

Distr. general
27 de diciembre 2021
Español
Original: inglés

Para información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2022

8 a 11 de febrero de 2022

Tema 6 (a) del programa provisional*

**Información actualizada sobre la acción humanitaria del
UNICEF**

Resumen

En el presente informe se facilita información actualizada sobre la acción humanitaria del UNICEF, con especial atención al seguimiento de las recomendaciones del examen humanitario**. El examen, que concluyó en octubre de 2020, revisó las operaciones humanitarias del UNICEF en el contexto de los desafíos mundiales del siglo XXI. En este examen se evaluó la manera más eficaz y eficiente de cumplir con las responsabilidades humanitarias fundamentales para cubrir las necesidades de los niños y las familias en esta nueva era.

El presente informe constituye la primera de las actualizaciones periódicas sobre el examen humanitario solicitadas por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual en junio de 2020. Ofrece una visión indicativa, que no exhaustiva, de los avances logrados hasta la fecha y de los desafíos principales.

* E/ICEF/2022/1.

** UNICEF, “Strengthening UNICEF’s Humanitarian Action, The Humanitarian Review: Progress and Implementation” (2020).

I. Descripción general

1. En 2019 y 2020, el UNICEF llevó a cabo el examen humanitario, un estudio ambicioso que tenía por objeto comprender cómo la labor del Fondo en situaciones de emergencia encajaba en el panorama humanitario actual y a fin de determinar qué cambios debía adoptar la organización para reforzar sus estrategias encaminadas a cumplir su misión con los niños y las familias en situación de crisis humanitaria.
2. En el examen humanitario se reveló una buena percepción en general de la acción humanitaria del UNICEF, aunque también se formularon 70 recomendaciones que podían contribuir a perfeccionar su labor. El UNICEF se ha comprometido a aplicar dichas recomendaciones para 2026.
3. El examen y su seguimiento son en la actualidad las herramientas principales para gestionar el cambio que permita mejorar las actividades humanitarias del Fondo. A noviembre de 2021, estaba en curso la aplicación de casi el 50% de las recomendaciones del examen. El proceso de ejecutar la visión del examen no está exento de desafíos, en especial la necesidad de cambiar la mentalidad institucional en torno a la acción humanitaria y la necesidad de inversiones —en un momento en el que la financiación es limitada— en algunas esferas de las recomendaciones que superan las competencias habituales de la organización.
4. Se han logrado avances en muchas de las esferas que abarca el examen humanitario. El UNICEF progresa en su objetivo de ser un agente humanitario más previsible y mejorar la calidad general de su acción humanitaria mediante la inversión en la implantación de los nuevos Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, la integración firme de la acción humanitaria en el Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025 y la incorporación de enseñanzas relativas a la pandemia en los nuevos procedimientos de emergencia. El desarrollo de estos indicadores institucionales de la acción humanitaria se encontraba en curso en el momento en el que se realizó el examen; su puesta en marcha también se benefició de las lecciones aprendidas durante la respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19). Otras esferas de progreso incluyen la respuesta a desafíos relacionados con el acceso humanitario; la vinculación de las labores humanitarias y de desarrollo sobre el terreno; la promoción humanitaria; la programación de transferencias en efectivo; y la provisión de servicios a los niños en tránsito.
5. De las 70 recomendaciones, 23 se centran en el objetivo general de contar con las personas adecuadas en el lugar adecuado y en el momento adecuado. Estas recomendaciones abarcan el liderazgo, la gestión de la carrera, la capacidad, la ampliación y reducción de las operaciones y los mecanismos de refuerzo. El UNICEF participa en nuevas iniciativas de recursos humanos para fortalecer el desarrollo de capacidades entre el personal y atraer candidatos internos a puestos humanitarios en el plano mundial.
6. La preparación, el análisis de los riesgos, la gestión de los riesgos y las medidas preventivas conforman una esfera fundamental del examen humanitario y figuran de manera destacada entre sus recomendaciones. Además de favorecer la preparación por medio de los procedimientos de emergencia actualizados del UNICEF, que ahora incluyen simplificaciones obligatorias y nuevos requisitos, el Fondo ha avanzado en la elaboración de una declaración del apetito de riesgo y la mejora del análisis de los riesgos.
7. La primera recomendación del examen humanitario fue que el UNICEF definiera su función en las emergencias de salud pública. Durante los últimos años, un equipo especializado en emergencias de salud pública ha liderado la incorporación de importantes compromisos de salud pública en los documentos de políticas fundacionales del UNICEF y está ofreciendo cada vez más apoyo a las oficinas regionales y de país.

Este equipo trabaja estrechamente con asociados clave como la Organización Mundial de la Salud (OMS).

8. El UNICEF ha iniciado la aplicación de las recomendaciones que abordan la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas tras descubrirse que dicha rendición de cuentas no era un elemento suficientemente fundamental en la acción humanitaria de la organización. El Fondo sigue dando apoyo a las crecientes iniciativas interinstitucionales orientadas a aumentar la responsabilidad de cuentas coordinada ante las poblaciones afectadas en la acción humanitaria y promover la localización de la asistencia.

9. La plena aplicación de las recomendaciones del examen humanitario tendrá un costo aproximado de 32 millones de dólares en cuatro años. El UNICEF tiene previsto usar al menos 12 millones de dólares en concepto de recursos básicos y vías de financiación existentes. No obstante, la plena aplicación requerirá recursos que superan las capacidades básicas. Por tanto, el Fondo está preparando un argumento a favor de la inversión con el objetivo de atraer 20 millones de dólares de fondos adicionales para las esferas clave. Todas estas inversiones aumentarán la repercusión de los cerca de 3.000 millones de dólares que la organización invierte actualmente al año en acción humanitaria.

II. Introducción

10. En 2019, el UNICEF inició el examen humanitario, una revisión exhaustiva de sus operaciones humanitarias en el contexto de los importantes desafíos mundiales del siglo XXI: el crecimiento acelerado en número, magnitud, duración y complejidad de las crisis humanitarias; el cambio climático y las repercusiones de los fenómenos meteorológicos extremos; los retos y efectos de emprender operaciones en el contexto de una pandemia mundial y también de hacerle frente; y los obstáculos generalizados al acceso humanitario y la acción humanitaria basada en principios.

11. El examen no fue una evaluación de la programación del UNICEF; más bien, su propósito era determinar las formas en que se podían cumplir las responsabilidades fundamentales del Fondo en materia de acción humanitaria con mayor eficacia y eficiencia a fin de dar respuesta a los desafíos en constante evolución.

12. El examen arrojó evaluaciones positivas sobre la capacidad del UNICEF para ofrecer resultados en favor de los niños por medio de la acción humanitaria. Los miembros del Grupo Consultivo Externo que contribuyeron al examen otorgaron un gran valor tanto al UNICEF en calidad de asociado como a la labor humanitaria de la organización, sin excepciones. El examen concluyó que el alcance mundial del UNICEF posicionaba al Fondo en una situación adecuada para adaptarse a los desafíos del siglo XXI. Algunas de las esferas a las que se concedió mayor mérito fueron la comunicación y la dirección del grupo integrado.

13. No obstante, el examen también detectó esferas en las que el Fondo podía modificar sus procesos y enfoques con miras a cumplir su misión con mayor eficacia. Gracias a sus recomendaciones específicas y prácticas aprobadas por el personal directivo del UNICEF, el examen humanitario y su labor de seguimiento se han convertido en la herramienta principal de gestión del cambio para el Fondo y su acción humanitaria.

14. En febrero de 2021, el UNICEF presentó el resumen del examen humanitario a los Estados Miembros en una reunión informativa especial. Durante el período anual de sesiones de la Junta Ejecutiva en junio de 2021, la Junta solicitó que el UNICEF

aplicara las recomendaciones del examen lo antes posible y ofreciera actualizaciones periódicas sobre los avances en dicha aplicación¹.

15. El presente informe constituye la primera actualización periódica de los avances; en él se exponen, además, las esferas para las que el UNICEF solicita apoyo adicional durante los próximos años a fin de catalizar los cambios necesarios para la plena aplicación de las recomendaciones.

III. Proceso y calendario de aplicación

A. Proceso y calendario de aplicación

16. El examen humanitario arrojó un total de 70 recomendaciones que abarcaban 18 esferas. Para la plena aplicación de estas recomendaciones se necesita la participación de casi todas las divisiones del UNICEF. De las 70 recomendaciones, 24 requieren las aportaciones de agencias y organizaciones ajenas al Fondo. De estas, 12 están relacionadas con asociados del UNICEF que apoyan la aplicación, entre las que se incluyen 8 recomendaciones relativas a asociados locales. Además, 11 recomendaciones son interinstitucionales y 5 implican al sector privado.

17. La secretaría del examen humanitario es responsable de llevar a cabo el seguimiento de la labor general de la organización conforme esta avanza en la aplicación de las recomendaciones del examen. La secretaría pertenece a la Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF, está bajo la dirección del Director Adjunto y responde ante su Director y, en última instancia, ante la Oficina de la Directora Ejecutiva. A pesar de pertenecer a la Oficina de Programas de Emergencia, el examen es un documento interdivisional que requiere una respuesta de toda la organización.

18. El UNICEF ha establecido un calendario ambicioso para completar la aplicación de las recomendaciones antes del inicio del próximo Plan Estratégico en 2026.

B. Progreso general de la aplicación y desafíos principales

19. El UNICEF comenzó a aplicar las recomendaciones del examen humanitario en octubre de 2020; en noviembre de 2021, se encontraba en curso la aplicación de casi el 50% de las recomendaciones. Sin embargo, la tarea incorporar la totalidad de las recomendaciones del examen no está exenta de desafíos.

20. En primer lugar, dado que el examen humanitario demandó un cambio profundo en numerosas esferas funcionales, la aplicación de sus recomendaciones requiere cambios en la mentalidad institucional —en esencia, un cambio cultural en la manera en que el UNICEF y su personal conciben la acción humanitaria— y en los hábitos, lo que incluye cambios en las formas de proceder habituales en los planos operacionales y programáticos. Esto no resulta sencillo en ninguna organización, y el UNICEF no es una excepción. Por este motivo, en 2021 la secretaría del examen humanitario dedicó tiempo a familiarizar al personal de todos los niveles de la sede y de las oficinas regionales y de país con los elementos del examen y sus recomendaciones clave, con el objetivo de ayudarlos a pensar en distintas formas de planificar su labor.

21. En segundo lugar, la aplicación de las recomendaciones se está llevando a cabo con el trasfondo de una financiación mundial limitada. No obstante, es preciso disponer por adelantado de los recursos necesarios para aplicar las recomendaciones del examen humanitario y velar por que estos sean flexibles, a fin de garantizar que se puedan emplear en las esferas de máxima necesidad destacadas en el examen. Además, mientras que algunas recomendaciones se pueden aplicar de manera

¹ Decisión 2021/7 de la Junta Ejecutiva del UNICEF, párrafo 3.

estandarizada en diferentes regiones y situaciones de crisis, otras necesitarán ser adaptadas. El UNICEF ya ha asignado algunos recursos actuales a la aplicación de las recomendaciones del examen. La inversión en capacidades y sistemas para llevar a cabo los cambios necesarios se está efectuando de una manera sostenible a fin de que los cambios en la inversión destinada a las esferas principales del examen se puedan absorber como asignaciones de recursos básicos gradualmente.

22. El fomento de la labor humanitaria del UNICEF debe ser una prioridad para todo el Fondo. Los miembros del Grupo Consultivo Externo elogiaron la valentía demostrada por el UNICEF a la hora de llevar a cabo el examen humanitario con honestidad y transparencia. El Fondo se ha comprometido a adoptar esta mentalidad y este enfoque también en la aplicación de las recomendaciones del examen, y seguirá confiando en los miembros de la Junta Ejecutiva para que exijan responsabilidades a la organización conforme se avance en este proceso.

IV. Principales esferas de progreso del examen humanitario

23. Con la aplicación de casi el 50% de las recomendaciones del examen humanitario en curso, existen varias esferas de progreso prioritarias dignas de mencionar. Los logros que se expresan aquí son indicativos, no exhaustivos.

24. Dos de las esferas de progreso —preparación y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas— se abarcan por separado y con más detalle en las secciones V y VI.

A. Mejora de la acción humanitaria

25. En el examen humanitario se halló que, a pesar de la influencia del UNICEF en el plano mundial y su presencia sólida y sostenida en las fases previas a las emergencias, otras partes interesadas no siempre perciben a la organización como un agente previsible en la acción humanitaria. Los factores que afectan a esta situación se nombran en el examen y entre ellos se incluyen la imprecisión en torno a la función del UNICEF en las emergencias humanitarias; la calidad desigual de su programación humanitaria; objetivos de desempeño y mecanismos de garantía de calidad no centrados en emergencias; y procedimientos burocráticos que distraen al personal de la respuesta humanitaria. En términos generales, el examen concluyó que era necesario que el UNICEF fuese más previsible en su respuesta humanitaria.

26. Tres recomendaciones están orientadas a promover una mayor previsibilidad del UNICEF como asociado humanitario y una mejora general de la acción humanitaria de la organización: invertir en la implantación de los nuevos Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, incorporar la acción humanitaria en el Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025 e integrar las enseñanzas relativas a la pandemia en los procedimientos de emergencia actualizados. Se han logrado avances en cada una de estas tres esferas.

27. Desde su publicación en octubre de 2020, los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria han sido un potente impulsor del cambio de la organización que exigía el examen humanitario. Mediante su divulgación a toda la organización e iniciativas de desarrollo de las capacidades dirigidas a todo el personal del UNICEF y sus asociados, los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria se promocionan como una herramienta de planificación, programación, colaboración, gestión y rendición de cuentas para todas las oficinas de país. También se han integrado plenamente en el análisis, la teoría del cambio y el marco integrado de resultados y recursos del Plan Estratégico del UNICEF para 2022-2025. Su implementación está favoreciendo un mayor compromiso de liderazgo y una rendición de cuentas reforzada entre el personal y el equipo directivo del UNICEF. Asimismo, los

Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria están fundamentando la revisión de los sistemas de planificación, seguimiento, presentación de informes, recursos humanos y gestión del desempeño del UNICEF a fin de mejorar la rendición de cuentas de la acción humanitaria, así como los vínculos sistemáticos entre los programas humanitarios y de desarrollo, en todos los contextos. Los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria son una herramienta transformadora que permiten al UNICEF ser un líder humanitario y asociado más ágil, receptivo, previsible y fiable.

28. También se han logrado importantes avances en la recomendación de incorporar las enseñanzas de la respuesta de la organización a la pandemia de COVID-19 y del propio examen humanitario en los procedimientos de emergencia actualizados. Estos procedimientos, aún en fase de desarrollo en el momento en el que se llevó a cabo el examen, están simplificados y constituyen acciones mínimas que se exigen a todas las oficinas que dan respuesta a situaciones humanitarias.

29. Asimismo, se han incorporado a los procedimientos de emergencia varias lecciones extraídas del aprendizaje en directo durante la respuesta a la pandemia de COVID-19: el proceso de simplificación para ampliar el margen de la reprogramación de los recursos ordinarios; la definición de crisis de nivel 1 y el reconocimiento de que estas también han de ser simplificadas; la importancia de los seminarios web de orientación para apoyar una implementación eficaz; y la necesidad de esclarecer con mayor rotundidad el significado práctico del enfoque “útil en todo caso”.

30. En medio de la pandemia de COVID-19, los procedimientos de emergencia se implantaron en forma de borrador en todas las respuestas de emergencia de nivel 2 y nivel 3 a fin de garantizar que las crisis en curso pudieran beneficiarse inmediatamente de las simplificaciones que estos ofrecían. Desde abril de 2021, el UNICEF ha capacitado a más de 500 personas que operan en las respuestas de emergencia de nivel 2 y nivel 3 en el Afganistán, Etiopía, Haití y Myanmar para que sepan emplear los procedimientos. El examen insta a ampliar los procedimientos de emergencia a las emergencias de nivel 1. Existe una estrategia de toda la organización para la divulgación y el desarrollo de capacidades en torno a los procedimientos de emergencia lista para adoptarse en cuanto se finalicen los procedimientos, lo que se espera que ocurra antes de que acabe 2021.

31. La actualización de los procedimientos de emergencia también refleja enseñanzas y recomendaciones en las esferas de gestión del riesgo, colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, promoción humanitaria, transferencias en efectivo con fines humanitarios, acceso humanitario y prevención de la explotación y los abusos sexuales.

B. Liderazgo, gestión de la carrera y mecanismos de refuerzo

32. En el examen humanitario se halló que el UNICEF precisaba una estrategia de recursos humanos más coherente a fin de que el personal desarrollara las capacidades necesarias para la labor humanitaria. En el examen se recogió la percepción de los miembros del personal, los donantes y los asociados de que la labor de emergencia “carece de prestigio”, lo que acarrea un déficit de personal (incluidos líderes humanitarios) con las competencias y la experiencia que requiere la labor humanitaria compleja.

33. Siete recomendaciones del examen humanitario apoyan un liderazgo sólido de la acción humanitaria del UNICEF y la mejora de la gestión de la carrera de los líderes humanitarios. Como resultado, se implantará una estrategia de gestión de talentos para líderes en situaciones de emergencia, que incluirá una mejora de la capacitación inicial, los mecanismos de cesión, los paquetes de formación y la planificación de la

sucesión. Desde octubre de 2020, el UNICEF ha hecho varias inversiones clave en el liderazgo humanitario, lo que incluye la creación del taller de liderazgo humanitario (Humanitarian Leadership Workshop), dirigido a 100 miembros del personal directivo sobre el terreno por año. El taller es un programa educativo del UNICEF diseñado para mejorar la capacidad de liderazgo humanitario de las personas y los equipos. El plan de estudios incluye una vía de aprendizaje en materia de principios y enfoques humanitarios, así como de competencias y procedimientos necesarios para la gestión de la labor humanitaria en entornos complejos y de alto riesgo. También ha habido un aumento de los paquetes de formación digital multilingües que incluyen las competencias y los sectores humanitarios fundamentales para el personal del UNICEF.

34. El UNICEF ha puesto a prueba el asesoramiento en el trabajo y el apoyo al bienestar del personal directivo superior con miras a fomentar los sistemas de apoyo para quienes dirigen la organización en algunos de los entornos más hostiles. Además, la organización está invirtiendo en su función de líder del grupo integrado con el objetivo de asignar anualmente recursos básicos para garantizar la presencia de equipos del grupo integrado donde sean necesarios, así como velar por que el personal disponga de las competencias de coordinación y los conocimientos técnicos fundamentales.

35. Cinco recomendaciones del examen humanitario se centran en el refuerzo de la capacidad del UNICEF para destinar miembros del personal a su labor humanitaria. Sobre la base de iniciativas anteriores que definieron las competencias y los conocimientos del personal del UNICEF interesado en la respuesta a emergencias, se ha ampliado esta labor y reforzado su alcance. La plataforma Frontlines ha recibido más de 2.600 solicitudes de personal interesado y otros miembros del personal. Frontlines es un catalizador fundamental para mejorar y preservar la capacidad interna de refuerzo del UNICEF y hacer la labor en situaciones de emergencia más atractiva para todo el personal del Fondo. Aun así, es necesario invertir más en la capacidad de refuerzo y la gestión, lo que incluye una plataforma de refuerzo común para simplificar las solicitudes, una mejora del seguimiento y la presentación de informes, la simplificación de los procesos de refuerzo y una mayor flexibilidad para liberar a los miembros del personal. Las prioridades de Frontlines son mantener actualizadas las esferas programáticas de conocimiento enumeradas, repetir el análisis de brechas de competencias o habilidades y aportar talentos nuevos y diversos, incluido más personal y colegas nacionales sin experiencia en situaciones de emergencia.

36. Con miras a impulsar el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje orientados a la acción humanitaria, el UNICEF ya ha identificado, en su Marco de Competencias para la Protección de la Niñez y la Adolescencia en la Acción Humanitaria, las competencias clave que se deben alimentar a fin de mejorar la capacidad del Fondo y sus asociados para responder a las necesidades humanitarias con una calidad sistemáticamente alta. El marco de competencias está armonizado con iniciativas similares de otras entidades, como el Comité Permanente entre Organismos (CPO) o la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR). Además, proporciona un marco consistente, específico y medible con el que establecer los criterios para el desarrollo de las habilidades, los conocimientos y las actitudes que se necesitan para implementar los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria. También está en marcha la implantación de un programa de aprendizaje virtual sobre los compromisos básicos, que ya ha capacitado a más de 1.500 miembros del personal y asociados. En 2020, se impartió un curso en materia de fundamentos de la respuesta humanitaria centrado en los miembros de los equipos nacionales y la mejora de la capacidad local.

C. Acceso

37. En el examen humanitario se determinó que los líderes del UNICEF no estaban insistiendo lo suficiente en el acceso a las poblaciones afectadas por las crisis y que las percepciones —no solo realidades— en torno a las dificultades de acceso también estaban limitando el alcance de la organización. En términos generales, no se estaba prestando la atención necesaria al acceso, objeto de cinco de las recomendaciones.

38. El UNICEF está en proceso de desarrollar un marco de acceso humanitario que describa la visión del Fondo y su enfoque de acceso humanitario, lo que incluye una agenda transformadora para organizar el acceso en toda la organización.

39. En octubre de 2021, el Fondo finalizó el Manual de acceso humanitario sobre el terreno (Humanitarian Access Field Manual) junto con una serie de herramientas de acceso humanitario para uso de las oficinas de país y sobre el terreno del UNICEF y los asociados. En noviembre de 2021, se finalizaron las directrices del UNICEF para la participación de agentes no estatales armados, que contienen instrucciones fundamentales para el liderazgo y la orientación, así como consideraciones dirigidas a profesionales sobre el terreno. El proyecto Humanitarian Access Learning Pathways (vías de aprendizaje del acceso humanitario), de un año de duración, concluirá a finales de 2021 y determina las habilidades, los conocimientos y las actitudes que se necesitan en diferentes esferas funcionales para contribuir de manera eficaz al acceso humanitario. Define las diferentes oportunidades de desarrollo de la capacidad disponibles, tanto de manera interna como externa, para que los miembros del personal y los asociados adquieran competencia. Además, en junio de 2021, se impartió virtualmente un taller de liderazgo humanitario en entornos complejos y de alto riesgo, que tiene previsto retomar la modalidad presencial en diciembre de 2021.

40. El UNICEF sigue trabajando sistemáticamente en la toma de decisiones fundamentada en los riesgos en torno a las señales de alerta relativas a los dilemas que afectan a los principios humanitarios; la promoción pública en materia de vulneraciones graves de los derechos de los niños; la coordinación civil-militar y el uso de escoltas armadas; la repercusión de las sanciones y las medidas de lucha contra el terrorismo en el espacio humanitario; las condicionalidades de los donantes; y la importancia del programa en entornos con riesgos graves para la seguridad. Esta labor fundamenta la asistencia al país, los talleres de liderazgo humanitario y otras capacitaciones.

41. El UNICEF también está tratando de contratar a un miembro del Equipo de acceso a respuestas de emergencia; esta persona complementará la labor del equipo de apoyo disponible en la sede mediante su disponibilidad para despliegues a mediano y largo plazo en oficinas de país y sobre el terreno con necesidades urgentes para la organización y el desarrollo de capacidades en los equipos a fin de permanecer y actuar sobre el terreno.

D. Vinculación de la labor humanitaria y la labor de desarrollo

42. En el examen humanitario se halló que el UNICEF precisaba integrar mejor su programación de desarrollo y humanitaria (sobre todo en las fases de planificación programática) y fomentar las capacidades de toda la organización para lograr una complementariedad, coherencia y coordinación más robustas entre las labores humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz.

43. Dos recomendaciones del examen abarcaban esta esfera. Hasta la fecha, el UNICEF ha integrado compromisos e indicadores de referencia para un vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo fundamentado en los riesgos y contribuciones a la consolidación de la paz en los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción

Humanitaria y el Plan Estratégico para 2022-2025. A fin de aumentar la capacidad de toda la organización para la programación de triple nexos, el UNICEF ha lanzado un curso de aprendizaje virtual para el Fondo y los asociados que se centra en el desarrollo de capacidades en torno a la programación fundamentada en los riesgos y sensible al conflicto y las contribuciones a la consolidación de la paz. El UNICEF, con el apoyo de todo el sistema de las Naciones Unidas, ha actualizado su paquete presencial o mixto de desarrollo de capacidades en materia de sensibilidad ante los conflictos y consolidación de la paz y capacitaciones en nueve países específicos; además, ha contribuido al desarrollo de capacidades de varios asociados bajo los auspicios de distintos grupos de trabajo. El Fondo también ha empezado a elaborar un marco programático multisectorial para su contribución a la consolidación y el sostenimiento de la paz.

44. Asimismo, actualmente hay en marcha iniciativas para mejorar la armonización de la planificación y el análisis de la situación humanitaria y de desarrollo. La simplificación y la digitalización del análisis de la situación de los niños y de los procesos de elaboración del documento del programa para el país promueven la inclusión de los problemas humanitarios y la preparación desde una fase temprana. Los exámenes frecuentes y la adaptación de las herramientas de análisis y planificación permitirán la integración en la programación habitual de las emergencias repentinas y la mejora de las respuestas a las crisis prolongadas.

45. La solución digital para la planificación del trabajo que estará disponible próximamente armoniza los sistemas de emergencia y planificación del trabajo en curso y destaca consideraciones y requisitos de configuración específicos para la planificación en caso de emergencia (por ejemplo, objetivos de los grupos integrados o planificación de contingencias). En la revisión actual de los procedimientos de las alianzas para la implementación, se hará más hincapié en enfoques ágiles. La plataforma digital permite un desarrollo colaborativo y la revisión de los planes con asociados internos y externos, además de mejorar la rendición de cuentas. El sistema está listo para probarse sobre el terreno y está previsto que se implante progresivamente en 2022.

E. Promoción

46. A partir de la observación que hizo el examen humanitario de que la promoción humanitaria del UNICEF debía ser más proactiva y estratégica, la organización está tratando de ampliar drásticamente su desarrollo de capacidades en torno a la promoción y la comunicación humanitarias. En este sentido, los equipos han elaborado dos módulos de capacitación para el personal directivo superior: uno abarca los fundamentos de la promoción humanitaria y otro se centra en la denuncia de las vulneraciones graves de derechos en entornos complejos y de alto riesgo. Estos módulos se están introduciendo en los niveles directivos superiores y en el marco de una serie de talleres de liderazgo humanitario.

47. La sede y las oficinas regionales y de país del UNICEF están ampliando considerablemente su participación en la promoción y las comunicaciones humanitarias, de acuerdo con las recomendaciones del examen. Esto ha dado como resultado la integración de nuevas herramientas y plantillas en los procedimientos de emergencia actualizados. Los equipos encargados de la promoción en todos los niveles también han trabajado para estandarizar su participación en emergencias de nivel 2 y nivel 3.

F. Niños en tránsito

48. En 2020, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el UNICEF desarrollaron “Blueprint for Joint Action”, una ambiciosa iniciativa para trabajar conjuntamente en 10 países en pos de la inclusión de

niños refugiados y sus familias en los sistemas y servicios nacionales. La iniciativa se centra en tres esferas de prioridad: educación; agua, saneamiento e higiene (WASH); y protección de la infancia. El objetivo de “Blueprint for Joint Action” es promover un cambio transformador y soluciones sostenibles para los refugiados, en consonancia con el vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo y los compromisos del UNICEF en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados. Para ello, aprovecha las capacidades de los dos organismos a fin de propiciar un cambio normativo y práctico que favorezca sistemas y servicios más inclusivos. Tras la fase de prueba, esta iniciativa colaborativa sentará las bases de un acuerdo de asociación mundial a partir de 2023.

49. Un año después de su implantación, los 10 países del proyecto muestran claros signos de progreso: Bangladesh, Camerún, Ecuador, Etiopía, Honduras, Indonesia, Iraq, Líbano, Libia y Rwanda (que en conjunto alojan a 2 millones de niños refugiados). Durante el primer año, más de 517.000 niños y jóvenes en los países de la iniciativa se matricularon en educación preescolar, primaria y secundaria. Además, ahora 1,1 millones de refugiados y miembros de las comunidades de acogida en estos países tienen acceso a servicios básicos de agua. En la esfera de la protección de la infancia, más de 172.000 niños, adolescentes y cuidadores han recibido servicios de salud mental y apoyo psicosocial y servicios comunitarios de protección de la infancia.

50. El UNICEF también ha reiterado su intención de ofrecer a los niños en contextos de movimientos de población de gran magnitud unos compromisos básicos específicos y está invirtiendo en sus propias capacidades mediante el desarrollo de una iniciativa mundial de desarrollo de capacidades relativa a los niños en tránsito, tal como exige el examen humanitario.

G. Programación de transferencias en efectivo

51. Si hay un ámbito en el que el examen humanitario considera que el UNICEF está mejorando su preparación para emergencias, es la integración y ampliación de sus transferencias en efectivo con fines humanitarios. En 2020, el apoyo técnico del UNICEF y la implantación directa de las transferencias en efectivo con fines humanitarios llegó a 48 millones de hogares y dio cobertura a 81 millones de niños en 71 países (frente a los 17 de 2016). Esto incluyó la entrega directa de 245 millones de dólares en transferencias humanitarias en efectivo a 2,5 millones de hogares en 50 de esos países. En los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria se incluyó una sección sobre esta modalidad de ejecución, así como en los procedimientos de emergencia actualizados, y se instó a las oficinas que se encargan de responder a las emergencias a considerar el efectivo como una modalidad programática de manera sistemática.

52. El UNICEF forma parte del Sistema Común de Transferencias de Efectivo de las Naciones Unidas, junto con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). Esta colaboración se está llevando a cabo en siete países que son objeto de atención. Asimismo, el UNICEF se ha comprometido a trabajar con estos asociados clave en tres esferas adicionales: un mecanismo de pago conjunto para ganar eficacia (que se emplea en 25 países hasta la fecha); la prevención de la duplicación y exclusión de beneficiarios, que ha demostrado ser compleja debido a las políticas de protección de datos y las responsabilidades jurídicas; y la mejora de la calidad de los programas de transferencias en efectivo mediante la labor conjunta con el PMA y el ACNUR a fin de establecer un marco jurídico que agilice las solicitudes de intercambio de datos relativas a las transferencias en efectivo.

53. Con miras a respaldar la ampliación de las transferencias en efectivo en 2021 y más allá, el UNICEF ha invertido en el ajuste de su modelo institucional para conseguir mejoras en sus transferencias en efectivo con fines humanitarios. La organización ha desarrollado un enfoque de equipos multidisciplinares para ofrecer apoyo programático y operativo a las oficinas de país y facilitar la posibilidad sistemática de recurrir a transferencias humanitarias en efectivo al inicio de las situaciones de emergencia. Uno de esos equipos se envió al Afganistán en octubre de 2021 con el fin de reforzar la capacidad de ejecución operativa de la oficina del país, con especial atención a establecer un sistema de pagos fundamentado en los riesgos para transferir fondos a organizaciones no gubernamentales, funcionarios civiles y familias vulnerables.

54. El UNICEF ha completado, asimismo, la elaboración del Ecosistema de operaciones y programas humanitarios de efectivo (Humanitarian Cash Operation and Programme Ecosystem), que brinda garantía de calidad y medidas de mitigación para todos los programas del UNICEF con un componente de transferencias en efectivo para fines humanitarios. También almacena información y la intercambia con otros organismos de las Naciones Unidas de forma segura. El sistema se ha integrado con la plataforma RapidPro, una herramienta de seguimiento en directo real patrocinada por el UNICEF, lo que permite una comunicación directa con los beneficiarios del programa de transferencias en efectivo para confirmar la recepción de la cantidad correcta y oportuna.

V. Preparación, medidas preventivas, riesgo y emergencias de salud pública

55. La pérdida de vidas humanas es una consecuencia muy probable de la falta de inversión en la preparación, el análisis y la gestión de los riesgos, pilares fundamentales de la prestación de asistencia humanitaria en el siglo XXI. Por ejemplo, cuando el virus del Ébola genera un determinado número de casos de enfermedad, puede ser demasiado tarde para contener rápidamente su propagación. En el plano mundial, la pandemia de COVID-19 puso de manifiesto las vulnerabilidades de las cadenas de suministro y la coordinación internacionales, y la preparación es vital para mitigar estas deficiencias.

56. Es esencial dar una respuesta rápida a las amenazas de salud pública para evitar que evolucionen en emergencias de salud pública, y solo se puede lograr con la adopción de sistemas públicos de salud y emergencias y un personal preparado. El UNICEF, siguiendo la dirección a la que apuntaba el examen humanitario antes incluso de su publicación, está poniendo a prueba el papel que desempeña en la preparación y está participando activamente en esta esfera y coordinándola con otros organismos, asociados en la ejecución y donantes. Avanzar en materia de preparación requiere cambios profundos en la mentalidad institucional y operacional, y estos cambios no siempre resultan sencillos.

57. El paquete de recursos destinado a ayudar a los gobiernos a hacer frente a las necesidades humanitarias no ha estado a la altura —y es posible que no tenga capacidad para estarlo— del elevado y creciente número de personas que precisan asistencia humanitaria en todo el mundo. Por tanto, hay una sólida justificación ética y práctica para mejorar la gestión del riesgo y dar prioridad colectiva a la preparación: las inversiones en esta dirección reducirán el sufrimiento, salvarán vidas y permitirán que los recursos limitados lleguen más lejos. Por ejemplo, un estudio conjunto del UNICEF, el ACNUR, OCHA y el PMA en 2017 concluyó que por cada dólar invertido en preparación se reducía el costo de la respuesta en dos dólares. Otro análisis del UNICEF y el PMA de 2014 reveló que la inversión en preparación también agiliza las respuestas un promedio de 14 días.

58. La preparación requiere medidas preventivas y un enfoque de “útil en todo caso”, lo que significa que la organización debe pecar por exceso a la hora de garantizar, asignar y distribuir anticipadamente más capacidad, invertir en ella y movilizar más recursos en favor de la respuesta, incluso aunque esto resulte ser ineficaz más adelante.

59. La preparación también tiene una gran resonancia en la agenda climática. Es fundamental para ayudar a las comunidades a hacer frente a las perturbaciones climáticas y también puede reportar beneficios para el clima. Por ejemplo, en Sudán del Sur, el UNICEF ha establecido un plan de suministros para la estación seca a fin de facilitar suministros vitales de forma anticipada en todo el país durante dicha estación, es decir, entre noviembre y abril. Este plan aborda los desafíos logísticos de llegar a los niños y las familias durante la temporada de lluvias, cuando el 60% de las carreteras del país son inaccesibles. La distribución anticipada de 32.000 toneladas de suministros de emergencia, que incluyen alimentos terapéuticos, material sanitario, material educativo y equipos de WASH para todo un año, permite prestar asistencia rápida a los niños que lo necesitan. Además de haber mejorado el acceso oportuno a artículos esenciales, en el período 2017-2018 el UNICEF ha ahorrado 12 millones de dólares y reducido sus emisiones de CO² en 3.500 toneladas mediante el uso de transporte de superficie en la estación seca, en lugar de transporte aéreo en la temporada de lluvias.

60. Debido a su presencia generalizada y descentralizada, su mandato multisectorial y su función de líder del grupo integrado, el UNICEF se encuentra en una posición privilegiada para detectar las señales de alerta temprana y dirigir la preparación. El examen humanitario ofreció una variedad de recomendaciones específicas para orientar al Fondo en este sentido y reforzar las iniciativas dirigidas a ampliar la preparación, las medidas preventivas y la labor de análisis del riesgo de la organización. Un equipo especializado que presta asistencia técnica directamente a las oficinas regionales y de país está trabajando en la catalización de las actividades de preparación, no solo en el seno del UNICEF, sino también en todo el sistema de las Naciones Unidas y las comunidades humanitarias.

61. Los sistemas de preparación del UNICEF han mostrado mejoras y crecimiento desde 2020, en parte a consecuencia del hallazgo del examen humanitario de que estos sistemas tendían a promover respuestas de emergencia más reactivas que proactivas y ágiles. A finales de 2020, el UNICEF publicó una versión mejorada de su Plataforma de Preparación para Emergencias, que permite a las oficinas implementar con mayor eficacia el análisis del riesgo, las normas mínimas de preparación y la planificación de la preparación. Además, la organización incorporó funciones adicionales a la plataforma en marzo de 2021. La versión nueva ofrece planes de preparación de mayor repercusión que pueden promover respuestas de más calidad, sobre todo al inicio de las situaciones de emergencia. Las intensas lluvias en Timor-Leste del 29 de marzo al 4 de abril de 2021, por ejemplo, originaron necesidades urgentes de asistencia para más de 15.000 personas trasladadas temporalmente a centros de evaluación y familias en las comunidades afectadas. Debido a la lejanía relativa del país, la restricción de vuelos a Timor-Leste a consecuencia de la pandemia y las dimensiones reducidas de su mercado doméstico, la adquisición de suministros de socorro podría haber tardado semanas o meses. Sin embargo, la distribución anticipada de suministros de socorro, la planificación de la preparación y las medidas adoptadas (todo ello mediante la Plataforma de Preparación para Emergencias) a fin de cumplir las normas mínimas de preparación permitieron al UNICEF prestar asistencia inmediata, lo que contribuyó a aliviar el sufrimiento durante los primeros días y las primeras semanas posteriores a las inundaciones.

62. La Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF también ha reforzado la estructura mundial de preparación de la organización mediante la elaboración de orientaciones específicas para la preparación ante emergencias en el contexto de la pandemia de COVID-19 y el intercambio de buenas prácticas.

63. Actualmente existen dos vías de financiación disponibles para que las oficinas de país amplíen sus iniciativas de preparación; el interés por estos fondos y su uso ha sido elevado. La iniciativa “First Action Initiative”, que ayuda a las oficinas de país a aumentar rápidamente su capacidad permanente para ofrecer una respuesta inicial vital a una emergencia humanitaria probable a consecuencia de un riesgo inminente o elevado, ha asignado 3,9 millones de dólares a 14 oficinas de país. Por su parte, la “Co-Funding Initiative”, otra iniciativa de financiación inicial que respalda inversiones de las oficinas regionales y de país a fin de promover la preparación del UNICEF, los asociados y los gobiernos a corto, mediano y largo plazo, ha asignado 6,8 millones de dólares a 21 oficinas de país hasta la fecha. Esta iniciativa también contribuye a vincular los programas de desarrollo y humanitarios mediante la preparación, y refuerza la cooperación y coordinación con los gobiernos y otros asociados operacionales.

Gestión y análisis de los riesgos

64. Entender el riesgo y formalizar los enfoques con los que se abordan los riesgos son dos actividades esenciales para responder a los desafíos del presente y del futuro con eficacia y rapidez.

65. En el examen humanitario se puso de manifiesto que el UNICEF aún no había desarrollado un apetito de riesgo formal, lo que originaba una respuesta humanitaria imprevisible acompañada de procedimientos operacionales que no facilitaban una asunción de riesgos determinada y necesaria. En términos generales, esto significa que la acción humanitaria del UNICEF evitaba los riesgos y, por tanto, perdía oportunidades de actuación. También se señaló en el examen que el Fondo precisaba mecanismos de evaluación de los riesgos que fomentaran respuestas de emergencia más proactivas y ágiles, y se extrajeron varias recomendaciones.

66. El UNICEF, bajo la dirección de la División de Gestión Financiera y Administrativa, ha avanzado en el desarrollo de una declaración formal del apetito de riesgo, el primero de la organización y una de las principales recomendaciones del examen. Esta declaración constituye un marco general para la elaboración de programación fundamentada en los riesgos, e incluye el riesgo de inacción. A fecha de noviembre de 2021, se ha redactado un borrador de la declaración del apetito de riesgo, que está en proceso de revisión por el personal directivo superior. Sin embargo, aún no se ha empezado a trabajar en otra de las recomendaciones del examen: la elaboración de un pacto en materia de riesgos común para toda la organización vinculado a los diferentes tipos de riesgos y con mecanismos de rendición de cuentas.

67. La labor dirigida a impulsar la capacidad de análisis de los riesgos de las oficinas de país del UNICEF, otra de las esferas incluidas en las recomendaciones, también se encuentra en curso. “Horizon Scan”, el procedimiento mensual interdivisional del UNICEF para identificar situaciones en las que los altos niveles de riesgo previsible requieren una preparación intensificada, constituye el mecanismo principal de la organización de movilización de recursos mundiales y preparación ante riesgos inminentes. La Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF está fortaleciendo el enfoque “Horizon Scan”, común a toda la organización, mediante la ampliación de las contribuciones al procedimiento y la mejora de su capacidad para detectar el riesgo inminente y coordinar la asistencia directa técnica y financiera a las oficinas de país. Esto mejorará la percepción colectiva de las prioridades contextuales en materia de riesgos en el UNICEF y generará iniciativas de gestión más eficiente de los riesgos,

lo que dará como resultado una mayor preparación y más robustas respuestas humanitarias a las emergencias.

68. Las divisiones del UNICEF velan por que el análisis de los riesgos se centre en los niños y contribuya a vincular la programación humanitaria y de desarrollo en los países. Esta labor incluye, entre otros, el desarrollo de métodos comunes de análisis de los riesgos para una preparación y una respuesta fundamentadas en los riesgos. Las divisiones de la sede del UNICEF proporcionan apoyo directo a las oficinas de país para el análisis de los riesgos.

69. La Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF está colaborando con el Grupo de Programas en el desarrollo de la capacidad de la organización para el análisis geoespacial de los riesgos. Este tipo de análisis aúna datos geoespaciales sobre la vulnerabilidad de la población por sectores, exposición a amenazas provocadas por la actividad humana y las capacidades de afrontamiento, y cartografía estos datos en el plano subnacional con el objetivo de determinar en qué lugar de un país debe el UNICEF centrar la atención a la hora de llevar a cabo las iniciativas de preparación y la programación fundamentada en los riesgos. Este enfoque ayuda a las oficinas de país a reforzar las actividades de desarrollo mediante el fomento de la preparación en caso de que se produzcan perturbaciones.

70. Un programa piloto reciente reveló que dicho análisis se traduce en cambios concretos que pueden tener una repercusión real en los niños. En Nigeria, el trabajo piloto de análisis geoespacial de los riesgos en el plano subnacional que se llevó a cabo en septiembre de 2021 se centró en las amenazas naturales, los conflictos y las enfermedades, y sus solapamientos con las vulnerabilidades de los niños. La oficina en Nigeria se encuentra en la etapa de planificación para 2022, y este análisis ya ha fundamentado los debates en torno a la elaboración del próximo documento del programa para el país. El análisis también se ha empleado en el desarrollo del llamamiento de Acción Humanitaria para la Infancia en Nigeria, con especial hincapié en la inclusión del noroeste del país debido a la combinación de la exposición a amenazas y la vulnerabilidad. Además, el análisis se ha enviado a OCHA con objeto de proporcionar datos sobre la gravedad de los riesgos al Resumen de las Necesidades Humanitarias. Cabe destacar que estos datos del análisis geoespacial de los riesgos constituirán una base de referencia para que las oficinas sobre el terreno del UNICEF en Nigeria contrasten los datos con las labores actuales y propuestas.

71. Sobre la base de estos programas piloto, la Oficina de Programas de Emergencia del UNICEF está desarrollando un panel de información mundial que esboza un esquema visual de los datos sobre la vulnerabilidad de la población, las alarmas de amenazas naturales, las tendencias de los conflictos, el acceso humanitario y la cobertura de los programas. El objetivo es facilitar a los encargados de la toma de decisiones una perspectiva operativa común y actualizada que respalde una programación adaptativa.

Medidas preventivas

72. Las medidas preventivas son acciones o conjuntos de acciones predeterminadas que se llevan a cabo antes del inicio de una crisis y a partir de unos desencadenantes predefinidos. Actualmente, el UNICEF está ampliando su capacidad para contribuir a las medidas preventivas en una amplia variedad de contextos. La adopción de medidas preventivas está estrechamente relacionada con la aplicación de un enfoque de “útil en todo caso”.

73. Una preparación adecuada puede garantizar que los programas de medidas preventivas estén listos para ponerse en marcha a escala cuando se den las condiciones

desencadenantes. Al mismo tiempo, las medidas preventivas pueden servir de puente entre la labor de reducción del riesgo de desastres y la acción humanitaria.

74. Actualmente, existe un gran impulso en torno a la elaboración de una agenda mundial de medidas preventivas. En el plano mundial, el UNICEF permanece activo en lo tocante a programas de medidas preventivas desarrollados por el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), que está gestionado por OCHA. En 2020, OCHA desarrolló un trabajo colectivo piloto en materia de medidas preventivas en cinco países: Bangladesh (monzones), Etiopía (sequías), Malawi (períodos de sequía o inundaciones), Somalia (sequías), y un trabajo preliminar en el Chad. En 2021, OCHA amplió su labor a seis países adicionales.

75. Mediante los fondos de medidas preventivas del CERF, el UNICEF ha intensificado las iniciativas de preparación en los sectores que lidera, con anticipación a las sequías en Etiopía y Somalia. Se han distribuido suministros anticipadamente, se ha reforzado la capacidad de los asociados y se han definido los desencadenantes a fin de facilitar la aplicación de medidas rápidas en cuanto se producen las amenazas de sequía. Todo esto contribuye a la continuidad de los servicios esenciales en una región que sufre perturbaciones climáticas habituales, y, en última instancia, ayuda a salvar vidas y a reducir el sufrimiento. Estas medidas preventivas requieren recursos para financiar de manera anticipada las respuestas a las crisis previsibles. Estos recursos abarcan una financiación adecuada, pero también el compromiso y los procedimientos de la organización que permiten la adopción de medidas. Asimismo, deben complementarse con financiación de calidad dedicada a intervenciones del vínculo entre la asistencia humanitaria y el desarrollo que lleguen más temprano en el calendario de intensificación de los riesgos.

Emergencias de salud pública

76. Velar por la salud de los niños y las familias y dar respuesta a las emergencias de salud pública siempre han sido prioridades de la labor del UNICEF. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de la preparación en estos tipos de emergencia específicos, y el examen humanitario ha instado al UNICEF a definir mejor su función en estas situaciones. Esto es algo vital, porque cada año el UNICEF responde a más de 100 amenazas o brotes de salud pública, que están aumentando en frecuencia y gravedad en todo el mundo. La capacidad para hacer frente con eficacia a estas emergencias de salud pública viene determinada por la capacidad de prevenir los brotes y darles respuesta antes de que generen altas tasas de mortalidad y trastornos sociales.

77. Las recomendaciones del examen surgen al tiempo que el UNICEF participa en una iniciativa plurianual para formalizar y reforzar su labor relativa a la salud pública en situaciones de emergencia. Tras el brote de ébola en África Occidental durante el período 2014-2016, el UNICEF comenzó a formalizar su compromiso institucional de ofrecer una respuesta oportuna y adecuada a las emergencias de salud pública: en primer lugar, en 2015, con el lanzamiento de la Iniciativa de Preparación para Situaciones de Emergencia Sanitaria dirigida a reforzar la respuesta a las enfermedades prioritarias, y después en 2019, con la institucionalización de esta iniciativa en el programa Emergencias de Salud Pública, que proporciona coordinación y liderazgo estratégicos para la preparación y la respuesta a las epidemias. En 2020, se revisaron los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria a fin de incluir, por primera vez, compromisos específicos para trabajar en emergencias de salud pública.

78. En la actualidad, la Sección de Emergencias de Salud Pública brinda orientación estratégica y técnica, así como apoyo al aumento de la capacidad en los planos mundial y nacional. La Sección ha dirigido la respuesta de toda la organización a la

pandemia de COVID-19 desde principios de 2020; definió la respuesta estratégica e identificó de manera temprana la mitigación de las repercusiones socioeconómicas de la pandemia como una esfera de trabajo prioritaria para el UNICEF a fin de proteger a los niños. El UNICEF trabajó estrechamente con la OMS en la elaboración de una respuesta a la pandemia científica y basada en los datos, que tuviera en cuenta las necesidades de los niños y las mujeres en todos los contextos.

79. La labor del UNICEF en emergencias de salud pública complementa a la de las agencias y las organizaciones que se centran en los aspectos médicos de la enfermedad y está en consonancia con una estructura sanitaria mundial renovada que aplica un enfoque integral a las necesidades de las comunidades. El UNICEF apoya a los estados, los gobiernos y las comunidades en el desarrollo, el fortalecimiento y el mantenimiento de sus capacidades fundamentales para prevenir las situaciones de salud pública, prepararse ante ellas, detectarlas y darles respuesta, de conformidad con sus obligaciones en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (2005). Los conocimientos específicos y el liderazgo mundial del UNICEF abarcan análisis integrados de brotes, prevención y control de infecciones, WASH, comunicación de riesgos y participación comunitaria, cambios de conducta, protección de la infancia (incluido el apoyo psicológico), inmunización y programación con perspectiva de género, así como una función central en la adquisición y el suministro de contramedidas médicas. La respuesta a la pandemia de COVID-19 ha institucionalizado aún más el enfoque integral y multisectorial de las epidemias, y la estrategia sigue evolucionando a partir de las necesidades y las lecciones aprendidas.

80. El UNICEF es una autoridad en materia de análisis integrados de brotes, un enfoque innovador de análisis que se desarrolló durante el brote de ébola en la República Democrática del Congo en el período 2018-2020. Los análisis integrados de brotes reúnen varios agentes y datos en un enfoque transdisciplinario, con el objetivo de entender de forma más holística las dinámicas de los brotes y fundamentar respuestas inmediatas y con base empírica. El uso de análisis integrados de brotes en el período 2018-2020 se ha replicado con éxito en otros brotes (cólera, peste, COVID-19) y en emergencias de salud pública en otros países.

81. La preparación y la respuesta a las recurrentes, múltiples y simultáneas amenazas de salud pública son vitales, como lo demuestra el caso de Guinea en el período 2020-2021, país en el que se declararon cuatro importantes emergencias de salud pública en solo 17 meses (COVID-19, ébola, fiebre de Lassa y virus de Marburgo), además de los brotes continuos de poliomielitis y sarampión. La Sección de Emergencias de Salud Pública enseguida puso a disposición conocimientos especializados adicionales para dar apoyo a la respuesta multisectorial del UNICEF y al desarrollo de capacidades del país. Esta asistencia oportuna desde el inicio del brote de ébola facilitó las respuestas a los posteriores brotes de virus de Marburgo y fiebre de Lassa.

82. A fin de influir en el debate mundial y respaldar la adecuación de los conocimientos técnicos y la calidad de la respuesta a las emergencias de salud pública, el UNICEF participa activamente en alianzas mundiales como la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN), el Grupo Especial Mundial de Lucha contra el Cólera y el Grupo Internacional de Coordinación de la Provisión de Vacunas. El UNICEF, además, ha formado un equipo de expertos en emergencias de salud pública en la sede de la OMS en Ginebra que trabaja directamente con la OMS para proporcionar preparación y respuestas integradas a las emergencias de salud pública.

83. Las emergencias de salud pública pueden agravar desigualdades de género previas y pueden traducirse en un aumento del riesgo de violencia contra las mujeres y las niñas. El UNICEF está fortaleciendo su capacidad de preparación y respuesta a fin de mitigar la violencia de género en las emergencias de salud pública y hacerle

frente, así como para prevenir la explotación y los abusos sexuales en las comunidades afectadas.

84. El UNICEF tiene previsto concluir una evaluación de su labor en emergencias de salud pública en 2022 con objeto de valorar su capacidad para llevar a cabo esta labor y aportar datos que puedan orientar la toma de decisiones en el futuro.

VI. Rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y localización

85. El examen humanitario puso de relieve que la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas no ocupa de manera sistemática un lugar lo suficientemente central en la labor del UNICEF en contextos humanitarios, a pesar de las mejoras recientes en este sentido. Además, allá donde existen mecanismos de tramitación de sugerencias y reclamaciones, no hay sistemas implantados para dar respuesta a las sugerencias recibidas.

86. El examen ofreció dos recomendaciones dirigidas a remediar esta situación. Una consiste en desarrollar una estrategia de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas que exija la prevención obligatoria de la explotación y los abusos sexuales en todos los contextos humanitarios (actualmente en curso). La otra es hacer de dicha rendición de cuentas una parte obligatoria de los marcos de seguimiento y evaluación en los países con programación humanitaria, especialmente durante la fase de planificación, con miras a reforzar la rendición de cuentas. No obstante, en términos generales, se ha observado un claro cambio de tendencia a favor de tratar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas como una necesidad que se debe integrar en los requisitos de planificación de los programas humanitarios.

87. Los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria revisados también contienen indicadores de referencia específicos para la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, algo que nunca antes había ocurrido en el UNICEF. Uno de ellos insta a las oficinas de país a recibir sugerencias de las personas y adaptar los programas en consecuencia, uno de los objetivos principales de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. El UNICEF tiene previsto aprender y partir de las buenas prácticas disponibles a este respecto, como en el caso del Yemen, donde el proyecto de transferencias en efectivo de emergencia, que llega a más de 1,5 millones de hogares, dispone de un mecanismo integrado de tramitación de sugerencias y reclamaciones que genera una rectificación inmediata y la adaptación programática entre cada ciclo del proyecto. Las poblaciones afectadas pueden ponerse en contacto con un centro de llamadas donde trabajan 70 operadores y que colabora directamente con cerca de 130 miembros del personal sobre el terreno desplegados durante las distribuciones de dinero en efectivo.

88. Los compromisos en materia de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas se han integrado en la respuesta a la pandemia de COVID-19, para lo que se ha aprovechado la colaboración de la Sección de Emergencias de Salud Pública con la GOARN. El UNICEF codirige, junto a la OMS y la FICR, el Servicio Colectivo para la Comunicación de Riesgos y Participación Comunitaria para la COVID-19. Este servicio proporciona una plataforma para la coordinación del enfoque de la participación comunitaria y la rendición de cuentas en el plano nacional. Se centra en garantizar que las respuestas a las emergencias de salud pública se fundamentan en datos y análisis procedentes de las comunidades y se basan en las ciencias sociales, los mecanismos comunitarios de tramitación de sugerencias y otros canales como la escucha social, a fin de conseguir que las voces de la comunidad se escuchen y se tengan en cuenta. En Sudáfrica, por ejemplo, el Departamento Nacional de Salud elabora informes semanales sobre las conversaciones en torno a la COVID-19 y la vacunación,

basados en la escucha social y las actividades presenciales realizadas por *múltiples* asociados, entre ellos el UNICEF. El Departamento Nacional de Salud emplea habitualmente datos y recomendaciones clave del informe para fundamentar las estrategias de comunicación, los procedimientos normativos y *el fomento de la demanda de vacunas*.

89. En noviembre de 2021, el UNICEF organizó un taller sobre programación adaptativa para el personal de la sede y las oficinas regionales y de país, así como determinados asociados externos. El objetivo del taller era determinar los elementos fundamentales de una hoja de ruta para la programación adaptativa y fundamentar la creación y posterior puesta en marcha de un plan de acción de programación adaptativa que respalde la aplicación del Plan Estratégico del UNICEF.

90. El UNICEF promueve activamente la cooperación en torno a la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas en el plano interinstitucional. La rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas fue uno de los temas de la reunión de Directores del CPO de octubre de 2021, y se acordó seguir adelante con diversas medidas clave de seguimiento, como la elaboración de una declaración de compromiso sobre la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y la comunicación de su importancia a los equipos humanitarios en los países, entre otras.

91. El CPO ha señalado que la colaboración con agentes locales es fundamental para lograr una rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas más eficaz. En consecuencia, resultan cruciales el fortalecimiento de las alianzas y la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, que por lo general tienen una conexión más constante con las comunidades locales. Esto está estrechamente relacionado con la agenda de localización emergente. En consonancia con las recomendaciones del examen humanitario en materia de localización, el UNICEF ha redactado el borrador de una estrategia institucional para un enfoque integral de la localización, que abarca a) la inversión en la capacidad institucional y técnica de los agentes locales (autoridades nacionales, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y el sector privado); b) el respeto y el fortalecimiento del liderazgo y la coordinación de la acción humanitaria por las autoridades nacionales y locales, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades; c) la participación en alianzas basadas en principios; d) la adopción de una gestión integral de los riesgos; e) el apoyo a acuerdos y financiación plurianuales, siempre que sea posible; y f) el intercambio de capacidades con los agentes locales, incluidas las comunidades.

92. El impulso de la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y un mayor énfasis en la agenda de localización forman parte del debate más amplio sobre la descolonización de la asistencia. Esto está integrado en el Plan de Acción para la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (Addressing Racism and Racial Discrimination) del CPO y constituye una prioridad para el UNICEF, tal y como lo presentó en su plan de acción sobre la materia.

VII. De cara al futuro: esferas que requieren apoyo adicional para la plena aplicación de las recomendaciones

93. El UNICEF ya ha hecho un “anticipo” para asegurar un cambio visionario en su acción humanitaria, y el examen humanitario ofrece una hoja de ruta para dicho cambio. Este anticipo consiste en: el compromiso institucional, como evidencia la aprobación del personal directivo superior del UNICEF de todas las recomendaciones del examen; la forma en que ya se ha incorporado el examen a los indicadores institucionales clave para la acción humanitaria, incluidos los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria, el nuevo Plan Estratégico y los procedimientos de emergencia; cómo se están reflejando la labor y las recomendaciones del examen en

los planes de trabajo anuales para 2022 en la sede y las oficinas regionales y de país; las iniciativas para incorporar el examen a los procesos actuales de seguimiento y planificación a fin de garantizar un compromiso más sólido y un cambio institucional integral; y la asignación de fondos destinados a promulgar el examen.

94. En general, la plena aplicación de las recomendaciones del examen humanitario tiene un costo aproximado de 32 millones de dólares en cuatro años. Esta cifra puede hacer que los cerca de 3.000 millones de dólares que el UNICEF invierte anualmente en acción humanitaria tengan una mayor repercusión para dar respuesta a las necesidades de los niños en crisis humanitarias.

95. El UNICEF prevé asignar al menos 12 millones de dólares de recursos existentes, incluidos los recursos básicos. La Oficina de Programas de Emergencia asignó 1 millón de dólares en concepto de financiación para la asistencia humanitaria mundial en 2021 con el objetivo de iniciar la aplicación de las recomendaciones. De esta cantidad, a noviembre de 2021, se han recaudado y asignado 800.000 dólares para esferas de las recomendaciones como: la gestión de talentos del personal directivo superior y el desarrollo de capacidades para mejorar la gestión de alto nivel de la acción humanitaria, lo que incluye la dirección del grupo integrado; la localización, a fin de garantizar orientaciones institucionales bien definidas que den prioridad a los enfoques y los agentes locales; el aumento de las capacidades de acceso y promoción del UNICEF; la labor dirigida a un marco conjunto de resultados entre el desarrollo y la acción humanitaria para una programación más holística; la inversión en la respuesta a emergencias de salud pública, lo que incluye la preparación; y, por último, las modalidades de programación, como la programación basada en transferencias de efectivo.

96. Conseguir el cambio de visión en la acción humanitaria del UNICEF que demanda el examen requiere inversiones adicionales significativas en las esferas clave. El Fondo está elaborando un argumento a favor de la inversión para solicitar más apoyo en algunos de los cambios a más largo plazo y de más alcance necesarios en las cuatro esferas:

a) Liderazgo humanitario: existen dos elementos de inversión que pueden ayudar al UNICEF a velar por que sus líderes humanitarios cuenten con las habilidades y competencias necesarias para dirigir respuestas humanitarias proactivas, ágiles y eficaces y que los sistemas de la organización estén debidamente equipados para respaldar estas respuestas. El primero, un centro de recursos humanitarios, aunaría un equipo central virtual de personal de recursos humanos y consultores especializados en el plano mundial. Este equipo central promovería el cambio institucional necesario para brindar un mayor apoyo al aspecto humano de las respuestas humanitarias. El segundo consiste en un programa de liderazgo humanitario joven, porque prepararse para las emergencias del futuro requiere invertir en los líderes del mañana.

b) Plataforma de aprendizaje humanitario: el UNICEF planea invertir en una plataforma de aprendizaje humanitario, que se desarrolle y actualice a partir de las herramientas disponibles que pueden facilitar el fomento de capacidades en las principales esferas de crecimiento identificadas en el examen. De esta forma, se puede asegurar la creación de un equipo sólido de profesionales humanitarios. La plataforma de aprendizaje empleará un marco de competencias para cartografiar las competencias de los Compromisos Básicos para la Infancia en la Acción Humanitaria y el Plan Estratégico y dotar a los miembros del personal de habilidades técnicas que les permitan ofrecer una acción humanitaria ágil, eficaz y de calidad.

c) Preparación: se necesita más apoyo para poder asegurar una inversión adecuada en preparación, medidas preventivas más eficaces y una programación humanitaria y de desarrollo más robusta. Esto incluye la inversión en herramientas y

alianzas para el seguimiento contextual de los riesgos; el fortalecimiento de los sistemas a fin de garantizar la sensibilidad ante los conflictos y ampliar los programas y las estrategias en materia de prevención de conflictos, cohesión social y consolidación de la paz; y la mejora de la programación multisectorial fundamentada en los riesgos.

d) Capacidad técnica y modalidades de programación: el UNICEF necesita inversión en capacidad técnica que le permita hacer frente a la tendencia ascendente de las crisis y también en las modalidades clave de programación, para poder llevar a cabo una labor eficiente y eficaz en todos los contextos de emergencias. Esto incluye el desarrollo de orientaciones normativas para sistemas de protección de la infancia que den cabida a los migrantes; el fortalecimiento de la programación para emergencias de salud pública; la ampliación de los programas de transferencias en efectivo con fines humanitarios; la puesta a prueba de programas adicionales a través de la cartera de innovaciones humanitarias; la búsqueda de nuevas formas de trabajo en entornos complejos; el refuerzo de la programación a distancia; y la instauración de herramientas para la aplicación directa.

VIII. Conclusión

97. El examen humanitario ha brindado al UNICEF la oportunidad de mejorar su acción humanitaria en todo el mundo. Se necesita aplicar un enfoque común a toda la organización y la voluntad de cambiar la cultura y la mentalidad institucionales para cumplir la promesa del examen. Esta labor ya ha empezado, pero aún queda mucho por hacer para garantizar que el UNICEF y sus asociados puedan seguir liderando la respuesta a las emergencias del futuro y obtener resultados en favor de los niños y sus familias.
