

El enfoque de preparación de la respuesta de emergencia (CPO, situaciones relacionadas con desplazados internos, desastres naturales)

07 Marzo 2023

Puntos clave

- La PRE es el marco adoptado por el CPO para la preparación para situaciones de desplazamiento interno, desastres naturales y otras emergencias no relacionadas con los refugiados. A nivel nacional, en apoyo al Gobierno del país de destino, estos esfuerzos de preparación están liderados por el Coordinador Residente o por el Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas.
- Por otra parte, las iniciativas de preparación para posibles emergencias relacionadas con los refugiados (llegada de refugiados) en apoyo al Gobierno del país de destino siempre están lideradas por el Representante del ACNUR, con la participación de miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país. En este caso se utiliza el marco proporcionado por el Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados.
- La PRE se centra en las situaciones en las que la dimensión de una emergencia potencial requiere una actuación concertada de varios organismos y organizaciones.
- Un análisis de riesgos constante y en tiempo real y las alertas tempranas de los equipos humanitarios en los países son vitales para la preparación para situaciones de emergencia y desencadenan las correspondientes acciones de preparación.

1. Líneas generales

Nota. En este artículo se expone la "versión beta" del enfoque de preparación de la respuesta de emergencia (PRE) que el Equipo de Tareas del Comité Permanente entre Organismos (CPO) sobre Preparación y Resiliencia publicó para su experimentación

sobre el terreno en 2015. Su contenido no refleja necesariamente la versión definitiva que se publicará.

El objetivo de la preparación de la respuesta de emergencia (PRE) es optimizar la rapidez y el volumen de la asistencia esencial proporcionada inmediatamente después del estallido de una emergencia humanitaria. Proporciona orientaciones prácticas dirigidas a ayudar a los equipos interinstitucionales (entre los que figuran organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y diversas ONG) a la hora de prepararse conjuntamente para responder a emergencias potenciales de forma que puedan ofrecer un nivel adecuado de asistencia humanitaria y protección.

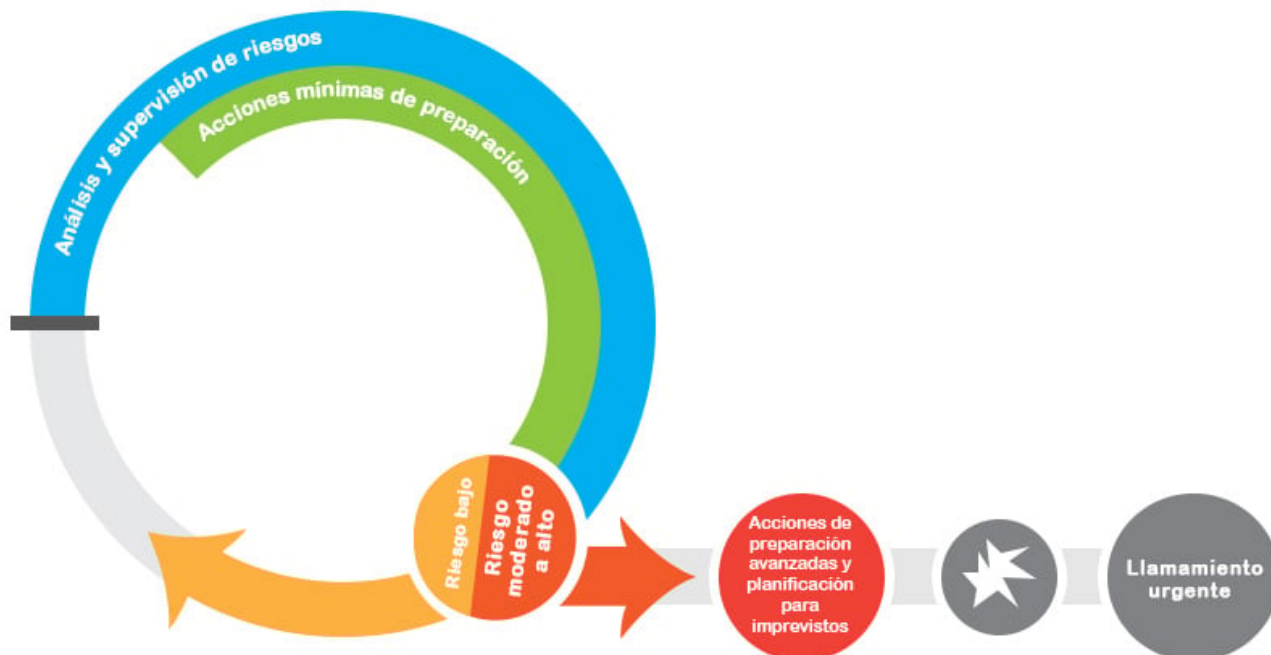
La PRE se aplica fundamentalmente a la preparación interinstitucional para hacer frente a desastres naturales y situaciones de desplazamiento interno. Ante una posible crisis de refugiados (cuando el riesgo de emergencia identificado se refiere específicamente a la posibilidad de que se produzca una emergencia relacionada con refugiados), deberá utilizarse el Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados (que sigue el mismo enfoque que la PRE) como caja de herramientas y para obtener orientación.

La PRE describe el modo en que la comunidad humanitaria internacional puede organizarse para apoyar y complementar la acción de los gobiernos nacionales. Sus directrices se basan en la premisa de que los gobiernos ostentan la responsabilidad fundamental de prestar asistencia humanitaria a las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, así como a los subgrupos de la población que se encuentren en situación de necesidad, en consonancia con la resolución 46/182 de la Asamblea General, que afirma lo siguiente: "Cada Estado tiene la responsabilidad primordial y principal de ocuparse de las víctimas de desastres naturales y otras emergencias que se produzcan en su territorio. Por lo tanto, corresponde al Estado afectado el papel principal en la iniciación, organización, coordinación y prestación de asistencia humanitaria dentro de su territorio".

La PRE es una herramienta que permite:

- adquirir una comprensión común de los riesgos y contar con un sistema para vigilar dichos riesgos, garantizando una pronta intervención cuando sea necesaria;
- establecer un nivel mínimo de preparación frente a múltiples peligros;
- adoptar medidas adicionales, incluido el desarrollo de planes de contingencia para riesgos específicos que se pueden utilizar como base para un plan de respuesta preliminar a fin de satisfacer las necesidades diferenciadas de una población afectada por una emergencia humanitaria en las tres o cuatro primeras semanas.

El Equipo de Tareas del CPO sobre Preparación y Resiliencia ha desarrollado la PRE, en cuya elaboración ha participado el ACNUR. Esta herramienta sustituye a las "Directrices sobre la Planificación Interinstitucional para Imprevistos en la Asistencia Humanitaria" elaboradas en 2001 y actualizadas en 2007.



2. Relevancia para operaciones de emergencia

El objetivo de la preparación para situaciones de emergencia es garantizar que, cuando se necesite, se disponga de la dirección estratégica necesaria y de los pilares fundamentales requeridos para una eventual respuesta. La experiencia ha demostrado que la puesta en marcha de la prestación de ayuda de emergencia, sobre todo a una escala importante, requiere un tiempo significativo. Con la adopción de medidas de preparación, las operaciones anticipan las acciones preparatorias antes de que se produzca una crisis. La preparación incluye las tareas siguientes: análisis del contexto, planificación, identificación de las carencias, establecimiento y coordinación de asociaciones, y, en su caso, posicionamiento previo de los recursos. Una correcta preparación para situaciones de emergencia permite sentar las bases de la respuesta de emergencia.

Algunos de los componentes del Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados se activan cuando se alcanzan los niveles de riesgo especificados, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Componente	¿Cuándo y quién?	Objeto
------------	------------------	--------

<p>Análisis y supervisión de riesgos (en situaciones en las que existen múltiples peligros).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Permanentemente, a intervalos regulares. ◦ Los equipos de las Naciones Unidas en el país o los equipos humanitarios en el país, dirigidos por el Coordinador Residente o el Coordinador Humanitario. 	<p>Identificar los posibles peligros y llevar a cabo un seguimiento de los indicadores relacionados con dichos peligros.</p>
<p><u>Acciones mínimas de preparación previstas por la PRE.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Permanentemente. ◦ Los equipos de las Naciones Unidas en el país o los equipos humanitarios en el país, y los grupos temáticos, si existen. 	<p>Mantener un nivel mínimo de preparación y sentar las bases para la preparación para situaciones de emergencia.</p>
<p><u>Acciones de preparación avanzadas previstas en la PRE y planificación de imprevistos en este marco.</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ En situaciones de riesgo mediano y elevado (puntuación de riesgo superior a 8). ◦ Los equipos de las Naciones Unidas en el país o los equipos humanitarios en el país, y los grupos temáticos, si existen. 	<p>Alcanzar el nivel de preparación para situaciones de emergencia.</p>

3. Guía principal

Proceso subyacente - ¿cómo funciona?

La PRE es un proceso ininterrumpido que se divide en tres elementos clave:

- análisis y supervisión de riesgos;
- acciones mínimas de preparación;
- acciones de preparación avanzadas y planificación de imprevistos.

El enfoque:

- está liderado por un Coordinador Residente o un Coordinador Humanitario;
- esta gestionado por el equipo de las Naciones Unidas en el país o por el equipo humanitario en el país;
- está respaldado por un grupo de coordinación intergrup/sectorial y por grupos

temáticos/sectores, si existen;

- integra a una amplia variedad de agentes, incluso a nivel subnacional;
- apoya a las autoridades nacionales, que son las principales responsables de atender a las personas afectadas.

Contexto	Rendición de cuentas
En los países en los que existen estructuras de coordinación humanitaria del CPO.	El coordinador humanitario, trabajando con el equipo humanitario en el país y con los grupos temáticos o sectores presentes en el país, deberá liderar el proceso de la PRE y garantizar la coherencia en el seno del equipo humanitario y con las estructuras nacionales. El ACNUR lidera la coordinación en contextos de refugiados (en cuyo caso se aplica el Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados); la OMS hace lo propio ante las emergencias de salud pública.
En los países en los que no existen estructuras de coordinación humanitaria del CPO.	El Coordinador Residente deberá crear un equipo humanitario interinstitucional a nivel de país y trabajar con dicho equipo y con las autoridades nacionales para implementar la PRE. El Coordinador Residente deberá alentar la participación y las aportaciones de las ONG, incluidas las organizaciones de mujeres que desarrollen su actividad en el país, a fin de garantizar que se reconozcan sus capacidades humanitarias y sus conocimientos especializados y que puedan realizar una contribución plena. Puede ser necesario ampliar los mecanismos de coordinación en el país con este fin.

El alcance de la implicación de las autoridades nacionales y subnacionales depende del contexto. En todas las situaciones, la PRE debe basarse en el conocimiento de la planificación, las capacidades y los sistemas de las autoridades nacionales y locales. Esto debe complementarse con un conocimiento de las desigualdades y vulnerabilidades subyacentes que influyen en la susceptibilidad y la resiliencia de las mujeres, los hombres y sus comunidades frente al riesgo en un contexto determinado. Asimismo, la PRE debe estar guiada por los principios de neutralidad e imparcialidad.

El enfoque de la PRE presenta tres niveles de actuación interrelacionados:

interinstitucional	sector/grupo temático	específico a la organización.
<p>Constituye un marco integral para orientar la acción colectiva de todos los agentes que pueden participar en la respuesta humanitaria</p>	<p>Define cómo trabajarán los diferentes organismos para lograr conjuntamente los objetivos específicos del sector.</p>	<p>Describe cómo responderá la organización.</p> <p>Nota. El enfoque de la PRE no define la forma de planificación a nivel de cada organismo.</p>

Descripción general de los tres principales componentes de la PRE

(a) Análisis y supervisión de riesgos (en situaciones en las que existen múltiples peligros)

Una comprensión clara y compartida de los riesgos que pueden desencadenar una crisis lo suficientemente importante como para requerir una respuesta humanitaria coordinada es fundamental para el proceso de PRE en su integridad. El análisis aporta información a la planificación, al tiempo que el seguimiento garantiza que el proceso pueda responder a los riesgos emergentes. El proceso de análisis de riesgos identifica los peligros que podrían desencadenar una crisis y los clasifica según su repercusión y probabilidad. La clasificación de riesgos determina si los umbrales son bajos, medianos o altos. Es recomendable elaborar un plan de imprevistos (véase la sección "Acciones de preparación avanzadas y planificación de imprevistos") cuando se determina que los umbrales de riesgo son medianos o altos.

En paralelo debe llevarse a cabo un seguimiento de los riesgos, utilizando los indicadores identificados en el marco del proceso de análisis de riesgos. Este seguimiento proporciona alertas tempranas de los riesgos emergentes, lo que, a su vez, posibilita una pronta actuación (adaptación del plan de imprevistos, por ejemplo, o adopción de medidas que mitiguen los efectos de un riesgo emergente, cuando resulta posible).

(b) [Acciones mínimas de preparación](#) previstas por la PRE

Las acciones mínimas de preparación constituyen un conjunto de actividades que todos los equipos de las Naciones Unidas en los países deben llevar a cabo con el fin de establecer un nivel mínimo de preparación para situaciones de emergencia en sus respectivos países. Las acciones mínimas de preparación no abordan riesgos o hipótesis concretos, y por lo general no exigen recursos significativos. Incluyen la supervisión de los riesgos, el establecimiento de mecanismos de coordinación y gestión, la elaboración de evaluaciones conjuntas de las necesidades, actividades de seguimiento, gestión de la información y el establecimiento de capacidad operativa, así como de mecanismos que permitan ofrecer asistencia y protección de emergencia esenciales. La ejecución de estas medidas marca una diferencia fundamental en la

calidad de una eventual respuesta y permite responder de manera flexible a los diferentes tipos de emergencia.

(c) [Acciones de preparación avanzadas](#) previstas en la PRE y [planificación de imprevistos en este marco](#)

Las acciones de preparación avanzadas y la planificación de imprevistos son dos grupos de actividades complementarias, que deben ponerse en marcha conjuntamente con objeto de planificar las actuaciones que se llevarán a cabo ante riesgos específicos cuando el análisis y el seguimiento de los riesgos indican que el riesgo de emergencia es mediano o alto.

Estas acciones están diseñadas para elevar el nivel de preparación de un equipo humanitario en el país para responder ante determinados riesgos. A diferencia de las acciones mínimas de preparación, las acciones de preparación avanzadas abordan riesgos concretos. Se basan en las acciones mínimas de preparación ya adoptadas. La lista de verificación de las acciones de preparación avanzadas (véase el anexo III) incluye las acciones de preparación esenciales que complementan y respaldan el proceso de planificación de imprevistos.

En un plan de imprevistos se define la estrategia inicial de respuesta y el plan operativo para dar respuesta a las necesidades humanitarias durante las tres o cuatro primeras semanas de una emergencia. Un plan de imprevistos establece qué podría ocurrir y lo que se podría necesitar, las medidas que será necesario adoptar, los recursos que se requerirán y las carencias que será necesario colmar.

Función y responsabilidades del ACNUR

Como miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país y del equipo humanitario en el país, el ACNUR participa plenamente en la PRE. Con respecto a la preparación para situaciones de desplazamiento interno y de desastres naturales, el ACNUR contribuye a las iniciativas de preparación lideradas por el Coordinador Residente o Humanitario. Como parte de un plan de preparación global, el ACNUR dirige los esfuerzos de preparación de los tres grupos temáticos con los responsables de los diferentes organismos (el [grupo temático de Protección](#), el de Refugio y el de [Coordinación y Gestión de Campamentos](#)). El alcance de esta implicación dependerá de si las respuestas de estos grupos temáticos constituyen una prioridad para la preparación y de si se han activado formalmente los grupos temáticos en el país.

Consideraciones para la implicación del ACNUR en el ámbito nacional

- La PRE debe ser práctica y centrarse en las necesidades, en lo que ya existe y en cómo superar las brechas; y también en el modo en que el equipo en el país puede llegar a las personas afectadas y prestarles asistencia. En otras palabras, se trata de un proceso

consistente en formular y responder preguntas cruciales desde el punto de vista operativo. El análisis y la supervisión de riesgos son la clave para una preparación dinámica y que dote de capacidad de respuesta.

- La PRE debe ser flexible. Los equipos en el país deberán priorizar las actuaciones en vista de la capacidad del país para someterse al proceso de preparación.
- La PRE debe ser participativa. La planificación resulta más eficaz cuando se implica desde el inicio del proceso a todos los agentes que vayan a tener que trabajar juntos.
- El liderazgo estratégico del Coordinador Residente o Humanitario, así como el compromiso de los organismos presentes en el país de dotar personal y recursos para apoyar el proceso, son vitales para el éxito de la PRE, que depende de todos y cada uno de los miembros del equipo en el país.

Anexos

[Emergency Response Preparedness July 2015](#)

4. Enlaces

[ReliefWeb Response](#)

5. Contactos principales

Puede ponerse en contacto con la División de Emergencias, Seguridad y Suministros del ACNUR en la siguiente dirección: hqemhand@unhcr.org.