UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

Activación de la ampliación del CPO

28 Enero 2018

Puntos clave

- La activación de una emergencia humanitaria a gran escala que afecta a todo el sistema pone automáticamente en marcha los mecanismos y las respuestas que el ACNUR se ha comprometido a apoyar. Entre ellos se incluyen el despliegue de coordinadores de grupos temáticos y el apoyo en la gestión de la información, además de la elaboración de un plan de respuesta interinstitucional presupuestado.
- Ante el estallido de una crisis humanitaria repentina o el deterioro grave de crisis humanitarias existentes que requieran activar una emergencia a gran escala que afecta a todo el sistema es prioritario ofrecer asistencia humanitaria a los desplazados internos. El liderazgo empoderado y una coordinación eficaz resultan de gran ayuda en ese sentido.
- La activación de una emergencia a gran escala que afecte a todo el sistema en respuesta a una crisis humanitaria es una declaración de alta prioridad, así como un práctico mecanismo de respuesta. Despertará una importante atención, y así debe ser. Los organismos serán objeto de un intenso escrutinio en cuanto a la calidad de su respuesta.
- Sea proactivo y comparta información sobre la emergencia con las oficinas y las divisiones de apoyo.
- Informe a la sede de qué grupos temáticos se deben activar y por qué.
- Participe activamente en los debates de los equipos humanitarios en el país.
- Evalúe la capacidad de su oficina e identifique las lagunas en los recursos y el personal que impidan prestar asistencia; pida ayuda a la sede.

1. Líneas generales

El presente artículo ofrece orientaciones sobre la activación de emergencias humanitarias a gran escala por parte del Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE), los procesos y acciones

interinstitucionales relacionados y las implicaciones que conlleva para el ACNUR la activación de este tipo de emergencias. El artículo debe leerse conjuntamente con la versión más actualizada del Ciclo de Programación Humanitaria del CPO. Está basado en el documento del CPO titulado **Protocol 1. Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation: Definition and Procedures** ("Protocolo 1. Activación de emergencias humanitarias a gran escala que afectan a todo el sistema", de noviembre de 2018), que sustituye al Protocolo de la Agenda Transformativa de 2012 sobre la definición de las emergencias de nivel 3 y los procedimientos aplicables.

La activación de una emergencia a gran escala del CPO es una respuesta del conjunto del sistema de las Naciones Unidas ante una crisis humanitaria repentina o un rápido deterioro de la situación humanitaria en un país determinado, incluso a nivel subnacional, donde la capacidad para liderar, coordinar y prestar la asistencia humanitaria no se ajuste a la dimensión, complejidad y urgencia de la crisis. Constituye un elemento de la Agenda Transformativa, cuyo objetivo es fortalecer el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas en las respuestas interinstitucionales a las emergencias humanitarias a gran escala.

La declaración de este tipo de emergencias activa una serie de mecanismos y herramientas dirigidos a:

- garantizar que el sistema del CPO preste una asistencia adecuada y eficaz a las autoridades nacionales y a las entidades existentes, y supervise su propio desempeño;
- asegurar la disponibilidad de capacidades y herramientas apropiadas para reforzar el liderazgo y la coordinación del sistema humanitario;
- involucrar a las organizaciones integrantes del CPO y a los organismos principales de los grupos temáticos mundiales para que instauren los sistemas necesario y movilicen los recursos requeridos para contribuir a la respuesta, de acuerdo con sus respectivos mandatos.

El período de activación se aplicará únicamente durante un período máximo de seis meses, mientras la gravedad de la situación humanitaria justifique la movilización de capacidades y recursos de todo el sistema más allá de los niveles habituales, con el fin de responder a las necesidades humanitarias críticas sobre el terreno. En circunstancias excepcionales se podrá estudiar la posibilidad de prorrogar este plazo de seis meses durante tres meses más. Durante el período de activación de este tipo de emergencias, se aportarán las capacidades necesarias para mantener el nivel de respuesta. El procedimiento establece que el equipo humanitario en el país debe definir referencias adecuadas al contexto desde el principio, y a continuación elaborar un plan de transición y medidas de acompañamiento posteriores a la activación de la emergencia humanitaria a gran escala. Las declaraciones de emergencias humanitarias a gran escala que afectan a todo el sistema de las Naciones Unidas y las declaraciones de emergencia específicas a los diferentes organismos siguen procedimientos separados.

Nota**:** la dirección y coordinación de las respuestas a los refugiados y, cuando proceda, de las respuestas a emergencias relacionadas con refugiados retornados, se rigen por el modelo de coordinación en materia de refugiados (RCM). El protocolo aplicable a las emergencias a gran escala no se aplica en dichas situaciones.

2. Relevancia para operaciones de emergencia

En diciembre de 2011, los directores del CPO acordaron un conjunto de medidas (la Agenda Transformativa) diseñado para mejorar el modelo de respuesta humanitaria y, al mismo tiempo, reiteraron que el enfoque basado en grupos temáticos representa el modelo de coordinación más adecuado para las respuestas humanitarias interinstitucionales no relacionadas con refugiados. Desde entonces, los directores han aprobado o seguido actualizando en el marco de esta iniciativa el conjunto de protocolos que establecen los parámetros de la Agenda Transformativa y refuerzan el liderazgo, aumentan la rendición de cuentas de las partes interesadas y mejoran la coordinación.
El ACNUR está comprometido con la aplicación de la Agenda Transformativa, y continuará contribuyendo a su evolución, su implementación y sus herramientas, además de supervisar su aplicación.

3. Guía principal

Proceso subyacente - ¿cómo funciona?

El CSE declara la activación de una emergencia a gran escala basándose en cinco criterios:

- dimensión;
- urgencia;
- complejidad;
- capacidad;
- riesgo de no ofrecer una respuesta eficaz y de la dimensión adecuada a las poblaciones afectadas.

En un plazo de 24 horas desde que se produzca el suceso o de que se considere que la situación humanitaria ha sufrido un drástico deterioro, el CSE recibirá una evaluación inicial de la situación, que incluirá la provisión de datos sobre las poblaciones afectadas por parte del equipo humanitario en el país, bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario o, en el caso de que todavía no se haya nombrado este, de un Coordinador Residente. El CPO deberá poner en común la evaluación con el Grupo de Dirección para Emergencias y con los coordinadores de los grupos temáticos mundiales.

Dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la evaluación inicial, el Grupo de Dirección para Emergencias del CPO, formado por representantes de cada organismo, se reunirá para debatir sobre el contexto, la respuesta y las capacidades, analizar las carencias previstas, las lecciones aprendidas en emergencias anteriores y las prioridades en materia de promoción. Asimismo, tratará de alcanzar un acuerdo sobre las recomendaciones relativas, entre otros aspectos, a los mecanismos de dirección y coordinación –incluida la activación de grupos temáticos– para su estudio por los directores del CPO). Se deberá consultar a los coordinadores de los grupos temáticos mundiales sobre los mecanismos de coordinación propuestos, cuando proceda.

Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Dirección para Emergencias, el CSO se pondrá en contacto con las autoridades nacionales al más alto nivel para informarlas sobre las medidas que se esté considerando adoptar para mejorar la capacidad operativa. El CSE informará al Secretario General de las Naciones Unidas y al departamento principal de la Secretaría de las Naciones Unidas (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o Departamento de Asuntos Políticos, según proceda), así como al presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS) y al Centro de Crisis y Operaciones de las Naciones Unidas (CCONU) de que se está estudiando la posibilidad de activar una emergencia a gran escala.
Dentro de las 48 horas posteriores al estallido de la crisis, el CSE se reunirá con los directores del CPO para examinar conjuntamente la evaluación inicial y presentar las citadas recomendaciones con arreglo al procedimiento de no objeción. Los directores debatirán si la evaluación inicial justifica la activación de una emergencia a gran escala. La decisión final corresponde al CSE, como Presidente del CPO. Si se acuerda activar una emergencia a gran escala, los directores debatirán también 1) el modelo de liderazgo más adecuado, 2) los mecanismos de coordinación más apropiados, 3) las prioridades comunes en materia de promoción para el sistema humanitario y los mensajes comunes, así como 4) otros mecanismos adaptados al contexto.
El CSE anunciará por correo electrónico a todos los directores del CPO la activación de la emergencia a gran escala. Además, enviará una nota a la atención del Secretario General (con copia para el Director del CCONU) y otra al equipo humanitario en el país por conducto del Coordinador Residente o del Coordinador Humanitario. El CSE se pondrá en contacto con las autoridades nacionales al más alto nivel para explicarles la decisión y sus implicaciones, incluido el apoyo a la capacidad nacional y sobre el terreno. Todos los mensajes del CSE incluirán información relativa a la cobertura geográfica, la duración de la activación (que será de seis meses como máximo) y los mecanismos de dirección y coordinación (incluido el nombramiento de un Coordinador Humanitario, la activación de grupos temáticos y la designación de los responsables de estos grupos en el país) de la activación de la emergencia a gran escala.

La activación genera automáticamente:

- La creación inmediata del equipo humanitario en el país; el Coordinador Residente asume el papel de Coordinador Humanitario interino a la espera de la decisión sobre el modelo de liderazgo más apropiado.
- La activación del modelo de "liderazgo empoderado".
- En el plazo de 72 horas desde el inicio de la crisis:

o Designación y despliegue de un Coordinador Humanitario para un período máximo de seis meses; debe encargarse de liderar la coordinación de la respuesta humanitaria global, ejerciendo un liderazgo empoderado en consonancia con el protocolo establecido por el CPO.
o Anuncio inmediato del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) y del Fondo Mancomunado para Países Concretos (FCPC), si están disponibles en el país. El CSE debe emitir créditos (o el Coordinador Humanitario, en el caso de los FCPC) con arreglo al principio de adopción de medidas útiles en todo caso, en apoyo a las prioridades identificadas en la declaración estratégica.

- En el plazo de 72 horas desde la activación de la emergencia a gran escala:

o Activación, por parte del CSE, de grupos temáticos para sectores prioritarios, previa consulta con los directores del CPO a partir de una solicitud del Coordinador Residente o Humanitario en consulta con el equipo humanitario en el país.
o Despliegue inmediato de personal con aptitudes de coordinación adecuadas, incluidos coordinadores de grupos temáticos y gestores de información cualificados cuando sea necesario, tras la decisión de los directores del CPO y en consulta con los organismos principales de los grupos temáticos mundiales.
o Emisión de una "declaración de prioridades estratégicas clave" por parte del Coordinador Residente o Humanitario con fines de comunicación de mensajes comunes y promoción desde la sede y de cara a los comunicados de prensa.
o Realización inmediata de la Evaluación rápida inicial de grupos o sectores múltiples (u otra evaluación rápida alternativa) sobre la base de evaluaciones coordinadas. La evaluación consistirá en un análisis de la situación, seguido de una evaluación plurisectorial y la realización el pertinente informe en las dos primeras semanas.

- Dentro de los cinco días siguientes a la activación de la emergencia a gran escala se elaborará un llamamiento urgente, respaldado por el análisis de la situación y consistente en un análisis general del alcance y la gravedad de la crisis. En dicho llamamiento urgente se establecerán asimismo las acciones prioritarias y los requisitos financieros que conlleven estas.
- Dentro de las cuatro semanas siguientes a la activación de la emergencia a gran escala se revisará el llamamiento urgente. En el caso de que sea necesario ampliar la duración de la respuesta (más allá del período de activación inicial de seis meses), el equipo humanitario en el país elaborará o actualizará la descripción general de las necesidades humanitarias, en la que se consolida y analiza la información relativa a las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de la población afectada; asimismo, el equipo elaborará o actualizará un plan de respuesta humanitaria, que sirve para comunicar la respuesta a las necesidades identificadas y como base para la ejecución y seguimiento de la respuesta colectiva.
- Dentro de los cinco meses siguientes a la activación de la emergencia a gran escala se llevará a cabo una revisión operacional por pares.
- Dentro de los 9 a 12 meses siguientes a la activación de la emergencia a gran escala, se llevará a cabo una evaluación humanitaria interinstitucional con arreglo a los términos de referencia establecidos para este tipo de evaluaciones.

Fin de la designación de la emergencia a gran escala:
La activación de la emergencia a gran escala expira automáticamente al término de su período de activación (establecido en seis meses como máximo). El Grupo de Dirección para Emergencias del CPO se reunirá cuando se aproxime el fin del período de activación para evaluar la situación.

En circunstancias excepcionales y antes de que expire la activación de la emergencia a gran escala, el citado grupo podrá recomendar al CSE que amplíe el período de activación de dicha emergencia durante tres meses más (hasta alcanzar una duración total de nueve meses).
En ese sentido, un mayor deterioro de la situación se podrá considerar como "circunstancia excepcional" con base en una revisión operacional por pares.

Transición:

En el caso de que existan factores que afecten a la respuesta y que no sea posible solucionar mediante la activación de la emergencia a gran escala, podrá comenzar el proceso de transición. Los directores del CPO y los responsables sobre el terreno deberán comunicar cuanto antes mensajes claros sobre la expiración de la activación de la emergencia a gran escala y la estrategia de transición. El plan de transición deberá incluir, como mínimo:

- una declaración del modo en que el modelo de liderazgo elegido afectará a los mecanismos establecidos al final del período y de cómo se gestionará la transición;
- una estrategia dirigida a garantizar la continuidad de las funciones de coordinación esenciales, en apoyo a las iniciativas de coordinación nacionales y locales, según proceda y resulte pertinente;
- una visión común de la forma en que se definirán las líneas jerárquicas, las funciones y responsabilidades cuando finalice el proceso de aplicación;
- una descripción de las medidas que contribuyan a la búsqueda de soluciones, incluida la forma que adoptará la respuesta humanitaria y su vinculación con la recuperación a largo plazo y con las prioridades nacionales en materia de desarrollo.

Función y responsabilidades del ACNUR

- Cuando se estudie la posibilidad de declarar una activación de una emergencia a gran escala que afecta a todo el sistema, el ACNUR contribuirá activamente a la evaluación inicial en el seno del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en

el país, puesto que dicha evaluación afectará a la participación del ACNUR en las fases posteriores del proceso. Si la crisis afecta a refugiados, el ACNUR liderará el debate sobre los aspectos relacionados con ellos. La activación de emergencias a gran escala no es aplicable en dichas situaciones.
- En sus comunicaciones internas con la sede, la oficina del ACNUR:
- realizará aportaciones a los documentos finales de los debates del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país que se presenten al director de la oficina implicada y a la División de Emergencias, Seguridad y Suministros (DESS), centrándose especialmente en los cinco criterios en los que se basa la decisión de declarar una emergencia a gran escala;
- como organismo líder de los grupos temáticos, pondrá en común con los directores de la oficina regional y de la DESS una evaluación de:

1) la capacidad del ACNUR en el país (coordinadores de los grupos temáticos, gestión de la información, oficiales encargados de evaluar las necesidades, etc.);
2) qué grupos temáticos deberían activarse (en el caso de que no estén ya operativos);
3) el volumen disponible de artículos de socorro esenciales, así como el nivel de preparación del personal;
4) la capacidad del Coordinador Residente para liderar una movilización a gran escala como Coordinador Humanitario;

- informará al director de la oficina y al director de la DESS, en el marco de los preparativos del examen del liderazgo y la coordinación por parte de los directores (dentro de las 72 horas siguientes al suceso).

Además, la oficina:

- movilizará la capacidad de respuesta interna y se preparará para recibir personal adicional para los grupos temáticos desplegados en virtud del mecanismo interinstitucional de respuesta rápida en el caso de que se active una emergencia a gran escala que afecte a todo el sistema;
- en consulta con la oficina, se preparará para recibir otro personal de apoyo;
- se asegurará de que el personal (sobre todo los coordinadores de los grupos temáticos y los puntos focales de gestión de la información) conozcan sus funciones y los productos que deben entregar (y los plazos en que deben hacerlo) en el marco del procedimiento de activación de emergencias a gran escala que afectan a todo el sistema. Dichos productos incluyen un plan de respuesta de emergencia, un plan de respuesta estratégico, planes de respuesta de los grupos temáticos, propuestas al (y asignaciones del) Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia, etc.

Consideraciones para la implicación del ACNUR en el ámbito nacional

Situaciones relacionadas con desplazados internos
Cuando se active una emergencia a gran escala que afecte a todo el sistema, todos o algunos de los tres grupos temáticos que el ACNUR (co)lidera a nivel mundial (Protección, Coordinación y

Gestión de Campamentos y Alojamiento) se pueden activar a nivel nacional. Esta decisión compete al CSE, en consulta con los directores del CPO, basándose en las recomendaciones del Coordinador Residente y/o del Coordinador Humanitario.

A nivel nacional, la oficina del ACNUR debe participar en los debates sobre la activación de los grupos temáticos y mantener informados a la oficina, a la DESS, al Departamento de Protección Internacional (DPI), a la División de Apoyo y Gestión de Programas y a otros organismos de la sede pertinentes.

Una vez que se activan los grupos temáticos, el ACNUR debe estar preparado para dirigir aquellos grupos temáticos de los que es responsable. Debe proporcionar personal especializado para la coordinación y para la gestión de la información. Puede que precise personal para ambas funciones tanto a nivel nacional como local.

Situaciones mixtas que afectan a refugiados y desplazados internos
Si una nueva emergencia afecta también a las poblaciones de refugiados, el ACNUR debe dirigir el debate de los aspectos de la crisis relacionados con los refugiados y determinar los mecanismos de coordinación para una respuesta eficaz (de conformidad con el modelo de coordinación en materia de refugiados y el documento **Joint UNHCR-OCHA Note on Mixed Situations; Coordination in Practice**). Las operaciones sobre el terreno deben permanecer adecuadamente informadas por la sede (desde la DESS y el Servicio de Colaboración y Coordinación).

Anexos

Protocol 1 IASC, Humanitarian System-Wide Scale-UP Activation - Definition and Procedures

Protocol 2 IASC, ‘Empowered Leadership’ in a Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation

IASC, Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation – Frequently Asked Questions

UNHCR-OCHA, Note on Mixed Situations. Coordination in Practice

4. Enlaces

http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-defa...

5. Contactos principales

Póngase en contacto con la División de Emergencia, Seguridad y Suministros (DESS). Dirección: hqemhand@unhcr.org.