UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

Política de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia del ACNUR

04 Mayo 2023

Puntos clave

- La política de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia es el documento principal que regula el papel del ACNUR en situaciones de emergencia. El cumplimiento de esta política es obligatorio.
- El ACNUR declara una emergencia a nivel interno al enfrentarse a una crisis humanitaria ante la que el gobierno o la organización carecen de capacidad de respuesta sobre el terreno.
- La preparación proactiva es fundamental para lograr una respuesta oportuna y eficaz en situaciones de emergencia.
- Con el fin de agilizar la prestación de asistencia vital, la declaración de emergencia dispone procedimientos simplificados sobre suministro, acuerdos de asociación, recursos humanos, entre otros temas.

1. Líneas generales

La principal prioridad de cualquier respuesta humanitaria es salvar vidas y minimizar los daños graves mediante la atención de las necesidades humanitarias más urgentes. La Política de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia del ACNUR establece los mecanismos internos del ACNUR para la preparación ante situaciones de emergencia, como la gestión de riesgos y la planificación de contingencia y para la respuesta, que incluye aspectos tales como cuándo y cómo se declara una emergencia, qué acuerdos de coordinación se establecen y qué mecanismos de apoyo se adoptan.

2. Relevancia para operaciones de emergencia

La política establece el marco de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia del ACNUR. Se aplica a todos los miembros del personal del ACNUR y a la fuerza de trabajo afiliada sobre el terreno y en la sede que participen en tareas de dirección, gestión, ejecución, supervisión o apoyo relacionadas con cualquier aspecto de la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia. El cumplimiento de esta política es obligatorio.

3. Guía principal

El ACNUR declara una emergencia cuando se cumplen dos parámetros. En primer lugar, hay una crisis humanitaria o un desastre que ha ocasionado, o amenaza con ocasionar, nuevos desplazamientos forzados, muertes u otros daños graves; o que afecta significativamente los derechos o el bienestar de personas desplazadas o apátridas, excepto que se estén tomando medidas inmediatas. En segundo lugar, la crisis humanitaria exige tomar medidas excepcionales debido a que las capacidades actuales del gobierno y el ACNUR no son suficientes para prestar una respuesta predecible y eficaz. La declaración de un nivel de emergencia se basa en un análisis de la situación que lleva a cabo la operación en el país, así como en su capacidad existente de preparación y respuesta.

Principios clave: Los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad son esenciales para las medidas de preparación y respuesta del ACNUR ante situaciones de emergencia. Estos principios se complementan con otros, como la importancia fundamental que tiene la protección, la responsabilidad del Estado y la complementariedad humanitaria, los principios de “no hacer daño” y “adoptar medidas útiles en todo caso”, la protección contra la explotación, los abusos y el acoso sexuales, el deber de diligencia, la diversificación de las asociaciones, las soluciones y el vínculo con el desarrollo, y la sostenibilidad medioambiental.

Preparación ante situaciones de emergencia: La preparación proactiva y la participación temprana son fundamentales para una respuesta oportuna y eficaz.

La clave de una preparación proactiva consiste en realizar una sólida gestión de los riesgos. Como mínimo una vez al año, todas las operaciones en los países deben llevar a cabo un análisis de riesgos para determinar si puede surgir una nueva emergencia o se puede intensificar una existente. Estos análisis forman parte de la revisión anual de riesgos, en consonancia con la Política del ACNUR de gestión de riesgos institucionales (acceso exclusivo para el personal del ACNUR). Luego, las operaciones asignan un nivel de riesgo alto, moderado o bajo a cada escenario de emergencia identificado, según su probabilidad y posible impacto. Deberá dejarse constancia de los riesgos de emergencia identificados en el registro de riesgos operativos, y deben estar sujetos a un seguimiento continuo.

Si existe un riesgo alto de que surja una emergencia, las operaciones en los países deben elaborar un plan de contingencia basado en escenarios en colaboración con homólogos gubernamentales y otros socios. El nivel de participación de los gobiernos y los socios puede variar en diferentes operaciones y contextos. Un plan de contingencia debe definir la estrategia de respuesta, la cual incluye el presupuesto, el personal y las estructuras de coordinación requeridos, así como los umbrales que desencadenan la activación. Como parte del proceso de

planificación de contingencia, las operaciones también deben determinar medidas de preparación clave que habrán de implementarse para que pueda tener lugar la respuesta planeada ante situaciones de emergencia. Estas medidas y acciones incluyen crear acuerdos marco, identificar a posibles proveedores de servicios financieros, seleccionar con antelación un grupo de posibles asociados mediante una convocatoria de manifestaciones de interés y evaluar la capacidad potencial de los asociados. La División de Emergencia, Seguridad y Suministros (DESS) actualiza constantemente la lista de medidas de preparación recomendadas. Está disponible en el Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia de la DESS (acceso exclusivo para el personal del ACNUR).

Las operaciones, además de dedicarse a la preparación ante situaciones de emergencia del propio ACNUR, colaboran con la preparación interagencial. En situaciones de afluencia de refugiados, las operaciones del ACNUR en los países dirigen la planificación de contingencia interagencial.

En el resto de las situaciones de desplazamiento forzado, incluido el desplazamiento interno provocado por conflictos o amenazas naturales, y en situaciones mixtas, las operaciones deben participar activamente en los procesos dirigidos por el Coordinador Residente o el Coordinador Humanitario, y dirigir la preparación del sector o el grupo temático en cuestión.

Para obtener más información sobre la preparación ante situaciones de emergencia, incluidos el análisis de riesgos, la planificación de contingencia y los procesos interagenciales, véanse las "Directrices sobre la preparación ante situaciones de emergencia" del ACNUR (UNHCR/OG/2023/02) (acceso exclusivo para el personal del ACNUR).

Amenazas naturales y cambio climático: Las causas y los efectos de los desplazamientos son cada vez más complejos y están cada vez más entrelazados, especialmente en el contexto del cambio climático. La política refuerza la previsibilidad y la eficacia de la participación del ACNUR en situaciones de emergencia desencadenadas por amenazas naturales y por el cambio climático. En concreto, en dichas situaciones, enfatiza en la importancia del pensamiento estratégico y la toma de decisiones en la etapa de preparación. El nivel de implicación del ACNUR en crisis causadas por fenómenos naturales que suponen una amenaza ha de decidirse según su presencia, su capacidad operacional en el país y los conocimientos especializados que tiene en comparación con otros actores humanitarios.

Declaración de una emergencia: El ACNUR puede declarar uno de los tres niveles de emergencia en función de la magnitud, la complejidad y las consecuencias de la crisis humanitaria en comparación con la capacidad existente de las operaciones y las oficinas implicadas. Todas las declaraciones de emergencia se vencen automáticamente después de transcurridos seis meses. Para una emergencia de nivel 1 no hay posibilidad de prórroga.

Por otra parte, en circunstancias excepcionales, para las emergencias de nivel 2 y 3 se puede aplicar una prórroga de 3 meses, por una duración máxima de 9 meses. Véase la tabla comparativa de niveles de emergencia del ACNUR para más detalles.

Un único país puede contar con más de una declaración de emergencia al mismo tiempo, siempre que las crisis humanitarias sean distinguibles entre sí por geografía o contexto. Por ejemplo, puede darse una afluencia de personas refugiadas y una situación de desplazamientos

internos en distintas partes del mismo país, que requerirían dos declaraciones de emergencia. De igual modo, una crisis humanitaria puede requerir una declaración de emergencia en diferentes países, en especial cuando está previsto el desplazamiento transfronterizo.

Una declaración de emergencia del ACNUR no es lo mismo que la activación de una emergencia a gran escala que afecta a todo el sistema humanitario del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Cuando se emite una activación de una emergencia a gran escala, el ACNUR debe cumplir sus funciones como miembro del IASC y ampliar su coordinación y respuesta operacional, lo cual puede incluir la declaración interna de una emergencia del ACNUR o su prórroga, cuando se considere apropiado y de conformidad con su propia política.

Coordinación: La política plantea mecanismos de coordinación a escala nacional para situaciones de emergencias relacionadas con personas desplazadas internas o refugiadas, de conformidad con el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el modelo de coordinación en materia de refugiados, y la Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno, respectivamente, y el sistema de grupos temáticos. También establece acuerdos de coordinación en el plano nacional para situaciones mixtas.

Procedimientos simplificados: La política propone procedimientos simplificados en cuanto a suministro, acuerdos de asociación y acceso a recursos humanos y financieros, incluida la dotación de personal y los despliegues. Estos procedimientos se pueden aplicar en todos los niveles de emergencia, durante todo el periodo en que está vigente la declaración, para agilizar la prestación de asistencia y protección vital.

Una vez declarada una emergencia, independientemente del nivel, las operaciones en los países también pueden solicitar recursos financieros adicionales provenientes del presupuesto reservado para emergencias. El Director de la oficina regional tiene la facultad de asignar hasta 5 millones de dólares de los Estados Unidos por país. Para solicitudes de hasta 10 millones de dólares por país, la autoridad recae en el Alto Comisionado Auxiliar para las Operaciones. La cantidad máxima de asignaciones por país es de 10 millones de dólares por cada emergencia declarada. Las asignaciones son acumulativas durante toda la declaración de emergencia, lo que incluye toda prórroga y cambio de nivel.

Instrumentos de apoyo adicionales: En el caso de emergencias de nivel 2 y 3, las oficinas regionales y la sede proporcionan apoyo adicional. Una vez que se declara una emergencia de nivel 2 o 3, se convoca un grupo de trabajo de alto nivel en el plazo de dos semanas para garantizar que se disponga de las capacidades organizativas necesarias para respaldar una respuesta oportuna y eficaz. En un plazo de cuatro semanas, se lleva a cabo una misión conjunta de alto nivel. En cuanto a las emergencias de nivel 3, se realiza un examen en tiempo real tres meses después de su declaración.

Funciones y responsabilidades: La política describe las funciones y responsabilidades durante una emergencia a nivel nacional, regional y mundial. La política otorga la facultad y el deber a las operaciones en los países de tomar la iniciativa en cuanto a la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia, con la asistencia de las oficinas regionales y las divisiones y entidades de la sede.

Fase posterior a la emergencia

El vencimiento de una declaración de emergencia no implica necesariamente que la crisis haya llegado a su fin. Más bien, significa que existen medidas de preparación o que la respuesta operacional se ha ampliado y se ha estabilizado razonablemente, por lo cual ya no son necesarios recursos adicionales ni procedimientos especiales. Es importante garantizar una transición fluida hacia una respuesta operacional ordinaria una vez se venza la vigencia de la declaración de emergencia. En consecuencia, desde el principio de una emergencia, las operaciones en los países deben poner en marcha la planeación del periodo posterior a la emergencia.

Una vez finalizada la declaración de emergencia, y con el fin de garantizar la continuidad de la coordinación o la respuesta, las operaciones en los países, las oficinas regionales y la DESS, en colaboración con divisiones clave de la sede, examinan, entre otros aspectos, las estrategias pertinentes de protección y operaciones, los marcos de referencia y los arreglos de liderazgo, y la seguridad, la estructura y la huella de las operaciones. Ello implica un examen minucioso de los mecanismos de dotación de personal y las oficinas teniendo en cuenta los recursos financieros asignados y los niveles de financiación previstos.

4. Políticas y directrices

(Spanish) UNHCR/HCP/2023/01 Policy on Emergency Preparedness and Response

Anexos

Comparative Table of UNHCR Emergency Levels

5. Aprendizajes y prácticas de campo

"Overview of Key Simplifications and New Elements in the Policy on Emergency Pr...

"Emergency Management FAQs"

Curso sobre gestión de situaciones de emergencia en el ACNUR (acceso exclusivo ...

6. Enlaces

Modelo de coordinación en materia de refugiados

7. Contactos principales

Si desea orientación y asesoramiento sobre la Política o, en términos más generales, sobre preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, póngase en contacto con HQEMHAND@unhcr.org