

Planificación de imprevistos en el marco de la preparación de la respuesta de emergencia (CPO, situaciones relacionadas con desplazados internos, desastres naturales)

07 Marzo 2023

Puntos clave

- La planificación de imprevistos y las acciones de preparación avanzadas contempladas en la PRE son herramientas interinstitucionales diseñadas para alcanzar un determinado nivel de preparación para situaciones de emergencia no relacionadas con refugiados.
- La activación y dirección de su ejecución compete al Coordinador Residente o al Coordinador Humanitario en el país afectado, con la participación de miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país.
- En el caso de que se prevea una crisis de refugiados, el ACNUR lidera la planificación interinstitucional de imprevistos y se aplican las orientaciones del Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados relativas a la planificación de imprevistos.
- Es obligatorio elaborar planes de imprevistos cuando el nivel de riesgo sea "mediano" o superior.
- A lo largo del proceso de planificación se deberán identificar y documentar acciones de preparación específicas o problemas que requieran seguimiento.
- El documento en el que se recoge el plan de imprevistos no constituye un fin en sí mismo; el proceso consultivo e inclusivo, en el que deben participar todos los asociados, es igualmente importante. Dicho proceso refleja las decisiones adoptadas por todos los socios involucrados en el proceso de planificación.

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.

"La planificación de imprevistos es un proceso en el que, en previsión de posibles crisis, se desarrollan estrategias, mecanismos y procedimientos para responder a las necesidades humanitarias de las personas que pueden resultar perjudicadas por esas crisis" (Richard Choularton, **Contingency Planning and Humanitarian Action: A Review of Practice**, HPN Network Paper No. 59, marzo de 2007). 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. Refleja las decisiones adoptadas por todos los socios involucrados en el proceso de planificación. Si la emergencia se materializa, debe ser posible convertir rápidamente dicho plan en un plan de respuesta preliminar, tal como prevé [el ciclo de programas humanitarios del Comité Permanente entre Organismos](#) (CPO).

El proceso de planificación de imprevistos contemplado en la preparación de la respuesta de emergencia (PRE), que generalmente está liderado por el Coordinador Residente o Humanitario en el país, se aplica primordialmente a la preparación interinstitucional para desastres naturales y situaciones de desplazamiento interno.

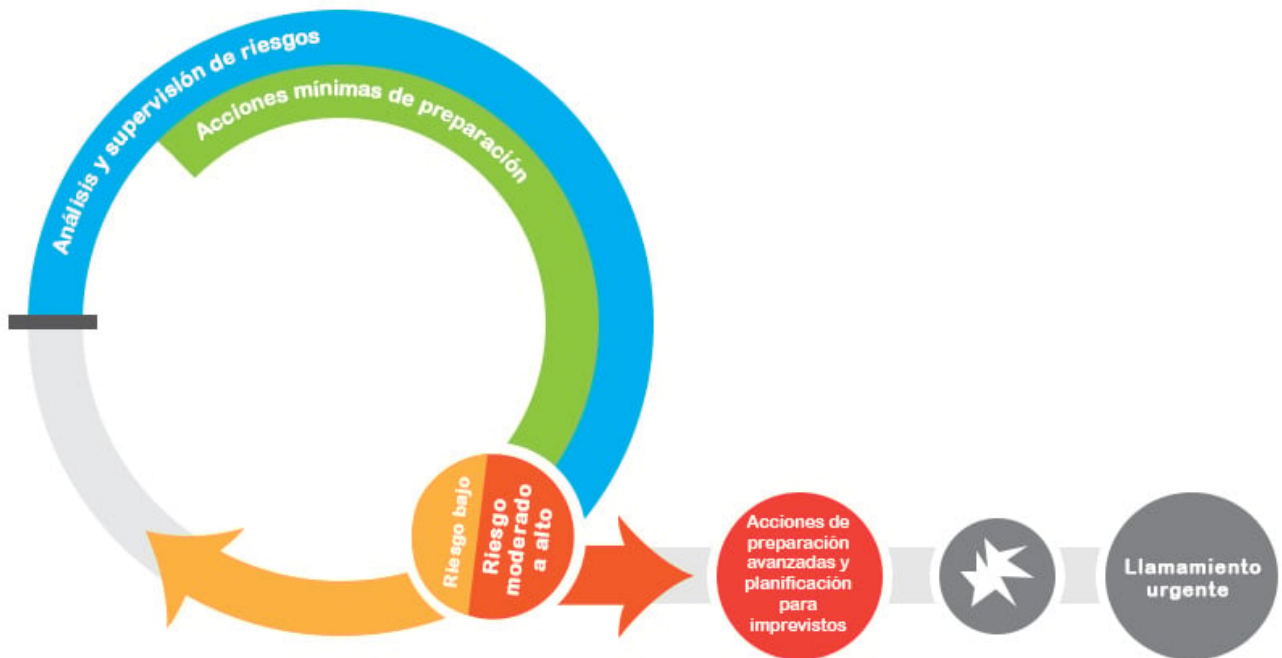
Ante una posible crisis de refugiados (cuando el riesgo de emergencia identificado se refiere específicamente a la posibilidad de que se produzca una emergencia relacionada con refugiados), deberá utilizarse el Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados (que sigue el mismo enfoque que la PRE) como caja de herramientas y para obtener orientación. Las orientaciones sobre la planificación de imprevistos que ofrece dicha caja de herramientas está específicamente adaptada a las crisis relacionadas con refugiados. El Representante del ACNUR en el país se encarga en todo caso de liderar la planificación interinstitucional de imprevistos para situaciones relacionadas con refugiados, apoyando los esfuerzos del gobierno del país de acogida.

Principios fundamentales de la planificación de imprevistos

- La planificación de imprevistos debe ser sencilla de ejecutar. No debe contener tareas que únicamente puedan ser realizadas por personal especializado: deberá participar todo el personal que vaya a tener que involucrarse en una eventual respuesta. Apropiación y comprensión son esenciales cuando se trata de poner en marcha una respuesta.
- El plan de imprevistos debe ser concreto, no genérico. Es importante vincularlo con el análisis y supervisión de riesgos, de modo que el plan se apoye en información específica.
- Los planes de imprevistos deben utilizar los recursos de manera eficiente, eficaz y equitativa con objeto de responder adecuadamente a las necesidades humanitarias.
- La planificación de imprevistos debe seguir un proceso definido. Si bien es importante contar con planes por escrito, en ausencia de un proceso formal existe el riesgo de que la planificación de imprevistos simplemente se ignore y acabe olvidada en un cajón o un

archivo, por lo que resultaría inútil. El documento en sí no es lo más importante; en él se documenta un proceso de adopción de decisiones previo que responde a una serie de preguntas y asigna responsabilidades.

- La planificación de imprevistos debe ser realista. Y, para ello, es esencial tener una visión también realista de la capacidad de respuesta. En muchos planes de imprevistos se da por supuesto que existe una capacidad de respuesta suficiente, o que esta se puede obtener de manera inmediata. Sin embargo, no se suelen invertir los esfuerzos suficientes para determinar lo que esto conlleva. Como resultado de ello, los planes de imprevistos pueden dar la impresión de que se puede gestionar una crisis, cuando es probable que esta supere con creces la capacidad de respuesta disponible.

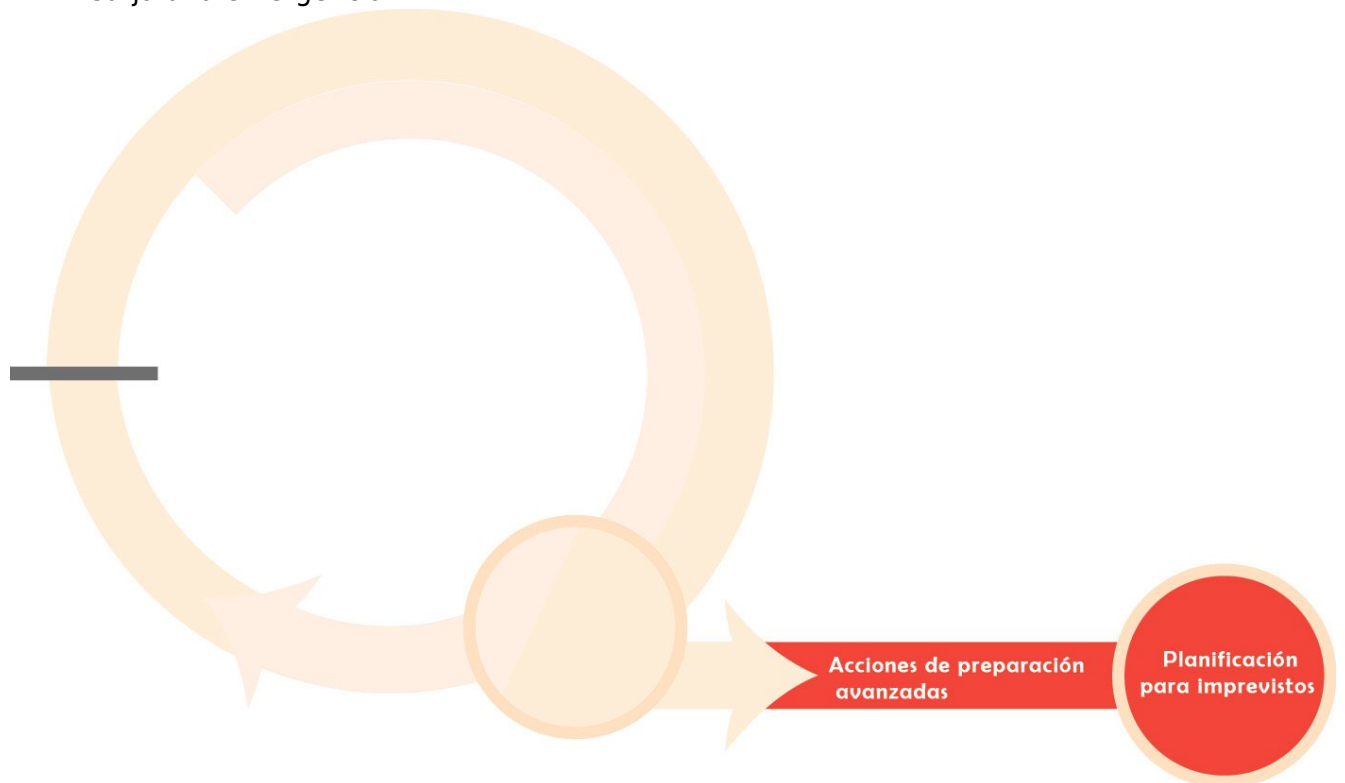


2. Relevancia para operaciones de emergencia

El sistema del CPO adopta un enfoque prospectivo con respecto a las [acciones de preparación avanzadas](#) previstas en la PRE y la planificación de imprevistos, sobre todo una vez que se han alcanzado los umbrales identificados mediante el análisis de riesgos. Cuando un riesgo se clasifica como "mediano" o superior (es decir, cuando alcanza una puntuación de 8 o más), es obligatorio adoptar las acciones de preparación avanzadas y los planes de imprevistos contemplados en la PRE. Consúltense la sección [Análisis y supervisión de riesgos en la PRE](#).

Los objetivos de un plan de imprevistos son:

- promover entre todos los socios implicados una visión común del alcance previsto de la emergencia, las necesidades humanitarias que pueden surgir y la naturaleza y alcance de la respuesta operativa planificada;
- explicar claramente la estrategia de respuesta de los sectores/grupos temáticos para satisfacer las necesidades inminentes de la población afectada en las primeras semanas de una emergencia;
- identificar los desafíos y carencias específicos de la posible respuesta;
- comunicar las necesidades de financiación previstas;
- respaldar una pronta elaboración de un plan de respuesta preliminar en el caso de que surja una emergencia.



3. Guía principal

Proceso subyacente - ¿cómo funciona?

La activación y ejecución de la planificación de imprevistos contemplada en la PRE deberán estar lideradas por el Coordinador Residente o el Coordinador Humanitario, con la participación de miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país. Si el nivel de riesgo se mantiene en un nivel mediano o elevado durante un largo período, o si el peligro que desencadenó la respuesta se agrava, se recomienda revisar periódicamente los planes de imprevistos.

Paso 1. Acciones de preparación avanzadas previstas en la PRE (véase la sección [Acciones de preparación avanzadas previstas en la PRE](#))

Paso 2. Elaborar un plan de imprevistos

El equipo de las Naciones Unidas en el país o el equipo humanitario en el país deberá elaborar un plan de trabajo y un cronograma para el desarrollo del plan. Se deberá acordar y asignar la responsabilidad y el plazo para la finalización de cada sección del plan. Dado que la responsabilidad global del plan de imprevistos recae en el equipo de las Naciones Unidas en el país o en el equipo humanitario en el país, bajo la dirección del Coordinador Residente o del Coordinador Humanitario, se deberían celebrar consultas periódicas y orientar sus actuaciones.

Paso 3. Abordar las deficiencias en términos de preparación

Se deberán abordar las deficiencias de preparación identificadas durante el proceso de planificación. Una vez más, será necesario hacerlo de manera sistemática, asignando responsabilidades y acordando plazos.

Paso 4. Verificar el plan de imprevistos

Se deberá acordar un calendario de verificación y revisión periódicas del plan, que deberá estar vinculado con la supervisión del riesgo. Para verificar el plan, se deberán utilizar herramientas tales como simulaciones.

Estructura del plan de imprevistos contemplado en la PRE. (Véase también el modelo de plan de imprevistos de la PRE)

(a) **Análisis de la situación y de los riesgos (incluido un análisis de género).** Esta sección ofrece un resumen de lo que cabe esperar que ocurra, su repercusión probable y la capacidad de respuesta. También contiene las principales hipótesis de planificación utilizadas para elaborar el plan de imprevistos.

(b) **Estrategia de respuesta.** En este apartado se describe los resultados que se espera lograr con el plan. Se desarrolla una estrategia de respuesta basada en el análisis de la situación y de los riesgos. La estrategia de respuesta contiene dos elementos principales. En primer lugar, se definen los objetivos sobre la base de la información obtenida a través del análisis de riesgos. En segundo lugar, se detalla la respuesta o las intervenciones que se llevarán a cabo para conseguir esos objetivos.

(c) **Ejecución operativa.** En la estrategia de respuesta se definen los objetivos; en esta sección se especifica cómo se lograrán. La ejecución operativa define las intervenciones apropiadas y el modo en que se implementarán (por ejemplo, a través de ONG en colaboración con el gobierno local para distribuir artículos de socorro), así como los pasos necesarios (aspectos logísticos, evaluaciones de las necesidades, etc.). Esta sección se presenta en forma de **planes sintéticos de los grupos temáticos**, que incluyen una descripción general de las acciones operativas necesarias para cumplir los objetivos de los grupos temáticos/sectores.

(d) **Mecanismos de coordinación y gestión.** En esta sección se describen las estructuras de coordinación y gestión necesarias para respaldar la respuesta.

(e) **Mecanismos de apoyo operativo** (evaluación común, gestión de la información, supervisión de la respuesta). En esta sección se exponen los mecanismos que respaldarán las

operaciones. A medida que se avance en la elaboración del plan de imprevistos se irán concretando más claramente las necesidades específicas en materia de apoyo operativo.

(f) **Carencias y acciones de preparación.** En esta sección se describen las carencias de preparación identificadas durante el proceso de planificación. Estas carencias deben ser examinadas y será necesario establecer prioridades entre ellas; además, se deberán asignar responsabilidades y plazos para las intervenciones dirigidas a solventarlas.

(g) **Requisitos de financiación.** Esta sección debe contener dos presupuestos: un presupuesto indicativo para la respuesta planificada, y un presupuesto para las acciones de preparación. La elaboración de presupuestos indicativos ofrece diversas ventajas. En primer lugar, proporciona tanto a la sede del ACNUR como a los donantes una indicación clara del apoyo que probablemente se vaya a necesitar y de la dimensión probable de la respuesta que se está planificando. En segundo lugar, garantiza que, en caso de que se requiera una respuesta, no se pierda tiempo publicando planes de respuesta presupuestados.

Mantenimiento

El proceso de planificación de imprevistos no termina con la elaboración del correspondiente plan, ya que este debe examinarse y actualizarse periódicamente. Resulta especialmente importante someter el plan a una revisión pormenorizada cuando el mecanismo de supervisión del riesgo señala un cambio en la situación existente, o cuando se altera el entorno institucional (tras un cambio significativo en la composición o la dirección del equipo humanitario en el país, por ejemplo). Los planes de trabajo de las organizaciones y personas participantes deberán contemplar una implicación constante en el seguimiento del plan de imprevistos.

Los **ejercicios de simulación** sencillos son de gran valor. Gracias a ellos, las personas y entidades que vayan a participar en una respuesta humanitaria pueden familiarizarse con los mecanismos de coordinación y respuesta previstos en el plan. Además, ayudan a contrastar las hipótesis de planificación y a poner a prueba los sistemas de respuesta. Se pueden utilizar simulaciones como parte de un programa regular de revisión y actualización del plan de imprevistos.

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 en la planificación de imprevistos contemplada en la preparación de la respuesta de emergencia (PRE) para desastres naturales y situaciones de desplazamiento interno, bajo la dirección del Coordinador Residente o Humanitario en el país. El ACNUR también puede liderar la elaboración de los planes de los grupos temáticos en el caso de que el plan de imprevistos en cuestión prevea los grupos temáticos que lidera ([Protección](#), [Refugio](#), [Coordinación de campamentos y Gestión de campamentos](#)) y que resulte apropiado que el ACNUR asuma dicho liderazgo -ante situaciones de desastres naturales, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) lidera las actividades de refugio de los grupos temáticos y las actividades de gestión y coordinación de campamentos de la OIM-. Los planes de imprevistos contemplados en la PRE siempre deben incluir un plan para el [grupo temático de 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), el ACNUR liderará las iniciativas de preparación junto con sus asociados y 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. El Conjunto de Medidas de Preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados incluye orientaciones específicas para la planificación interinstitucional de imprevistos en situaciones de crisis de refugiados.

Anexos

[Emergency Response Preparedness July 2015](#)

[ERP Annex X - contingency plan template \(draft\)](#)

4. Enlaces

[ReliefWeb Response](#)

5. Contactos principales

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