

COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS
DOCUMENTO DE REFERENCIA DE LA AGENDA TRANSFORMATIVA

5. Respuesta a emergencias de Nivel 3: El ciclo del programa humanitario

Noviembre de 2012

I Propósito

Este documento tiene como objetivo proporcionar a los administradores de alto rango y a quienes toman decisiones en el terreno y la Sede una clara visión general del ciclo del programa humanitario, sus diversas partes y cómo estas interactúan. Aunque debe ser aplicado en todo tipo de emergencias¹, algunos de sus aspectos pueden tener que ser racionalizados en los primeros días de una volátil y rápidamente cambiante crisis de **Nivel 3**², donde la rapidez de la respuesta es determinante. Así, este documento pretende esclarecer cómo debe aplicarse el ciclo en tal crisis. Este documento se complementa con un módulo de referencia que establece más detalles sobre cada una de las partes componentes del ciclo, así como las herramientas (por ejemplo, Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA, por sus siglas en inglés), Proceso de llamamiento unificado (CAP, por sus siglas en inglés), Flash Appeal, etc.) y la orientación que existe para apoyar la implementación del ciclo. El documento será revisado y actualizado a medida que los componentes y las herramientas sean refinados.

II Resumen

El ciclo del programa humanitario se refiere a una serie de acciones llevadas a cabo en la gestión de las operaciones internacionales de respuesta humanitaria. Estas deben realizarse, en la medida de lo posible, en colaboración y con el apoyo de las autoridades nacionales y locales. Las acciones en el ciclo, que se describen a continuación, están relacionadas entre sí y deben ser gestionadas de manera constante usando un enfoque coherente y un conjunto de herramientas común.

- La preparación de emergencia es un elemento distintivo del entero ciclo y que lo respalda.
- Las evaluaciones y análisis oportunos y coordinados identifican las necesidades de las personas afectadas y proporcionan la evidencia para la planificación de la respuesta.

¹ Notar que en emergencias que involucran a refugiados, el representante del ACNUR tiene el mandato de preparar, dirigir y coordinar la respuesta para refugiados.

² Las emergencias de Nivel 3 son definidas como “grandes crisis humanitarias de repentino surgimiento provocadas por desastres naturales o conflictos que requieren la movilización de todo el sistema” (de: *Activación del entero sistema humanitario de emergencia: Definición y procedimientos*, documento del GT del IASC, marzo de 2012). Los Directores del IASC utilizan cinco criterios para determinar si se requiere una respuesta de nivel 3, estos son: escala, urgencia, complejidad, combinación de la capacidad nacional e internacional de respuesta y riesgo reputacional.

- La planificación coordinada permite la formulación de objetivos estratégicos, qué se debe hacer para cumplirlos y cuánto costará.
- Fondos y otros recursos son movilizados por el sistema con base en el plan estratégico de respuesta y para respaldarlo.
- El monitoreo de los indicadores de los insumos y resultados acordados y el seguimiento de la información financiera demuestran resultados e informan la toma de decisiones sobre el plan.

Si bien la implementación del ciclo debe ser flexible y adaptable a las situaciones de los diferentes países, como mínimo debe abordar los anteriores elementos. Siempre que sea posible, debe apoyar a los socios nacionales y locales, incluyendo a las ONG, la sociedad civil y las comunidades, y complementarse o fundarse en los marcos existentes; esta debe contribuir a una respuesta que genere resiliencia ante futuros desastres.

El plan estratégico de respuesta está en el núcleo del ciclo del programa humanitario. Su objetivo es guiar el esfuerzo humanitario internacional. Se reconoce que en las etapas iniciales de una emergencia de **Nivel 3**, cuando el acceso a información para la evaluación puede ser limitado, el plan estratégico de respuesta podría basarse en la ‘mejor estimación en el momento’ de las necesidades y la respuesta requerida. Si bien es importante contar con un plan estratégico de respuesta que sea lo mejor informado e inclusivo posible, el énfasis debe estar en la movilización de una respuesta rápida. A medida que la emergencia evoluciona y se disponga de más información, el CH y el EHP garantizarán que la evidencia, el plan estratégico de respuesta, los marcos presupuestarios y de monitoreo serán actualizados cuando sea necesario para reflejar una imagen más completa de la situación y la respuesta requerida.

La orientación y las herramientas relacionadas con el ciclo se irán perfeccionando continuamente con base en las mejores prácticas y las lecciones aprendidas de la práctica en el terreno para garantizar que estas se ajustan al propósito y son fácilmente adaptables a los cambiantes entornos humanitarios.

III Implementación del ciclo del programa humanitario

Preparación

La preparación en el contexto del ciclo del programa humanitario se refiere principalmente a las medidas adoptadas para mejorar la preparación de los actores humanitarios, tanto nacionales como internacionales, para responder a una crisis mediante la implementación de las partes componentes del ciclo. Para permitir esto de mejor manera, el SGT sobre Preparación del IASC ha desarrollado un enfoque titulado Preparación de la Respuesta a Emergencias (ERP, por sus siglas en inglés). La ERP comprende: evaluación de riesgos y monitoreo; acciones mínimas de preparación (incluyendo la identificación de mecanismos de coordinación); y planificación de la respuesta a contingencias (incluyendo la identificación de las acciones prioritarias iniciales para fortalecer aún más la preparación). Estas acciones podrían incluir el posicionamiento previo. También deben incluir capacitación y simulaciones para planes de ‘prueba de estrés’ y familiarizar a todos los posibles profesionales en intervenciones de emergencia, pero en particular a los CH, EHP y jefes de grupo temático, con sus papeles y tareas, especialmente en relación con el ciclo. La acción de la ERP antes de una crisis ayuda a identificar las limitaciones y se centra en las cuestiones operativas; establece relaciones de trabajo que son fundamentales en una crisis; refuerza las estructuras de

coordinación y determina cuáles estructuras adicionales podrían ser necesarias, además aclara las funciones y responsabilidades, incluyendo el liderazgo del sector/grupo temático. El enfoque ERP supone que los planes desarrollados en la fase de respuesta (es decir, el plan estratégico de respuesta) se basan en planes de respuesta a contingencias, actualizados con información sobre la situación actual (por ejemplo, a través de los elementos de MIRA). Además, para promover la coherencia, la ERP también contiene una réplica de la lista de verificación de la respuesta en el Manual del IASC para CR y EHP sobre preparación y respuesta a emergencias.

Evaluación

Un coordinado ejercicio de evaluación es el punto de partida para el desarrollo de un plan estratégico de respuesta, y la base para una respuesta coherente a medida que la situación evolucione. Existen esencialmente dos tipos de evaluaciones coordinadas, como se indica a continuación; ambas requieren la interacción y coordinación con los actores locales, incluyendo al gobierno del Estado afectado, así como a las organizaciones nacionales de asistencia y, lo más importante, a las personas afectadas.

- **Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA):** La MIRA es el enfoque aprobado por el IASC para llevar a cabo una evaluación conjunta multisectorial durante las dos primeras semanas de una nueva emergencia o de un rápido deterioro de una emergencia existente. Su objetivo es facilitar un entendimiento común de las necesidades humanitarias generales y orientar las posteriores evaluaciones detalladas sectoriales armonizadas y brindar a quienes toman las decisiones información adecuada, precisa y confiable de manera oportuna. Los dos resultados asociados con la MIRA son: 1) el 'Definición Preliminar del Escenario' que se producirá *dentro de las primeras 72 horas* de una emergencia nueva o en deterioro, y se basa en gran medida en datos primarios, secundarios y operativos³, y 2) un Informe final de la MIRA, en aproximadamente 2 semanas.⁴ La Definición Preliminar del Escenario es fundamental para ayudar a los Directores del IASC a evaluar la gravedad de una emergencia nueva o en deterioro, y para decidir si se debe designar el Nivel 3 y activar una respuesta de todo el sistema. Después de la declaración de DPE, la recopilación de datos continuará en el terreno, conduciendo a un informe MIRA más detallado y completo al cabo de dos semanas.
- **Evaluación armonizada⁵:** Se utiliza con mayor frecuencia en crisis prolongadas en alineación con los ciclos de planificación y revisión. Las agencias o grupos temáticos realizan evaluaciones separadas de manera que se garantice la coherencia temporal y geográfica. Los datos se agregan y analizan para producir una imagen compartida de la situación humanitaria.

³ Los conjuntos básicos de datos previsibles (Conjuntos de datos operacionales comunes y fundamentales) que se requieren para apoyar la toma de decisiones deben estar fácilmente disponibles tras una crisis y ser mantenidos regularmente.

⁴ La preparación es un elemento importante para ayudar a garantizar la pertinencia y calidad de la Definición Preliminar del Escenario, en particular la preparación de datos. La evaluación de la preparación, en su conjunto, fortalece el proceso MIRA, ayudando a garantizar que está en marcha un plan de evaluación y existe capacidad cualificada en el terreno

⁵ La referencia a la Guía operativa para evaluaciones coordinadas en crisis humanitarias se insertará aquí

Plan estratégico de respuesta

El plan estratégico de respuesta es una herramienta de gestión del EHP que guía la respuesta internacional a una emergencia humanitaria, informando la planificación y las intervenciones del sector/grupo temático/organización. El desarrollo del plan estratégico de respuesta está dirigido por el CH, con la plena participación del EHP y el apoyo de OCHA y los pertinentes grupos sectoriales/temáticos. El CH/EHP debe procurar la participación del gobierno del Estado afectado, las organizaciones nacionales de asistencia y las personas afectadas en todos los aspectos pertinentes del proceso de planificación. Con base en los resultados del ejercicio de evaluación, el plan estratégico de respuesta señalará *qué* está tratando de lograr el EHP *dónde* e indicará qué recursos son necesarios para su implementación. El plan estratégico de respuesta también servirá de base para el monitoreo de la respuesta general a informará la toma de decisiones estratégica y operativa. El plan estratégico de respuesta servirá como hoja de ruta para las organizaciones humanitarias para planear y priorizar actividades y diseñar proyectos. También debe servir como guía para la asignación de financiación humanitaria bilateralmente por los donantes y a través de mecanismos de financiación gestionados por el sistema (CHF, ERF, CERF).

Un completo plan estratégico de respuesta contendrá, como mínimo, los siguientes elementos:

- a) Número, ubicación y necesidades prioritarias de las personas afectadas;
- b) Un número limitado de objetivos estratégicos transversales (no más de 3 a 5), cada uno de los cuales requerirá una respuesta coordinada de varios sectores/grupos temáticos;
- c) Algunos indicadores fundamentales de resultados y (cuando sea posible) de rendimiento para cada objetivo estratégico que puedan ser fácilmente monitoreados por grupos temáticos u otros grupos sectoriales;
- d) Un resumen de las actividades sectoriales/grupo temático necesarias para lograr cada objetivo estratégico;
- e) Una estimación de las necesidades de financiación por actividad, por sector/grupo temático.

Dentro de los cinco días siguientes a la designación de **Nivel 3**, el CH y el EHP, apoyados por OCHA y otros expertos, según sea necesario, elaborarán un plan estratégico de respuesta. Idealmente, el plan estratégico de respuesta se desarrollará con base en un plan de respuesta a contingencias (formulado como parte de la preparación), actualizado con la información que está disponible en el momento (MIRA y otras fuentes, especialmente fuentes secundarias) y en consulta con actores relevantes. Se basará en gran medida en la Definición Preliminar del Escenario realizada en el ejercicio MIRA. El plan estratégico de respuesta deberá ser revisado y actualizado a medida que esté disponible más y mejor información para evaluación, preferiblemente entre 30 y 60 días después de la designación de **Nivel 3**. Serán desarrolladas plantillas del plan estratégico de respuesta para distintos tipos de crisis para servir como guía para los CH y EHP. Estas serán incluidas en el próximo módulo de referencia.

Movilización de recursos

El Proceso de llamamiento unificado (CAP, por sus siglas en inglés) es el mecanismo y la plataforma para que los EHP desarrollen y publiquen sus planes de respuesta estratégica. Los

llamamientos unificados y los Flash Appeal también han sido utilizados históricamente como herramientas de movilización de fondos u otros recursos para el sistema humanitario. Su finalidad es complementar y no duplicar o sustituir los esfuerzos de recaudación de fondos de cada organización. Su función es demostrar a los donantes un plan coherente, bien coordinado y adecuadamente presupuestado y orientar la financiación hacia las necesidades humanitarias con mayor prioridad. El plan estratégico de respuesta constituirá el núcleo de la narración de los documentos del CAP y los Flash Appeals. Las organizaciones humanitarias deben realizar todos los esfuerzos para garantizar que los recursos financieros son asignados de acuerdo con el plan estratégico de respuesta, ya sea que provengan directamente de los donantes o de los mecanismos de financiación gestionados por el sistema (Fondo Central de Respuesta de Emergencia (CERF, por sus siglas en inglés), Fondo Común Humanitario (CHF, por sus siglas en inglés) y Fondo de Respuesta a Emergencia (ERF, por sus siglas en inglés)). Para emergencias humanitarias prolongadas que trabajan con un ciclo anual, existe un calendario bien establecido y orientación para la preparación de los CAP. El Flash Appeal se utiliza para crisis nuevas o en aumento. Dentro de los siete a diez días desde la designación de un **nivel 3**, será desarrollado y publicado un Flash Appeal basado en el plan estratégico de respuesta. Dentro de las 72 horas siguientes a la designación de un nivel 3, el ERC también anunciará la primera asignación CERF⁶ para anticipar la financiación de la respuesta, en espera del Flash Appeal.

Monitoreo y rendición de cuentas

El plan estratégico de respuesta establece un número limitado de indicadores de resultados y rendimiento colectivamente acordados. Estos indicadores serán la base de un marco de monitoreo que presente claramente qué indicadores deben ser reportados por quién y con qué frecuencia. Los relevantes grupos temáticos y sectoriales desempeñarán un papel fundamental ayudando a recolectar y compilar los datos para la presentación de informes a nivel estratégico. El CH/EHP se reunirá de forma periódica para revisar la información recopilada a través del marco de monitoreo y tomar las decisiones estratégicas y/o operativas que se considere necesarias. La presentación de informes sobre los indicadores del plan estratégico de respuesta debe realizarse a intervalos acordados, pero, como mínimo, cada tres o cuatro meses. El Grupo Directivo sobre el Ciclo del Programa del IASC actualmente está orientando el trabajo sobre el desarrollo de un marco para guiar el monitoreo de todo el sistema a nivel nacional.

Con el fin de brindar apoyo adicional a la estratégica y operativa toma de decisiones y resolución de problemas, el IASC desarrollará el concepto de Revisión Operativa en Tiempo Real (RTOR, por sus siglas en inglés). Esto se basa en parte en el concepto de la Evaluación en Tiempo Real (RTE, por sus siglas en inglés), pero pone un énfasis mucho mayor en la validez del plan estratégico de respuesta y en cómo está funcionando el sistema en relación con los objetivos acordados. La RTOR se centrará en “por qué” algunos objetivos de las respuestas no se están cumpliendo, con las correspondientes recomendaciones inmediatas y a mediano plazo para superar los desafíos. A petición del CH/EHP, la Sede puede proporcionar su apoyo a la RTOR.

En una emergencia **de nivel 3**, el monitoreo de indicadores de resultado y rendimiento, particularmente a nivel estratégico, se demostrará difícil. En los primeros días de una emergencia es posible que sea necesario que el enfoque inicial de monitoreo esté en un conjunto más limitado

⁶ En un contexto N3, esta asignación inicial del CERF será de USD 10-20 millones y ‘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 el plan estratégico de respuesta’.

de indicadores más esenciales. El monitoreo en una emergencia **de nivel 3**, sin embargo, sigue siendo una actividad determinante que es necesaria para orientar la toma de decisiones sobre el plan estratégico de respuesta y la respuesta asociada. En una emergencia de **nivel 3** puede ser necesario que la presentación de informes y la revisión por parte del EHP de la información reportada ocurra con más frecuencia (mensual o incluso semanalmente) que en otros tipos de emergencias. El desarrollo gradual del marco de monitoreo seguirá a medida que la situación de emergencia se estabilice.

Gestión de la información

La gestión de la información sustenta todas las fases del ciclo del programa humanitario. Por ejemplo, la preparación de datos es una Acción de Preparación Mínima en el ERP que respalda la Evaluación y monitoreo de riesgos y la formulación de planes de respuesta a contingencias a través del mantenimiento de datos básicos y el desarrollo de modelos de riesgo; las actividades de evaluación se basan en metodologías, procesos y herramientas estructurados de gestión de la información; el plan estratégico de respuesta es informado por la Definición Preliminar del Escenario que en sí misma se basa en la recopilación, procesamiento y análisis de datos; y las actividades de monitoreo y evaluación requieren metodologías adecuadas de gestión de la información que se nivelan con el siguiente ciclo de actividades de evaluación.

El ciclo del programa humanitario debe ser sustentado con procesos, sistemas y herramientas estandarizados de gestión de información. Estos incluyen una plataforma web común (humanitarianresponse.org), los Conjuntos de datos operacionales comunes (COD, por sus siglas en inglés) y los registros de Conjuntos de datos operacionales fundamentales (FOD, por sus siglas en inglés), el Servicio de seguimiento financiero (FTS, por sus siglas en inglés) y el Sistema de Proyectos en línea (OPS, por sus siglas en inglés), así como los sistemas específicos de grupos temáticos y/o agencias. Los sistemas de información también apoyarán el intercambio de información con las autoridades nacionales y las personas afectadas. Las organizaciones del IASC tienen un papel esencial que desempeñar garantizando el control de calidad y la coherencia de las acciones antes señaladas, junto con el perfeccionamiento de las herramientas del entero sistema, y apoyando al EHP en la supervisión de su uso.

IV ¿Cómo sería un ciclo de programa humanitario gestionado adecuadamente?

Han sido identificados siete factores esenciales de éxito para evaluar si la implementación del CPH tiene resultado:

- El tiempo tomado para responder efectivamente se reduce, en particular mediante la implementación del enfoque ERP.
- El Plan de Respuesta a Contingencias es relevante para la elaboración del plan estratégico de respuesta. Esto también valida la Evaluación y Monitoreo de Riesgos.
- El plan estratégico de respuesta propone un programa humanitario coherente y convincente dirigido a los más vulnerables y mitigando los principales riesgos de la operación. Se centra en salvar vidas y hacer que las personas se recuperen lo antes posible.

- La retroalimentación recopilada a través de los mecanismos de monitoreo, evaluación y retroalimentación se utiliza continuamente para autocorregir y entregar resultados.
- Los indicadores de resultado y rendimiento establecidos en el plan estratégico de respuesta se alcanzan en el momento oportuno, como lo indican los informes periódicos.
- A través de una mejor gestión de la información en todo el ciclo del programa humanitario, existe un notable progreso en la calidad y pertinencia de los análisis proporcionados para sustentar la toma de decisiones y la gestión general del programa.
- Las oportunas Revisiones Operativas en Tiempo Real permiten que las intervenciones sean ajustadas para responder a las cambiantes necesidades o las barreras para llegar a las poblaciones objetivo.
- Las encuestas indican que como resultado de la respuesta humanitaria, las personas afectadas son cada vez más capaces de responder a las necesidades/riesgos provocados por la emergencia y son más fuertes para enfrentar futuras crisis.