

COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS

DOCUMENTO DE REFERENCIA DE LA AGENDA TRANSFORMATIVA

2. Activación del entero sistema humanitario de emergencia: Definición y procedimientos

Esta serie de documentos de referencia ha sido elaborada por el Grupo de Trabajo del IASC y sirve de orientación sobre la implementación de la Agenda transformativa en emergencias de Nivel 3

13 de abril 2012

I Definición

Los Directores del IASC han acordado que las grandes crisis humanitarias de repentino surgimiento provocadas por desastres naturales o conflictos que requieren la movilización de todo el sistema (llamadas emergencias de Nivel 3/N3) han de ser objeto de una *Activación del entero sistema humanitario de emergencia* (en adelante, ‘activación del N3’), para garantizar una respuesta más efectiva a las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas. Esta medida excepcional sólo se aplicará a las circunstancias excepcionales donde la gravedad justifica una movilización por encima de los niveles normalmente requeridos, sin dejar de reconocer la complementariedad de los sistemas humanitarios.

El procedimiento activa mecanismos y herramientas para garantizar que el sistema funcione efectivamente y pueda monitorear su desempeño. Este establece las adecuadas herramientas y capacidad para mejorar el liderazgo y la coordinación del sistema humanitario. También involucra a las organizaciones miembros del IASC para asegurarse de que estas ponen en marcha los sistemas adecuados y movilizan recursos para contribuir a la respuesta de acuerdo con sus áreas de mandato.

El período de activación puede variar, pero, inicialmente, no debe exceder los 3 meses. La prioridad será retomar lo antes posible los métodos habituales de trabajo del sistema humanitario, bajo un fuerte liderazgo nacional. Lo ideal sería que durante este período el sistema pusiera en marcha las capacidades requeridas y que la respuesta se recuperara durante el proceso, de manera que la activación no tenga que ser ampliada. El procedimiento exige que una estrategia de salida sea definida para tal efecto y que se señalen los pasos para la desactivación.

En un principio, este procedimiento se aplicaría solamente a situaciones repentinas. En una etapa posterior, con la práctica y la experiencia constituidas, este podría ser adaptado/extendido a emergencias de lento surgimiento. A través de otros mecanismos, el sistema humanitario y sus socios para el desarrollo también están invirtiendo en preparación, alerta y acción tempranas para limitar el número de situaciones de emergencia en las cuales sería requerida dicha activación.

El Coordinador del Socorro de Emergencia (ERC, por sus siglas en inglés), en consulta con los Directores del IASC, emitirá la designación de una emergencia de N3 con base en el análisis de 5

criterios: escala, complejidad, urgencia, capacidad y riesgo reputacional. Los criterios se definen en el Anexo A, y una propuesta sobre las responsabilidades de análisis y recomendación, así como los pasos para la toma de decisiones, se describe en este documento.

II Principales etapas del procedimiento

2.1 *Evaluar la situación*

Tan pronto como sea posible y no más allá de las 18 horas posteriores al evento, en la medida de lo posible, el ERC recibirá una evaluación inicial de la situación, incluyendo los primeros datos sobre las personas afectadas. Esta evaluación será compilada por OCHA, basada en la medida de lo posible en el resultado preliminar de la primera fase de la Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA, por sus siglas en inglés),¹ proporcionando un análisis del contexto con base en los 5 criterios y sustentado en las siguientes fuentes:

- Una revisión de fuentes secundarias (medios de comunicación, datos situacionales en la web, etc.);
- Un informe inicial del Equipo Humanitario de País, cuando exista. Cuando la función del CH aún no está activada, un informe inicial del Equipo de País de las Naciones Unidas (EPNU) a través del Coordinador Residente (CR). En interés de la celeridad, este insumo puede ser proporcionado verbalmente;
- Los dos puntos anteriores deben considerar las necesidades humanitarias, así como el contexto económico, político y de seguridad general, las capacidades de respuesta de las autoridades y las comunidades nacionales, los desplazamientos de población, las restricciones de acceso y, en la medida de lo posible, se tendrán en cuenta las opiniones de las poblaciones afectadas;
- Si corresponde, OCHA realizará consultas directas con la agencia nacional de gestión de desastres y/u otras fuentes nacionales;
- Consultas con los socios del IASC para obtener su evaluación de la situación a nivel de sede, incluyendo si las organizaciones miembros del IASC recomiendan la activación de sus respectivos procedimientos corporativos de emergencia (para las ONG, esto puede hacerse a través del rol preestablecido de los consorcios); y
- Revisión de los preexistentes planes de contingencia, si están disponibles.²

Cabe señalar que durante el período de evaluación y toma de decisiones sobre la activación del N3 a nivel de sede, la respuesta humanitaria a nivel de país ya está en marcha. Este análisis no debe de

¹ Notar que la Definición Preliminar del Escenario (DPE) deberá en todo caso ser completada dentro de las 72 horas posteriores a la aparición de crisis.

² Cuando proceda, el análisis general debe tener en cuenta las lecciones aprendidas y las experiencias de anteriores operaciones de respuesta a emergencias, así como cualquier cambio en el contexto desde entonces.

ninguna manera causar demoras en la prestación de la asistencia humanitaria en función de las necesidades, tan rápidamente como sea posible.

III Consulta y toma de decisiones

1. Después, o conjuntamente, de la recepción de la evaluación inicial de la situación, el ERC intentará ponerse en contacto con las autoridades nacionales al más alto nivel posible para explorar sus puntos de vista sobre la posible activación del N3.
2. La red de Directores de respuesta de emergencia interinstitucional se activará y se reunirá para discutir el contexto, la respuesta, la capacidad, el análisis de vacíos requerido, las lecciones aprendidas de anteriores emergencias, las prioridades de promoción, utilizando un enfoque estructurado de toma de decisiones apoyado por OCHA, y conducente a un conjunto de recomendaciones comunes que serán propuestas a los Directores del IASC.
3. Pocas horas después de la recepción de las propuestas de los Directores de respuesta de emergencia, y no después de las 48 horas posteriores al inicio de la crisis, el ERC convocará a los Directores del IASC para analizar conjuntamente la evaluación inicial.³ El ERC también presentará a los Directores del IASC las recomendaciones de los Directores de respuesta de emergencia de manera 'no objetable'. Los Directores del IASC discutirán si la evaluación inicial justifica la activación del N3. Cabe señalar que en este contexto se realizarán todos los esfuerzos para llegar a un consenso, pero el ERC tendrá la decisión final.

En esta reunión, los Directores también discutirán:

- (a) el modelo de liderazgo más adecuado (ver detalles en la sección VI), utilizando una lista de verificación desarrollada por OCHA para facilitar la toma de decisiones y el despliegue, y empleando el preestablecido equipo de recursos (es decir, el equipo de Coordinadores Humanitarios N3);
- (b) la composición del Mecanismo de Respuesta Rápida Interinstitucional (IARRM, por sus siglas en inglés) que será desplegado (con base en las orientaciones elaboradas y un análisis de la capacidad existente a nivel nacional);
- (c) el período durante el cual deben estar en funcionamiento las medidas originadas por la activación del N3 (hasta 3 meses) y la responsabilidad asignada para definir e implementar una estrategia de salida;⁴
- (d) las prioridades comunes de promoción para el sistema humanitario y los mensajes comunes que serán el fundamento de la estrategia de comunicación del ERC con respecto a la situación de emergencia; y
- (e) otras disposiciones del contexto específico, según corresponda.

³ Cualquiera de los Directores del IASC también puede solicitar al ERC que se convoque tal reunión.

⁴ Durante la reunión, se fijará en un plazo de 7 a 10 días la fecha para que los Directores se reúnan de nuevo y revisen la aplicación del procedimiento.

4. El ERC informará al Secretario General de la ONU (SG) y al jefe del Departamento de la ONU (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o el Departamento de Asuntos Políticos, según corresponda)⁵, así como al presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD) que la decisión de activación del N3 está bajo consideración.

IV Activación

El ERC tomará una decisión final sobre la activación del N3 basado en las recomendaciones de los Directores del IASC. Aunque el consenso debe ser la norma, no es un requisito. Esta decisión será tomada tan pronto como sea posible después del evento en sí, y a más tardar dentro de las 48 horas siguientes al suceso, y debe incluir la duración de la activación.

El ERC anunciará la activación por correo electrónico a todos los Directores del IASC. También emitirá una nota a la atención del SG y una nota al EHP a través del CH (o al GNUMD a través del CR, si el CH/EHP aún no está en funcionamiento).⁶

La ERC también se comunicará con las autoridades nacionales a más alto nivel para explicar la decisión y sus implicaciones.⁷ La forma exacta de realizar esto dependerá del contexto y debe ser discutido entre los Directores del IASC cuando se reúnan para discutir la propuesta de activación.

Todos los mensajes deben indicar: cobertura geográfica, duración, liderazgo y medidas de coordinación. Si bien la activación indudablemente se convertirá en un hecho conocido, la comunicación sobre la misma debe centrarse en la priorización de la respuesta y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, en lugar de la activación del mecanismo en sí. El mensaje exacto dependerá del contexto y debe ser discutido entre los Directores del IASC cuando se reúnan para discutir la propuesta de activación. El ERC se asegurará de actualizar sistemáticamente a los Directores del IASC en todas las iniciativas de promoción en curso relacionadas con la activación del N3 y la respuesta.

V Desactivación

La duración de la aplicabilidad de la activación del N3 en un contexto determinado debe ser definida por los Directores durante su primera reunión para discutir y ponerse de acuerdo sobre la aplicación, pero en principio no debe ser superior a 3 meses inicialmente. Con base en la definida duración de la aplicación, se establecerá una estrategia de salida en las 3 semanas siguientes a la activación.

Esta estrategia de salida debe incluir como mínimo:

⁵ Si existe una OMP o una MPE en el país en cuestión, la responsabilidad de informar al RESG que esto está bajo consideración recae en el CH y/o CR/ REASG según corresponda, al igual que al Jefe de Departamento en la Sede.

⁶ Para facilitar las comunicaciones en este sentido, las plantillas estándar para tales notas que explican las consecuencias de la activación N3 para las distintas partes interesadas se desarrollará con antelación.

⁷ Para facilitar las comunicaciones en este sentido, se desarrollarán de antemano modelos estándar de notas explicando las implicaciones de la activación para las estructuras nacionales de respuesta de emergencia y otras consideraciones nacionales.

- i) Una declaración sobre cómo el modelo de liderazgo elegido afectará los acuerdos al final del período (por ejemplo, si las medidas específicas de liderazgo seguirán teniendo efecto, terminarán y serán reemplazadas por otras) y cómo sería gestionada la transición.
- ii) Una estrategia para movilizar y desplegar gradualmente la capacidad necesaria para asumir las funciones básicas de coordinación del IARRM (al menos las funciones que serán requeridas después del período inicial de aplicación).
- iii) Una visión común sobre la forma en que serán definidos los canales para la presentación de informes, las funciones y las responsabilidades al final del período de aplicación.

Los Directores se reunirán al final del período de tres meses para examinar la situación y desactivar formalmente la respuesta de N3.

VI Las implicaciones del procedimiento del entero sistema humanitario de emergencia

La activación del N3 compromete a los miembros del IASC con los procedimientos tal como se especifica a continuación; sin que ello, sin embargo, prejuzgue o afecte la capacidad de las organizaciones miembros del IASC para decidir sobre la activación de sus respectivos mecanismos y procedimientos de emergencia principales, ni la manera en que estos serían aplicados.

La activación compromete a las organizaciones miembros del IASC a garantizar que estas ponen en marcha los sistemas adecuados y movilizan recursos para contribuir a la respuesta de acuerdo con sus áreas de mandato, las responsabilidades de la Agencia Líder del Grupo Temático y los compromisos contraídos en la declaración estratégica (ver más adelante).

Además, se activa automáticamente lo siguiente:

- Establecimiento del EHP, y el actual CR ejercería como CH *a.í.* en espera de la decisión sobre el modelo de liderazgo más apropiado⁸;
- Despliegue de un Superior/Coordinador humanitario de emergencia dentro de las 72 horas siguientes al inicio de la crisis, hasta por 3 meses, para liderar la respuesta humanitaria global. Con base en la decisión de los Directores del IASC (ver la sección III) podría ser una de diversas opciones: a. superior del CR/CH, b. adjunto del CR/CH, c. análogo al CR en el país (como un CH separado)⁹. Otras alternativas que podrían considerarse incluyen el despliegue de un Enviado especial o el nombramiento de un Jefe de Agencia *in situ* que

⁸ Y no obstante todas las disposiciones alternativas de liderazgo que puedan ser acordadas en el ínterin (ver más adelante).

⁹ Todos los costos relacionados con los 3 meses iniciales del despliegue del Coordinador Humanitario de Emergencia correrán a cargo de OCHA. Esto incluirá los costos salariales (y los derechos conexos), gastos de viaje a/desde el lugar de la misión, así como otros gastos de apoyo relacionados con el despliegue.

ejerza como CH adjunto *ad interim*, en espera de la identificación y el despliegue de un Superior/CH de emergencia o adjunto de la lista de CH N3.

- Despliegue del equipo básico del IARRM¹⁰, conforme al principio de ‘precaución’¹¹, y posiblemente otras capacidades específicas del contexto según sea necesario, por decisión de los Directores del IASC;
- Inmediata implementación de una MIRA, en particular la definición preliminar del escenario;
- Elaboración de una declaración estratégica dentro de los 5 días del comienzo de la crisis por parte del CH/EHP, de acuerdo con la plantilla acordada por el IASC, que establecerá las prioridades y un enfoque estratégico común, y servirá como base para el monitoreo del desempeño. Esto también guiará el Flash Appeal (que se desarrollará en un plazo de 7 a 10 días) y los planes de respuesta individuales de los grupos temáticos;
- Inmediata asignación inicial del CERF de USD 10-20 millones, que será enviada por el ERC en las 72 horas siguientes al comienzo de la crisis, conforme al principio de ‘precaución’, para ser asignada por el CH en apoyo a las prioridades identificadas en la declaración estratégica; y
- Activación del modelo de “liderazgo facultado”.¹²

VII Otras medidas

- De 7 a 10 días después de la decisión de activar, los Directores del IASC se reunirán para revisar el efectivo funcionamiento de las disposiciones de coordinación y liderazgo y comprobar que son aptas para el propósito¹³. También se reunirán en cualquier momento, según sea necesario, durante el período de activación para resolver cualquier tipo de problemas de coordinación, estratégicos y operativos.
- La activación del N3 impulsa automáticamente una evaluación en tiempo real (RTE, por sus siglas en inglés) de la respuesta, que se realizará de acuerdo con los Términos de Referencia revisados en el plazo inicial de 3 meses, y se utilizará para informar la reunión de los Directores al final del periodo de activación de 3 meses.
- Los Directores del IASC se reunirán al final del período de activación de 3 meses para revisar la activación y recomendar el camino a seguir (desactivación o continuación).

¹⁰ Para más detalles ver el documento conceptual del IASC sobre el IARRM.

¹¹ Lo que significa que los organismos se comprometen a desplegar personal superior y con experiencia para cumplir las acordadas funciones básicas de coordinación inmediatamente, sin esperar datos más precisos sobre necesidades y planes de respuesta exactos, y decidir en un futuro el retiro de excedente de personal, cuando corresponda.

¹² Para más detalles ver el documento conceptual del IASC sobre liderazgo facultado.

¹³ Si aún no han sido confirmadas electrónicamente siguiendo los procedimientos habituales, los Directores también utilizarán esta reunión para formalizar las decisiones sobre las disposiciones para los grupos temáticos, con base en las propuestas formuladas al ERC por el CH y el EHP.

ANEXO A - Definición de los 5 criterios

- Escala (ya sea la dimensión de las zonas afectadas, el número de afectados/potencialmente afectados, el número de países afectados);
- Urgencia (importancia del desplazamiento de población, intensidad del conflicto armado, tasas brutas de mortalidad);
- Complejidad (múltiples niveles de emergencia, múltiples países afectados, presencia de múltiples actores, falta de acceso humanitario, altos riesgos de seguridad para el personal, etc.);
- Capacidad (baja capacidad de respuesta nacional, estado débil/frágil, las necesidades superan la capacidad de respuesta de la Oficina de País y la Oficina Regional). (Notar que la ALTA Capacidad nacional o internacional puede compensar/equilibrar los otros criterios)
- Riesgo reputacional (medios de comunicación, y atención del público y visibilidad, expectativas sobre el sistema humanitario de parte de los donantes, el público, las partes interesadas y los socios nacionales)