mecanismo de Respuesta Rápida (por ejemplo, la gestión de la higiene menstrual y la alimentación del lactante y del niño pequeño) y en los servicios móviles de atención materna. Además, la gestión de la higiene menstrual se ha integrado en el programa de WASH, y cerca de 3.000 mujeres y niñas han recibido kits y se han beneficiado de las actividades de sensibilización conexas.

46. El UNICEF también está promoviendo en toda la organización una agenda sólida para prevenir la explotación y los abusos sexuales en todos los entornos humanitarios. En 2018, el Director Ejecutivo del UNICEF fue nombrado Campeón del Comité Permanente entre Organismos para la Protección contra la Explotación y los Abusos Sexuales y el Acoso Sexual, y la organización destinó 11 millones de

²² UNICEF, *Yemen Country Office Annual Report 2018, 2019*.

dólares a fortalecer y ampliar estos servicios y sistemas en 16 países afectados por emergencias²³. El Fondo también ha revisado sus acuerdos de cooperación en la ejecución de los programas con miras a que los asociados que trabajan con mujeres y niños afectados por crisis apliquen las mejores prácticas en materia de prevención de la explotación y los abusos sexuales. Por ejemplo, en Somalia, el UNICEF ejecutó un programa de prevención de la explotación y los abusos sexuales dirigido a fortalecer la capacidad del personal, los mecanismos de denuncia y el acceso de los supervivientes a la asistencia. En este país se proporcionó capacitación y apoyo a 52 coordinadores interinstitucionales y 30 coordinadores sectoriales²⁴ para que llevaran a cabo auditorías de seguridad en 47 emplazamientos, identificaran los riesgos de explotación y abusos sexuales y garantizaran la accesibilidad de los mecanismos de denuncia.

Llegar a los niños con discapacidad en situaciones de emergencia

47. Durante los conflictos y los desastres, los niños con discapacidad se enfrentan a riesgos desproporcionados y son más propensos a que se los deje atrás, se los abandone o se los descuide.²⁵ Por tanto, la integración de la discapacidad en la acción humanitaria se ha convertido en una prioridad para el UNICEF en su Plan Estratégico. En 2018, 59 oficinas del UNICEF en los países informaron de la realización de actividades humanitarias específicamente dirigidas a los niños con discapacidad, un aumento significativo en comparación con las 21 oficinas que comunicaron dichas actividades en 2017.

48. En la República Árabe Siria, un programa de transferencias en efectivo dirigido a las familias de niños con discapacidad llegó a 9.680 niños en 2018. El UNICEF también está trabajando para incluir a los niños con discapacidad en todos los servicios de protección de la infancia de la República Árabe Siria, entre ellos los de salud mental y apoyo psicosocial, concienciación sobre la protección de la infancia y educación sobre el riesgo de minas. Como parte de esta iniciativa, el Fondo ha incluido, en sus acuerdos con los asociados en la ejecución, requisitos relativos al diseño de programas y servicios inclusivos y accesibles para niños con discapacidad.

49. Del mismo modo, en los campamentos de refugiados de Kenya, más de 6.000 niños con discapacidad pudieron acceder a espacios adaptados a los niños en 2018. En el Afganistán, 66 escuelas construidas en 2018 en las tierras altas centrales incluyen elementos que facilitan el acceso, como rampas y aseos especialmente diseñados a tal efecto.

C. Movilización de recursos²⁶

50. A principios de 2018, el UNICEF solicitó 3.600 millones de dólares para su llamamiento Acción Humanitaria para la Infancia. En diciembre, la cifra había aumentado a 3.800 millones de dólares —la mayor solicitud de fondos para la acción humanitaria de toda la historia de la organización—. El aumento fue impulsado por nuevos desastres naturales, la crisis regional de migración en América Latina y el Caribe, y el deterioro de la situación en varios países frágiles y afectados por

²³ Bangladesh, Etiopía, Haití, el Iraq, Jordania, Libia, Malí, Myanmar, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen.

²⁴ Los coordinadores procedían de los grupos temáticos de salud, nutrición, vivienda y coordinación y gestión de campamentos.

²⁵ UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2013. Niñas y niños con discapacidad*, UNICEF, Nueva York, mayo de 2013.

²⁶ Todas las cifras representadas en la sección de movilización de recursos se basan en las contribuciones recibidas en 2018.

conflictos. Las emergencias de nivel 3 siguieron representando más de la mitad (el 59%) de las necesidades de financiación del UNICEF para el ejercicio.

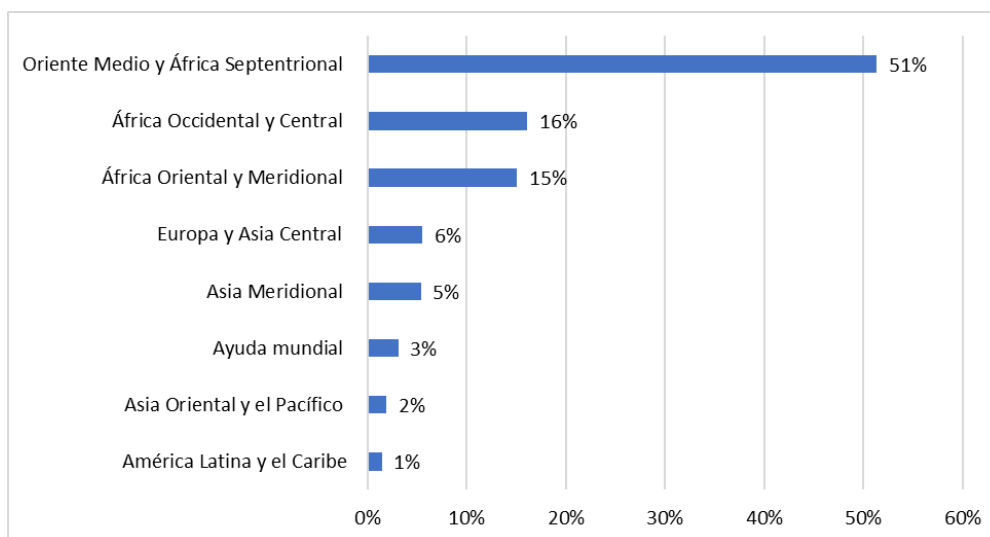
51. Los donantes respondieron generosamente al elevado nivel de las necesidades. Las contribuciones al llamamiento humanitario de 2018 alcanzaron los 2.000 millones de dólares; la cifra incluye 1.900 millones de dólares del sector público (el 92% de la financiación total recibida) y 162 millones del sector privado (el 8% de la financiación total recibida). A pesar de esta generosidad, el déficit de financiación de la Acción Humanitaria para la Infancia rondó el 46% en 2018, lo que impidió proporcionar a muchos niños afectados por crisis la asistencia y la protección que necesitaban. La mayoría de los fondos recibidos —el 92%— estaban destinados a fines determinados, una tendencia similar a la registrada en 2017.

52. Los fondos humanitarios siguieron siendo insuficientes en comparación con las necesidades, y se centraron en unas pocas crisis grandes y prolongadas, como las de la República Democrática del Congo, la República Árabe Siria y los países de acogida de refugiados sirios, Sudán del Sur y el Yemen. Estas cuatro emergencias representaron el 60% de toda la financiación humanitaria recibida por el UNICEF en 2018. El 77% de la financiación se destinó a 10 llamamientos de emergencia, mientras que los 33 llamamientos restantes recibieron, en conjunto, solo el 23%. Las cinco emergencias menos financiadas (en proporción a las necesidades) fueron las de Angola, Madagascar, el Congo, Burkina Faso y Uganda, que representaron solo el 1% de la totalidad de los fondos recibidos en 2018.

53. Al igual que en 2017, la región del Oriente Medio y África del Norte recibió la mayor proporción de fondos, mientras que Asia Oriental y el Pacífico fue la que menos financiación recibió, seguida de América Latina y el Caribe.

Gráfico III

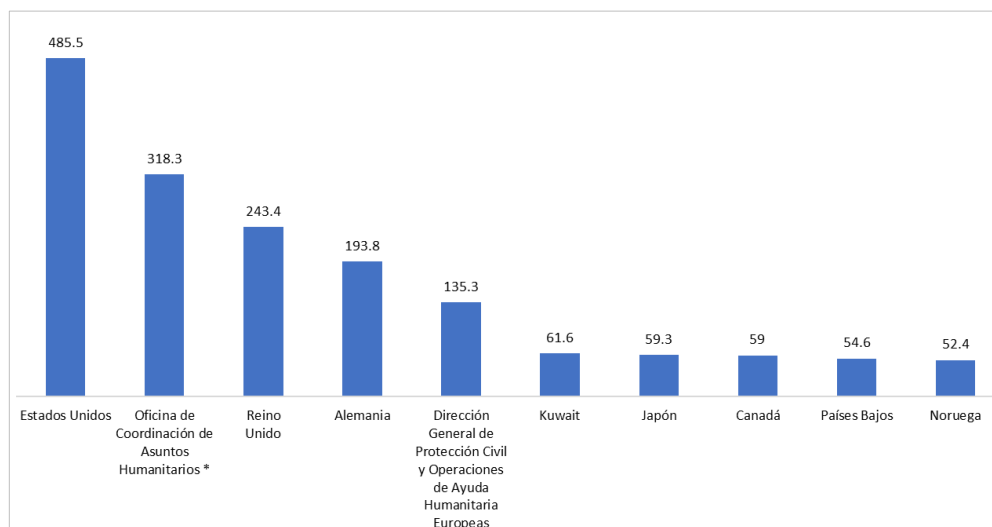
Contribuciones humanitarias (otros recursos, emergencias) recibidas en 2018, por región



Nota: Debido al redondeo, los porcentajes que figuran en el gráfico no suman el 100%.

54. La mayor parte de la financiación humanitaria recibida —el 67% del total— provino de cinco asociados que proporcionan recursos cuyas contribuciones oscilaron entre los 135 millones y los 486 millones de dólares. Los 10 principales donantes que contribuyen a la acción humanitaria del UNICEF aportaron un total de 1.700 millones de dólares, lo que supone el 81% de todos los fondos de emergencia recibidos.

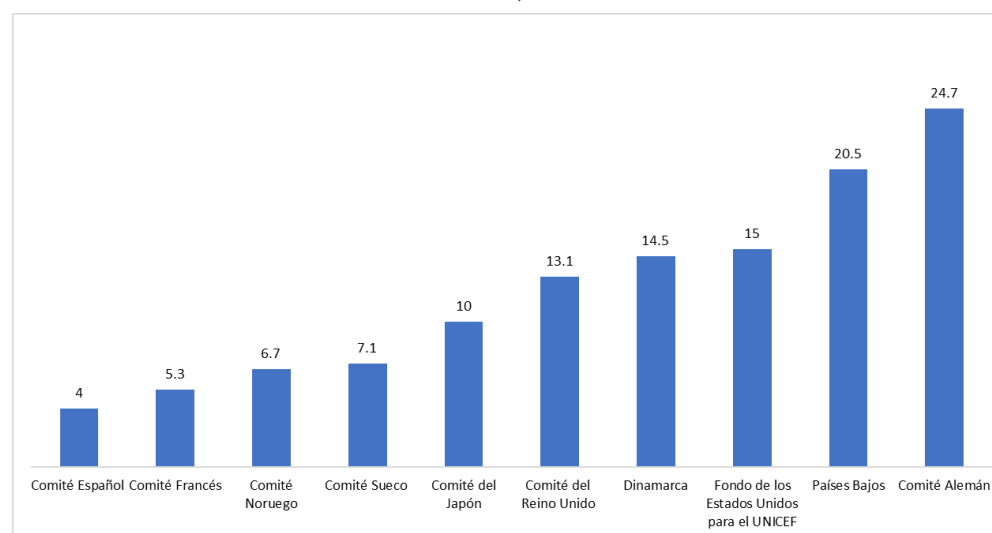
Gráfico IV
Las 10 principales fuentes de financiación humanitaria en 2018 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



* El total correspondiente a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios incluye contribuciones recibidas del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, fondos mancomunados nacionales y la contribución intermediada de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos para el Yemen.

55. En 2018, la financiación humanitaria temática constituyó el 8% de todas las contribuciones de emergencia, sobre un total de 154 millones de dólares. Solo el 23% de este monto estuvo integrado por financiación humanitaria temática internacional, la forma más flexible de financiación disponible tras los recursos ordinarios. La financiación humanitaria temática internacional solo representó el 2% de los fondos generales de emergencia recibidos.

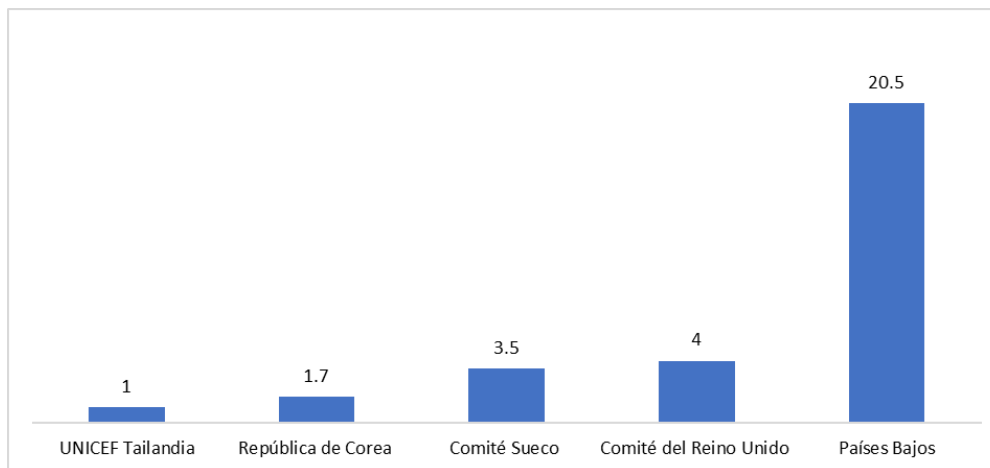
Gráfico V
Las 10 principales fuentes de financiación humanitaria temática en 2018 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



56. En 2018, el Gobierno de los Países Bajos siguió siendo el campeón del UNICEF para la financiación humanitaria temática internacional (véase el gráfico VI), y otros 24 asociados que proporcionan recursos se unieron a él con el objetivo de proporcionar los recursos más flexibles para las respuestas de emergencia.

Gráfico VI

Las 5 principales fuentes de financiación humanitaria temática internacional en 2018 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



57. Si bien la financiación humanitaria temática internacional representó un porcentaje relativamente bajo de la financiación humanitaria, permitió al UNICEF destinar asignaciones estratégicas y oportunas a las oficinas en los países más necesitados, en particular los que carecen de visibilidad y del apoyo de donantes. Por ejemplo, la financiación humanitaria temática internacional se empleó en Papua Nueva Guinea para proporcionar asistencia vital inmediata a las poblaciones afectadas por el terremoto, mientras que en el Afganistán, el Sudán y los países afectados por la crisis de los migrantes venezolanos se utilizó para ampliar programas esenciales.

58. En 2018, los programas de acción humanitaria del UNICEF siguieron beneficiándose del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y de fondos mancomunados nacionales, que constituyeron el 9% de todos los fondos humanitarios recibidos. En 2018, la asignación anual del CERF fue mayor que nunca —132,1 millones de dólares—, y permitió al Fondo proporcionar de manera oportuna una ayuda vital en 34 países a través del mecanismo de respuesta rápida, y en 16 países a través del mecanismo para emergencias infrafinanciadas. En consonancia con las tendencias de los últimos años, el UNICEF recibió el 26% de las asignaciones mundiales del CERF y sigue siendo el segundo mayor organismo receptor. Las oficinas del UNICEF en los países recibieron asignaciones de fondos de los 17 fondos mancomunados nacionales activos en 2018. Al final del año, el total de la financiación combinada ascendió a 48 millones de dólares.

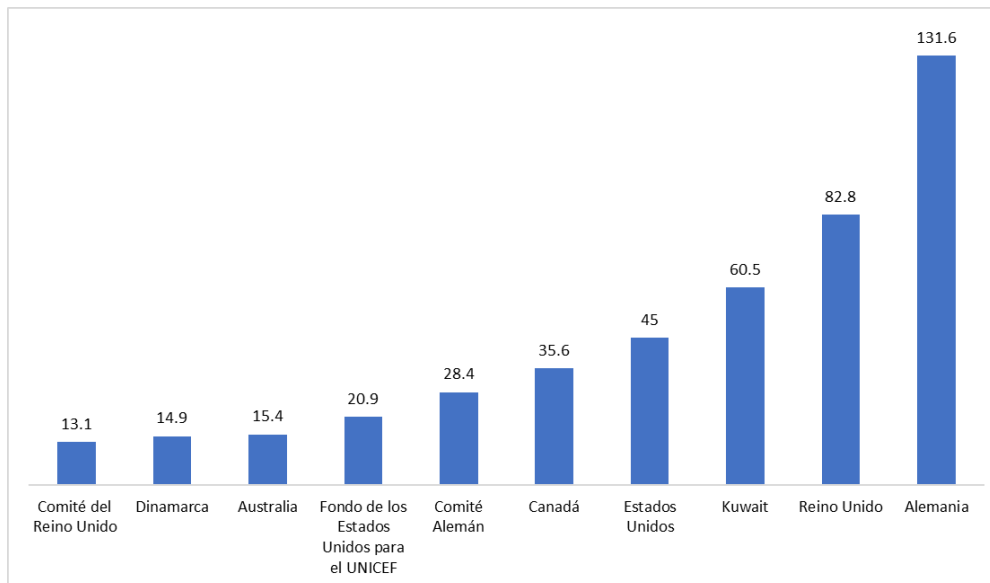
59. En 2018, el UNICEF recibió 553 millones de dólares de 70 asociados que proporcionan recursos, en concepto de contribuciones plurianuales. La financiación a más largo plazo permitió al UNICEF actuar de manera más estratégica y predecible, responder eficazmente en los lugares con mayores necesidades y reforzar el vínculo entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo. Por ejemplo, los centros Makani²⁷ de los campos de refugiados de Jordania, que utilizaban financiación plurianual, lograron cambiar su enfoque estratégico y adoptar una perspectiva comunitaria con miras a empoderar a los miembros de la comunidad y transferir el liderazgo, la propiedad y la participación a los refugiados sirios. Esta nueva estrategia está ayudando al UNICEF a lograr que la gestión de los centros Makani sea más rentable, a contribuir a su sostenibilidad en los campamentos y a asegurar que los

²⁷ Los centros Makani (“Mi espacio”) forman parte de un enfoque integral de la oficina del UNICEF en Jordania que permite que los niños y los jóvenes accedan, en un mismo lugar, a múltiples servicios que promueven y mejoran su desarrollo y su bienestar.

niños y las comunidades vulnerables puedan seguir accediendo a una amplia selección de servicios de calidad que promuevan su bienestar, su desarrollo y su resiliencia.

Gráfico VII

Los 10 principales donantes de contribuciones plurianuales en 2018 (en millones de dólares de los Estados Unidos)



60. En 2018, el Fondo del UNICEF para Programas de Emergencia destinó 66,7 millones de dólares a 28 oficinas en los países y 2 oficinas regionales para responder rápidamente a las crisis. Por ejemplo, los 6,2 millones de dólares desembolsados para la República Árabe Siria permitieron al UNICEF proporcionar agua potable, artículos no alimentarios y servicios de saneamiento a casi 185.000 desplazados internos en los refugios colectivos de Dar'a y Guta Oriental.

61. En 2019, las iniciativas del UNICEF en materia de movilización de recursos seguirán centrándose en la aplicación de su Plan Estratégico, a fin de fortalecer los dos elementos fundamentales de una financiación de calidad —la financiación plurianual y la financiación temática o flexible— y, al mismo tiempo, trabajar con los asociados con objeto de reducir el nivel de los fondos destinados a fines determinados. Estos elementos esenciales pueden ayudar a fortalecer la acción humanitaria y fomentar una mayor vinculación entre los programas humanitarios y de desarrollo. Por ejemplo, a fin de movilizar recursos flexibles, en 2018, el UNICEF procuró promover instrumentos financieros islámicos en apoyo de su acción humanitaria. Las conversaciones dieron como resultado la firma de un memorando de entendimiento global con el Foro Mundial sobre el Azaque²⁸ que allana el camino para futuros debates sobre la forma de emplear los fondos del azaque para satisfacer las necesidades de los niños afectados por crisis.

²⁸ El Foro Mundial sobre el Azaque es una conferencia trienal que reúne a los interesados en las iniciativas relacionadas con el azaque. El azaque constituye el tercer pilar del Islam. Se trata de un tributo caritativo obligatorio que deben pagar anualmente los musulmanes cuya riqueza supera un umbral mínimo.

III. Lecciones aprendidas de las principales evaluaciones de la respuesta humanitaria del UNICEF

62. En esta sección se consideran las principales conclusiones y recomendaciones de tres grandes evaluaciones llevadas a cabo en 2017 y 2018²⁹, centrando la atención en la necesidad de a) equilibrar la cobertura, la calidad y la equidad de la respuesta humanitaria del UNICEF; y b) mejorar de la puntualidad de la respuesta humanitaria del UNICEF.

A. Equilibrar la cobertura, la calidad y la equidad de la respuesta humanitaria del UNICEF

63. Si bien las evaluaciones dan fe de que el Fondo proporciona respuestas a una escala considerable, las oficinas del UNICEF en los países pugnan por equilibrar la magnitud de la respuesta —es decir, llegar al mayor número posible de personas y niños— con el logro de una programación de calidad y la atención a las poblaciones vulnerables más necesitadas de asistencia y protección. Las personas más necesitadas casi siempre son las menos accesibles y por lo general resulta más costoso llegar a ellas. Este es el caso en numerosas situaciones —como se vio en la respuesta dirigida a los niños rohinyás en Myanmar y Bangladesh—, pero resulta particularmente cierto en situaciones de emergencia complejas.

64. Entre las restricciones internas se cuentan la necesidad de fortalecer la capacidad del personal directivo y de primera línea para aplicar los principios humanitarios en las actividades cotidianas de ejecución de los programas, llevar a cabo negociaciones humanitarias y fortalecer sistemáticamente la participación comunitaria con miras a aumentar el acceso humanitario. El UNICEF también ha tenido dificultades para lograr que se haga un mejor uso de sus redes con objeto de abogar por el acceso basado en principios, incluso en el caso de los asociados en la ejecución. Si bien es importante aumentar la eficacia de la promoción y la negociación, estas no son suficientes para llegar a todas las poblaciones.

65. Las presiones externas —como los déficits de financiación, las prioridades y los condicionamientos de los donantes y el hincapié en las medidas dirigidas a aumentar la eficiencia— también pueden conducir a que se priorice la cobertura sobre la calidad y la equidad, en particular si el acceso constituye un problema. Cuando el acceso es limitado debido a los riesgos para la seguridad, las preocupaciones sobre la calidad abarcan no solo la calidad de los servicios (es decir, la observancia de las normas técnicas del sector y de la inclusión), sino también la amplitud de la programación (esto es, pasar de intervenciones puntuales —como el suministro de productos vitales de WASH— a intervenciones más sostenidas e integradas —como el restablecimiento de la educación primaria con servicios de WASH integrados—).

66. Bajo estos retos —equilibrar la cobertura, la calidad y la equidad— subyacen cuestiones relacionadas con el seguimiento de la situación, la evaluación de las necesidades de supervisión y el seguimiento del programa, compartidas en gran parte del sistema humanitario, entre ellas los problemas contextuales y metodológicos que plantea la recopilación de datos sobre poblaciones necesitadas y subgrupos vulnerables específicos, en especial cuando la situación es fluida. Esto pone a prueba la capacidad del UNICEF para llevar a cabo un seguimiento continuo y fiable de su cobertura en relación con las necesidades cambiantes y determinar con precisión si

²⁹ Las tres evaluaciones son: la Evaluación de la cobertura y la calidad de la respuesta humanitaria del UNICEF en emergencias humanitarias complejas; la Evaluación de la respuesta de nivel 3 del UNICEF a la epidemia de cólera en el Yemen: una crisis dentro de la crisis; y la Evaluación de la respuesta del UNICEF a la crisis de refugiados rohinyás en Bangladesh.

está llegando a los más necesitados. Por ejemplo, en Somalia, los informes presentados por el Fondo indican que el número de personas que reciben servicios humanitarios es elevado en relación con el número de personas destinatarias, pero la falta de coherencia en la forma en que el UNICEF y otras entidades presentan los datos humanitarios impide evaluar con precisión la cobertura en relación con las necesidades humanitarias y con transparencia en cuanto a si los problemas estaban relacionados con el desempeño, con la falta de fondos o con obstáculos inamovibles en materia de acceso.

67. El UNICEF reconoce que no es posible eliminar los problemas de financiación y de acceso; y que al principio o en el punto máximo de la respuesta a una crisis humanitaria será prioritario llegar al mayor número de personas aunque sea con una respuesta inicialmente limitada. Admite también la posibilidad de reemplazar los enfoques estratégicos del seguimiento y el acceso operacional por una mayor transparencia y equilibrio en los resultados obtenidos.

68. Si bien el UNICEF ha utilizado su papel como organismo líder o colider de los grupos temáticos en materia de WASH, nutrición, educación y protección de la infancia para fortalecer la cobertura y calidad de las respuestas colectivas, los retos descritos también se extienden a la coordinación de los grupos temáticos. Las recientes evaluaciones humanitarias interinstitucionales han puesto de manifiesto varios puntos débiles de los grupos temáticos (en su conjunto, no atribuibles específicamente al UNICEF) en esferas clave relacionadas con la cobertura y calidad, como la veracidad de los datos de evaluación y las cifras de cobertura (por ejemplo, la situación humanitaria en Sudán del Sur y la respuesta al tifón Haiyan en Filipinas); la coherencia y la eficacia del seguimiento (por ejemplo, la respuesta al tifón Haiyan en la República Centroafricana, Sudán del Sur y Filipinas); y la gestión de la información y la recopilación y la comunicación de datos sobre las necesidades, las ubicaciones y los organismos (por ejemplo, en la República Centroafricana y Sudán del Sur).

69. Además de los problemas de seguimiento y coordinación, las evaluaciones también concluyeron que la respuesta del UNICEF no proporciona de manera sistemática una estrategia general intersectorial, o que a veces su ajuste a la situación, cuando esta lo requiere, es lento. Esto se ve agravado por el hecho de que no existe un momento o un producto sistemático u obligatorio que ayude a aclarar la estrategia de oficina en el país en contraposición a la formulación de una estrategia sectorial; y si bien puede que algunos sectores concretos cuenten con estrategias claras, estas no siempre están integradas en la estrategia general de respuesta de la oficina en el país. Como resultado, las respuestas son débiles en esferas en las que se requiere una perspectiva intersectorial, en particular en lo relativo al género, la discapacidad, la protección, la resiliencia y el fortalecimiento de los sistemas. En Bangladesh, por ejemplo, con algunas excepciones, la violencia de género y la integración del género no se tuvieron suficientemente en cuenta y no se incorporaron hasta pasados seis meses de la puesta en marcha de la respuesta a la crisis de los refugiados rohinyás.

70. El UNICEF reconoce la necesidad de articular una visión estratégica para acceder a los más necesitados de una manera oportuna y basada en principios —sobre todo en lo relativo a la cobertura, la calidad y la equidad de su respuesta—, especialmente en aquellos contextos en los que la financiación es limitada o existen obstáculos que impiden el acceso humanitario. El UNICEF ya está trabajando para aclarar sus compromisos en relación con la cobertura, la calidad y la equidad en la revisión en curso de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, y en 2019 llevará a cabo una evaluación de las implicaciones que tienen los compromisos más ambiciosos para el desarrollo de su capacidad institucional.

71. A fin de determinar la cobertura y calidad, incluida la equidad en situaciones de emergencia, el UNICEF también está trabajando para reforzar las iniciativas en curso dirigidas a mejorar la generación de pruebas y adopción de decisiones con base empírica. Esto incluye invertir con los asociados en el fortalecimiento de los enfoques de la recopilación de datos en el plano de los resultados, por ejemplo en la capitalización de los avances tecnológicos, con miras a impulsar un análisis más granular y fluido de las vulnerabilidades. Se trata de una esfera que requiere un aprendizaje por parte del sector humanitario y, por tanto, inversiones a largo plazo. Además, el UNICEF está invirtiendo en el fortalecimiento de enfoques técnicos sistemáticos de la planificación y el seguimiento de la respuesta humanitaria, con el objetivo de apoyar una perspectiva más transparente, basada en las necesidades y en principios, que equilibre la cobertura, la calidad y la equidad en el desarrollo de estrategias, los análisis comparados y el seguimiento. Esto incluye el desarrollo de sistemas, así como la capacitación y el apoyo técnicos sobre el terreno, todo ello diseñado para aumentar la agilidad de la organización en contextos cambiantes. El UNICEF está coordinando esta labor en los grupos temáticos liderados por el Fondo, así como con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, y promoverá, a escala mundial y nacional, enfoques de la evaluación de las necesidades, la planificación y la supervisión que se basen más sistemáticamente en principios.

72. El enfoque en la cobertura, la calidad y la equidad también se aplica al trabajo en curso en el marco del Plan Estratégico para 2018-2021. Abarca el establecimiento de un enfoque más sistemático y basado en principios del acceso humanitario, que incluya responsabilidades claras y la mejora de las capacidades y los mecanismos de apoyo en todas las funciones pertinentes, a fin de ayudar a las oficinas en los países a elaborar y aplicar estrategias de acceso humanitario. El UNICEF también está creando un enfoque más sistemático para resolver dilemas prácticos en situaciones de emergencia complejas, que incluye gestionar las condiciones de los donantes, hacer frente a los efectos de las sanciones, facilitar la coordinación entre civiles y militares, trabajar con las misiones integradas, y colaborar con entidades no estatales y los gobiernos anfitriones en favor de la acción humanitaria. La labor en curso dirigida a fortalecer el compromiso sistemático con las poblaciones y comunidades afectadas y la rendición de cuentas a ellas también se ve reforzada por un plan de acción mundial elaborado y aprobado en 2018 por el comité directivo del UNICEF sobre la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. Esto se relaciona estrechamente con las iniciativas de la organización dirigidas a mejorar y aumentar la transparencia de la planificación y la supervisión y reforzar los mecanismos para recabar las opiniones de la comunidad.

73. Con miras a fortalecer la calidad y la equidad de las estrategias y las actividades de respuesta humanitaria, el UNICEF también seguirá haciendo hincapié en la centralidad de la protección y fortaleciéndola mediante la promoción y en sus programas, en particular en su respuesta a la violencia de género; reforzando los programas de igualdad de género en los sectores; y mejorando la integración intersectorial entre los programas, incluidas las intervenciones que abordan las necesidades de los niños con discapacidad. Por ejemplo, en la respuesta a la crisis de los rohinyás en Bangladesh, el UNICEF está ya trabajando para facilitar una respuesta enérgica a la violencia de género, integrar la igualdad de género en toda la programación y establecer centros de información para recabar comentarios y quejas de las poblaciones afectadas a fin de responder y ajustar las intervenciones en consecuencia.

74. El UNICEF también se centrará en elaborar una estrategia humanitaria modular de aprendizaje y gestión de los conocimientos más coherente, con objeto de que todo el personal que trabaja en situaciones de emergencia, en particular los directivos, cuenten con las aptitudes, las capacidades y los conocimientos necesarios para hacer

frente a estos retos. Este hincapié en el aprendizaje abarcará las emergencias complejas y pondrá en práctica el enfoque del UNICEF en la equidad; aumentará la comprensión y la aplicación de los principios humanitarios y del derecho humanitario internacional; y trasladará a la práctica el marco de rendición de cuentas del UNICEF.

B. Mejorar la puntualidad de la respuesta humanitaria del UNICEF

75. Las evaluaciones ponen de manifiesto que la puntualidad de la respuesta humanitaria del UNICEF varía de una situación a otra y dentro de cada país, ya que la ampliación de algunos sectores puede ser más lenta. Constituye un desafío incluso durante crisis prolongadas, como se ha visto en la República Democrática del Congo y el Yemen. El UNICEF y el sistema humanitario mundial más amplio no estaban preparados para la velocidad y la magnitud de la epidemia de cólera que azotó el Yemen en 2017, a pesar de los ejercicios de planificación de contingencias llevados a cabo en 2016.

76. También existen pruebas de que la velocidad de ampliación de la respuesta es aceptable una vez ha sonado la alarma; y de que, cuando se ponen en marcha las respuestas de nivel 2 y 3, el uso de los procedimientos operativos estándar simplificados para situaciones de emergencia³⁰ ha permitido ampliarlas rápidamente. En el caso de la respuesta del UNICEF una vez desencadenada la crisis de los refugiados rohinyás en Bangladesh, la evaluación determinó que el Fondo había ampliado eficazmente sus respuestas programáticas, asumido responsabilidades de liderazgo del sector y prestado servicios de asistencia y protección a los rohinyás y las comunidades de acogida.

77. No obstante, incluso con el uso de los procedimientos operativos estándar simplificados para respuestas de nivel 2 y 3, el UNICEF se enfrenta a persistentes dificultades a la hora de ampliar las intervenciones, entre ellas las limitaciones operacionales. Por ejemplo, sigue retrasándose la ampliación de las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil y la contratación de recursos humanos una vez han llegado los equipos de refuerzo. La falta de fondos no asignados también sigue impidiendo efectuar la ampliación de forma rápida y flexible y ejecutar los programas de manera integrada, en particular cuando existen importantes déficits de financiación. Las pruebas procedentes de países que han recibido fondos flexibles y no asignados, como el Líbano, demuestran que dichos fondos han sido determinantes en la capacidad del UNICEF para responder rápidamente con intervenciones cruciales, como el suministro de servicios de agua de importancia vital en los asentamientos informales.

78. A partir de estas conclusiones y recomendaciones, el UNICEF seguirá promoviendo iniciativas dirigidas a mejorar su capacidad de proporcionar una respuesta humanitaria más oportuna a través de la mejora del análisis de los riesgos y de la programación habitual fundamentada en los riesgos, así como de un mejor uso de la información política, social y económica, incluidos los análisis transfronterizos e interregionales. Ello permitirá adoptar medidas más adecuadas y fundamentadas en favor de la preparación de las oficinas en los países y de la prontitud de las respuestas.

79. De su experiencia con brotes de enfermedades —como el brote de cólera de 2017 en el Yemen—, el UNICEF ha aprendido que necesita establecer capacidades especializadas que permitan a la organización responder rápidamente cuando se

³⁰ Los procedimientos operativos estándar simplificados del UNICEF están diseñados para simplificar, racionalizar y aclarar los procedimientos del Fondo en relación con las emergencias, a fin de permitir una respuesta más eficaz. Los procedimientos se aplican a todas las situaciones en las que el Director Ejecutivo del UNICEF ha declarado una emergencia de nivel 3 y puesto en marcha el Procedimiento de Activación Institucional para Situaciones de Emergencia.

produce un brote. En la región del Oriente Medio y África del Norte, el UNICEF ya ha tomado medidas en relación con la recomendación de fortalecer la capacidad epidemiológica interna especializada. Esta capacidad está ayudando a las oficinas en los países a actuar con rapidez en las evaluaciones específicamente centradas en el riesgo de cólera y en los planes de contingencia, y a analizar los datos emergentes sobre el cólera y otras epidemias con objeto de facilitar una mejor preparación y una respuesta más rápida y efectiva. En el Yemen, el UNICEF también se propone basarse en los modelos del equipo de respuesta rápida y el mecanismo de respuesta rápida y, junto con los asociados, hacer un balance de las lecciones aprendidas de la respuesta al cólera a fin de fortalecer estos mecanismos de cara a futuras respuestas.

80. Con miras a que la puntualidad de su respuesta humanitaria sea más sistemática, el UNICEF está evaluando enfoques que permitan realizar análisis multidimensionales y elaborar estrategias de manera ágil y oportuna, así como vincular mejor estos procesos con los análisis de la vulnerabilidad y el acceso. La organización también está revisando sus procedimientos operativos estándar para situaciones de emergencia a fin de encarar las esferas que presentan problemas persistentes y de elevado costo, en particular las relacionadas con las asociaciones de la sociedad civil y la contratación de recursos humanos. Ante el reconocimiento de la importancia de su capacidad de refuerzo para movilizar rápidamente las capacidades, las aptitudes y los conocimientos específicos que permitan proporcionar una respuesta oportuna y de calidad, en 2018, el UNICEF amplió su equipo mundial de respuesta de emergencia de 14 a 22 miembros y añadió miembros especializadas en otros sectores, como el género y las transferencias humanitarias en efectivo. El Fondo está considerando la posibilidad de ampliar aún más este mecanismo en los próximos años.

IV. Conclusión

81. El UNICEF se compromete a seguir mejorando su acción humanitaria a fin de responder mejor a los retos descritos, de conformidad con las recomendaciones formuladas en las evaluaciones recientes de sus respuestas de emergencia. La organización se centrará en iniciativas que mejoren la calidad de su respuesta humanitaria en general y, en particular, en entornos de alto riesgo, a saber: invertir en la preparación de las oficinas en los países a través de la mejora del análisis de los riesgos y la identificación de iniciativas de alto rendimiento; fortalecer los marcos normativos relacionados con el acceso humanitario y los procedimientos operativos estándar simplificados para emergencias de nivel 2 y 3; actualizar los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria a fin de que reflejen las nuevas realidades; coordinar mejor el apoyo sobre el terreno a los países que se están preparando para una crisis, elaborando planes para hacerle frente y respondiendo a ella; ampliar los programas humanitarios de transferencia en efectivo mediante el establecimiento de sistemas, la creación de capacidades y la generación de pruebas; aumentar el compromiso con las poblaciones afectadas; asegurar la pertinencia de la preparación y la respuesta mediante la mejora de los análisis comparativos; y fortalecer el liderazgo humanitario en el plano nacional a través de iniciativas de aprendizaje y de creación de capacidad.
