

# DIRECTRICES SOBRE LA PREPARACIÓN ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA 2023





# ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. Propósito .....	3
3. Alcance .....	3
4. Justificación .....	3
5. Definiciones .....	4
6. Principales funciones y responsabilidades.....	4
7. Liderazgo y coordinación en la preparación ante situaciones de emergencia .....	7
7.1 Coordinación de la preparación de emergencia en situaciones de afluencia de refugiados.....	7
7.2 Coordinación de la preparación de emergencia en todas las demás situaciones de desplazamiento forzado .....	7
7.2.1 Coordinación de la preparación de emergencia en situaciones de afluencia de PDI.....	8
7.2.2 Coordinación de emergencias en situaciones y movimientos mixtos .....	9
<b>8. Puesta en práctica de la preparación ante situaciones de emergencia .....</b>	<b>10</b>
8.1. Análisis y monitoreo de riesgos de emergencia .....	12
8.1.1 Análisis de riesgos de emergencia: un proceso de cuatro pasos y su resultado.....	13
Paso 1: Identificación del riesgo .....	14
Paso 2: Clasificación de riesgos.....	16
Paso 3: Dejar constancia del riesgo en el registro de riesgos operativos.....	18
Paso 4: Monitoreo de riesgos y alerta temprana.....	18
8.2 Planificación de contingencia .....	20
8.2.1. Implementación de acciones de preparación .....	22
8.2.2 Planificación de contingencia en el plano nacional.....	22
8.2.3 Planificación de contingencia en el plano regional .....	23
<b>9. Declaración de emergencia de nivel 1: preparación proactiva y respuesta inicial .....</b>	<b>25</b>
9.1. Solicitud de la declaración de emergencia.....	25
<b>10. Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia.....</b>	<b>27</b>
<b>11. Anexos.....</b>	<b>27</b>
<b>12. Siglas .....</b>	<b>27</b>





## 1. Introducción

Dentro del sistema humanitario, se reconoce ampliamente la importancia de la preparación. Cuando los agentes humanitarios invierten en acciones de preparación para una crisis humanitaria inminente o previsible, ayudan a mitigar los sufrimientos que estas causan, ya que brindan respuestas oportunas para satisfacer las necesidades urgentes —con frecuencia, vitales— e inmediatas de la forma más eficiente y eficaz posible<sup>1</sup>.

## 2. Propósito

Estas directrices ofrecen un marco práctico para sustentar la ejecución y el cumplimiento efectivos de la [Política de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia del ACNUR](#) (en lo sucesivo, la “Política de Emergencia”). Mientras que la Política de Emergencia delimita el marco general, las directrices ayudarán a los miembros del personal del ACNUR y al personal afiliado (en lo sucesivo, el “personal”) a cumplir con las responsabilidades de acciones de preparación previstas en la Política de Emergencia.

Las directrices describen cómo el ACNUR integrará la preparación en sus estrategias de respuesta ante situaciones de emergencia y en la programación basada en los riesgos. Asimismo, reafirman los estándares existentes y resaltan las medidas concretas que el personal puede adoptar para que el ACNUR pueda dar una respuesta rápida y eficaz ante cualquier emergencia. Estas directrices reemplazan el Conjunto de acciones de preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con los Refugiados del ACNUR (PPRE, por sus siglas en inglés) y el Conjunto de acciones de preparación para Situaciones de Emergencia relacionadas con las Personas Desplazadas Internas del ACNUR.

## 3. Alcance

Estas directrices están dirigidas principalmente al personal del ACNUR de las operaciones en los países, las oficinas regionales y las divisiones y entidades de la sede que dirige, gestiona, ejecuta, supervisa o apoya cualquier aspecto de la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. Su propósito es ofrecer orientaciones en la práctica sobre cómo ha de actuar el ACNUR en lo que respecta al análisis sistemático de riesgos de emergencia, el monitoreo periódico de la evolución de los riesgos que pueden derivar en una emergencia y en la elaboración de planes de contingencia basados en escenarios para los distintos organismos. También se diseñaron para utilizarse en conjunto con todos los actores pertinentes, incluidos gobiernos, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás socios implicados en la preparación de una respuesta ante una posible situación de desplazamiento.

<sup>1</sup> Véase el estudio realizado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) “[Return on Investment in Emergency Preparedness: Phase 2 of a United Nations inter-agency project to develop a toolkit for the humanitarian community](#)”.

Estas directrices se centran en la preparación para todas las emergencias humanitarias previstas en las que pueda intervenir el ACNUR, ya sean suscitadas por conflictos armados, violencia y violaciones de los derechos humanos; o amenazas naturales, el cambio climático u otros fenómenos y condiciones medioambientales.

Las principales áreas tratadas en estas directrices son las siguientes:

- Liderazgo y coordinación en la preparación ante situaciones de emergencia
- Análisis y monitoreo de riesgos de emergencia (obligatorio para todas las operaciones)
- Planificación de contingencia y aplicación de acciones de preparación (solo para operaciones con alto riesgo de que se produzca una emergencia nueva o se intensifique una existente)
- Declaración de emergencia de nivel 1

## 4. Justificación

La [Política de Emergencia](#) establece el marco para la participación del ACNUR en la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, en consonancia con su mandato y sus compromisos interagenciales, los que también contrae por ser miembro del Comité Permanente entre Organismos (IASC).

La Política de Emergencia reafirma que la preparación y la implicación temprana son fundamentales para que el ACNUR sea un líder predecible y un socio confiable durante las crisis humanitarias. El ACNUR debe contribuir a brindar protección, asistencia humanitaria y soluciones duraderas a las personas de interés afectadas por crisis humanitarias producto de conflictos armados, violencia y violaciones de los derechos humanos, fenómenos climáticos peligrosos y otros eventos y condiciones medioambientales.

### MENSAJE PRINCIPAL

La búsqueda de soluciones para las personas refugiadas, las internamente desplazadas y otras personas de interés debe ser, desde el principio, un componente integral de todas las actividades de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia.

Los representantes del ACNUR son responsables de garantizar su aplicación y de dirigir los esfuerzos de preparación del ACNUR a nivel nacional. Las oficinas regionales, junto con la División de Emergencia, Seguridad y Suministros (DESS), se encargarán de supervisar y apoyar la preparación de las operaciones en los países, con el fin de que alcance el nivel adecuado, y de garantizar la coordinación entre las operaciones que sean pertinentes y otras oficinas regionales cuando se presenten situaciones que afecten a varios países o regiones.

Estas directrices reflejan las [Direcciones Estratégicas del ACNUR 2022-2026](#), en las que se reafirma que uno de los objetivos primordiales del ACNUR como organización es enfocarse en la preparación para las emergencias y la previsión y respuesta a ellas, de manera que, cuando surjan, pueda actuar con celeridad y mantener el rumbo a fin de garantizar que las personas estén a salvo, puedan satisfacer sus necesidades y sus derechos fundamentales no se vean vulnerados.

Sirven de apoyo para el cumplimiento de los compromisos del ACNUR en virtud de su Política de Emergencia y están en consonancia con la [Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno](#) (en lo sucesivo, la “Política sobre PDI”) y el [Marco estratégico del ACNUR para la acción climática](#). Las causas y los efectos de los desplazamientos están entrelazados y son complejos, especialmente en el contexto del cambio climático. Por medio del [Marco estratégico del ACNUR para la acción climática](#), la organización se compromete a reforzar su preparación y convertirse en un socio confiable y decisivo en la respuesta<sup>2</sup> en casos de desastres junto a agentes humanitarios locales y nacionales, entre otros.

Adicionalmente, las directrices están en consonancia con la [Política del ACNUR de gestión de riesgos institucionales](#), que exige que todas las operaciones realicen análisis de riesgos “de emergencia ante la posibilidad de que surjan emergencias nuevas o de que las ya existentes se intensifiquen.

Son coherentes con los principios y marcos de preparación establecidos y se basan en el contenido relacionado de la [“Practical Guidance for UNHCR Staff on IDP Protection in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change”](#) (Orientaciones prácticas para el personal del ACNUR sobre la protección de personas desplazadas internas en contextos de desastres y de efectos adversos del cambio climático), y en las [Medidas de orientación sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno](#).

<sup>2</sup> Se define como “desastre” el impacto altamente perjudicial de una serie de amenazas; entre ellas, los efectos adversos del cambio climático, que actúan, aislada o conjuntamente, sobre poblaciones expuestas y vulnerables, y sus bienes. Véase el informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres ([A/71/644](#) y [A/71/644/Corr.1](#)).

También son coherentes con los enfoques interagenciales de preparación; en concreto con el enfoque de [preparación de la respuesta de emergencia del IASC](#), que les indica a los organismos cómo cumplir con sus responsabilidades como grupos temáticos definidas por el IASC durante una respuesta de múltiples socios encabezada por el Coordinador Residente o el Coordinador Humanitarios de las Naciones Unidas.

Dado que se fundamentan en el enfoque de preparación de la respuesta de emergencia del IASC, las directrices destacan las dimensiones de trabajo principales del ACNUR dentro de los esfuerzos de preparación interagenciales en el contexto de situaciones de desplazamiento interno.

Por último, también se basan en el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#), los [Principios rectores aplicables de los desplazamientos internos](#) y el [Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible \(MCNUDS\)](#), un instrumento que continúa siendo importante para la planificación e implementación de la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#).

## 5. Definiciones

La preparación ante situaciones de emergencia se refiere a las acciones y medidas dispuestas antes del inicio de una emergencia que mejoran la eficacia, la eficiencia, la puntualidad y la rendición de cuentas de las respuestas de emergencia en pos de salvar vidas y proporcionar protección.

[La Política de Emergencia](#) define “emergencia” como cualquier situación humanitaria que i) haya causado o amenace con causar nuevos desplazamientos forzados, la pérdida de vidas u otros daños graves; o ii) afecte significativamente los derechos o el bienestar de los refugiados o de las personas desplazadas internas (PDI), repatriadas, apátridas y otras personas de interés, a no ser que se tomen medidas inmediatas y apropiadas; y iii) exija medidas excepcionales debido a que las capacidades actuales del gobierno y el ACNUR en el plano nacional o regional sean inadecuadas a fin de prestar una respuesta predecible y eficaz. La prioridad absoluta de cualquier respuesta humanitaria es salvar vidas y minimizar los daños graves atendiendo las necesidades humanitarias más urgentes.

## 6. Principales funciones y responsabilidades

A continuación, se establecen las funciones y responsabilidades de las operaciones en los países, las oficinas regionales y las divisiones y entidades de la sede para la preparación ante situaciones de emergencia, de acuerdo con la Política de Emergencia.

## 1. El **Representante en el país** es responsable de:

- a. Garantizar la coherencia de las estrategias y las operaciones en todo el país, incluso mediante la participación activa en foros interagenciales, como los equipos de las Naciones Unidas en el país (ENUP) o los equipos humanitarios en el país (HCT, en inglés).
- b. Dirigir el análisis de riesgos para identificar y gestionar riesgos de emergencia de manera continua, así como trasladar los riesgos altos a la oficina regional y la DESS según sea necesario.
- c. Elaborar un plan de contingencia de múltiples partes interesadas para poblaciones de interés del ACNUR en caso de que exista un riesgo alto de que surja una nueva emergencia o de que se intensifique una existente, y un plan de transición posterior a la emergencia cuando sea necesario.
- d. Liderar la preparación y la respuesta oportunas ante situaciones de emergencia, lo que incluye garantizar la protección y la asistencia humanitaria para personas refugiadas, desplazadas internas, apátridas, retornadas y otras de interés, en función de las necesidades detectadas.
- e. Coordinar la respuesta general para las personas refugiadas, lo que incluye llamamientos y planes de múltiples partes interesadas.
- f. Garantizar el seguimiento periódico a lo largo de una emergencia, el cual, junto con análisis políticos, situacionales y de datos, proporciona la base para una programación correctiva, además de mejorar otros procesos de planificación e implementación.

### MENSAJES PRINCIPALES

- El ACNUR reconoce que brindar persistentemente una respuesta eficaz y oportuna ante situaciones de emergencia es una prioridad común en el plano nacional, regional y de la sede.
- Las operaciones en los países liderarán y coordinarán a los socios humanitarios y demás socios, tal como se establece en el mandato del ACNUR ante situaciones de afluencia de refugiados y en virtud de su calidad de miembro del Comité Permanente entre Organismos (IASC).
- Las operaciones en los países tendrán un papel decisivo y serán proactivas en la preparación y la respuesta ante emergencias tomando como base un sólido análisis situacional de los riesgos y su posterior seguimiento.
- Las operaciones en los países llevarán a cabo análisis de riesgos de emergencia para determinar si puede surgir una nueva emergencia o si se puede intensificar una existente y deciden una clasificación de alto, moderado o bajo para cada escenario de emergencia acordado tomando como base su probabilidad y posible impacto.
- Si una operación identifica un riesgo alto, deberá elaborar un plan de contingencia basado en escenarios.

- g. Movilizar recursos y alianzas para garantizar una respuesta eficaz a las necesidades humanitarias y, si es preciso, trasladar la necesidad de recursos adicionales a la oficina regional.
- h. Garantizar que se cuente con la capacidad necesaria para recabar datos de las operaciones y para compartirlos con el público, de ese modo, ACNUR se posicionará como una fuente confiable para las personas de interés en sí y para abordar la temática.

Se recomienda que el representante en la oficina multipaís o en el país designe puntos focales de emergencia que colaboren en la puesta en marcha de la Política de Emergencia y de las directrices sobre la preparación, y que le comuniquen las responsabilidades acordadas a la oficina regional y a las entidades de la sede pertinentes.

Los puntos focales de emergencia normalmente cumplen las funciones descritas en el **anexo 1: Cuadro de las funciones y responsabilidades sugeridas de los puntos focales de emergencia a nivel regional y nacional**.

## 2. El **Director** de la **oficina regional** es responsable de:

- a. Supervisar el análisis de los riesgos de emergencia de las operaciones en los países, el seguimiento y el nivel de preparación y, en colaboración con la DESS y otras divisiones de la sede, prestar apoyo multifuncional para la implementación de la preparación en las operaciones de los países.
- b. Unificar el análisis de riesgos de emergencia en la región y participar en iniciativas regionales centradas en la preparación que organice la DESS.
- c. Crear y respaldar modalidades de coordinación regional o de la sede para emergencias, lo que incluye la activación y la copresidencia de células de emergencia. Garantizar el apoyo oportuno y bien coordinado a las operaciones en los países y entre ellas, junto con otras oficinas regionales y divisiones de la sede.
- d. En colaboración con divisiones de la sede, prestar apoyo a las operaciones en los países para implementar y supervisar estrategias, programas y proyectos pertinentes ofreciendo orientación, fomento de la capacidad, conocimientos técnicos especializados, asesoramiento estratégico y cualquier otro tipo de apoyo necesario, lo que incluye el despliegue de expertos técnicos (por ejemplo, sobre PSEA, violencia de género, alojamiento, asentamiento, protección de la infancia y educación) en las operaciones en los países.
- e. Mantener una comunicación clara y oportuna, y compartir información clave con las operaciones en los países, la DESS y otras divisiones pertinentes de la sede en todas las etapas de la emergencia.

- f. Asignar recursos a las operaciones en los países<sup>3</sup> así como facilitar y respaldar la movilización oportuna de recursos financieros, materiales y humanos adicionales para satisfacer las necesidades de preparación y respuesta que se hayan definido en una emergencia, incluso para la fase posterior a esta.

Es recomendable que el Director de la oficina regional designe puntos focales de emergencia para respaldar la puesta en marcha de la Política de Emergencia y las Directrices sobre la preparación ante situaciones de emergencia. Los puntos focales de emergencia normalmente cumplen las funciones descritas en el **anexo 1: Cuadro de funciones y responsabilidades sugeridas de los puntos focales de emergencia a nivel regional y nacional.**

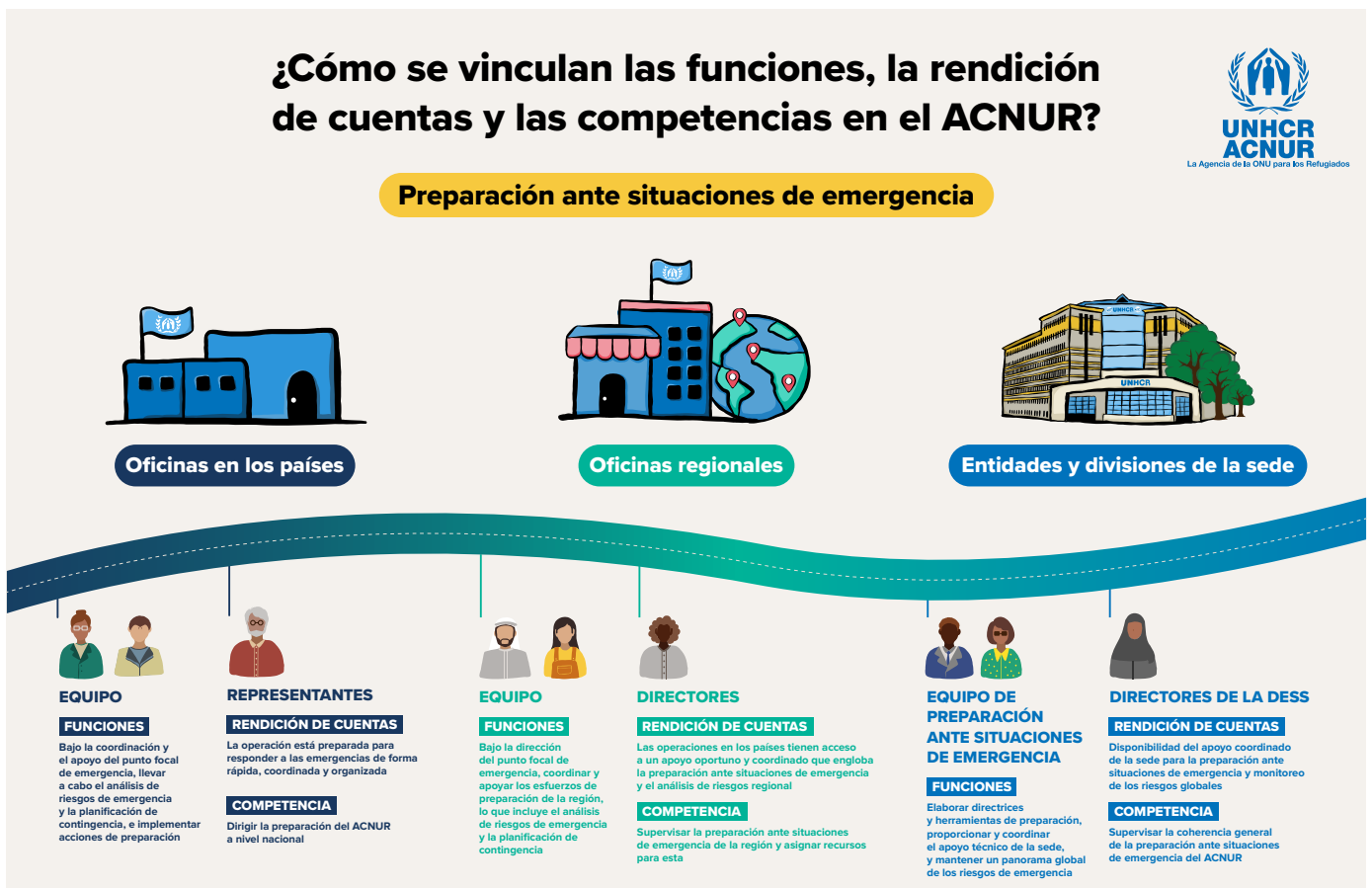
Las **divisiones de la sede** proporcionan coherencia institucional en el plano mundial, así como orientaciones funcionales y apoyo operacional a las oficinas. Los directores de las divisiones de la sede son responsables de garantizar que el ACNUR esté preparado y sea capaz de responder con rapidez y eficacia, en colaboración con otros actores, ante cualquier emergencia.

A la luz de la función central de la DESS, en estas directrices se destaca su liderazgo. El cuadro sobre [funciones, responsabilidades y competencias](#) proporciona información adicional a tal respecto.

3 El Director de la oficina regional tiene la facultad de asignar recursos a emergencias dentro de la región correspondiente en virtud del [Marco de asignación de recursos](#).

**La DESS se encarga de:**

- Garantizar la coherencia general de la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia del ACNUR.
- Ofrece apoyo operacional proactivo y oportuno, orientación y supervisión a las operaciones en los países, las oficinas regionales y las divisiones de la sede en relación con procesos de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, gestión de la cadena de suministro y seguridad del personal y las personas de interés para el ACNUR.
- Trabaja en coordinación con todas las divisiones de la sede para garantizar el apoyo eficaz a las oficinas regionales y las operaciones en los países.
- Lleva a cabo un escaneo de horizontes mundial para detectar emergencias nuevas o la intensificación de las existentes, respalda el análisis de riesgos en todas las regiones (incluso sobre tendencias de seguridad), y proporciona asesoramiento directo en torno a la seguridad.
- A escala mundial, la DESS mantiene interacciones periódicas con sus homólogos de las sedes de la ONU; entre ellos, cabe destacar el Grupo Directivo para Emergencias del Comité Permanente entre Organismos (EDG, en inglés), el Grupo Interagencial de Preparación y Acciones Tempranas, y la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, en especial el Departamento de Seguridad (UNDSS, por sus siglas en inglés).





## 7. Liderazgo y coordinación en la preparación ante situaciones de emergencia

La preparación en los distintos organismos del ACNUR está estrechamente relacionada con los mecanismos de coordinación interagenciales. La Política de Emergencia establece que las operaciones en los países deben desempeñar labores de liderazgo y coordinación junto a los organismos humanitarios, tal como se establece en el mandato del ACNUR en situaciones de afluencia de refugiados, y actuar como entidad responsable de los grupos temáticos (si están activos) u organismo operacional en las respuestas interagenciales al desplazamiento interno. De acuerdo con la Política, las operaciones en los países deben garantizar la participación y la contribución de un amplio abanico de partes interesadas, guiadas por los gobiernos siempre que sea posible, con el fin de preparar respuestas exhaustivas que se basen en sistemas y la capacidad nacionales, de conformidad con los compromisos contraídos como parte del marco del Pacto Mundial sobre los Refugiados<sup>4</sup> y el sistema de grupos temáticos del IASC.

### MENSAJE PRINCIPAL

El ACNUR reconoce, respalda y facilita el papel fundamental y la responsabilidad principal de los gobiernos en la preparación y la respuesta ante situaciones de emergencia.

### 7.1 Coordinación de la preparación de emergencia en situaciones de afluencia de refugiados

En contextos de refugiados, las operaciones en los países dirigen la planificación de contingencia interagencial, conjuntamente con los gobiernos siempre que sea posible (lo que incluye también a las autoridades locales y los departamentos pertinentes), con la estrecha colaboración de otros organismos de las Naciones Unidas; instituciones de desarrollo; ONG locales, nacionales e internacionales; personas refugiadas que ya se encuentren en el país; y otras partes interesadas pertinentes, del sector privado inclusive (cuando corresponda). Todo ello a fin de garantizar la anticipación, la preparación y la coordinación de la respuesta proactivas mediante el uso del [modelo de coordinación en materia de refugiados](#) (RCM, en inglés) y las [directrices actualizadas para la coordinación de refugiados](#)<sup>5</sup>.

La participación de donantes en todas las fases de la preparación ayuda a garantizar que la preparación y las medidas anticipadas se entiendan, respalden y financien (cuando así corresponda) de la forma adecuada. Es esencial entablar comunicaciones con las potenciales comunidades de acogida y cooperar con redes de ONG locales y actores del sector privado, dado que su conocimiento privilegiado e invaluable de las dinámicas culturales, socioeconómicas

y políticas en las comunidades locales, y sus robustas redes de asistencia los convierten en aliados operacionales importantes a la hora de brindar una respuesta a una situación de emergencia provocada por la afluencia de refugiados. Adoptar un enfoque inclusivo desde la fase de preparación fomentará la responsabilidad y cooperación durante una emergencia.

### Modelo de coordinación en materia de refugiados

El RCM establece el marco de liderazgo y coordinación de las operaciones de refugiados con base en el deber compartido del ACNUR hacia los refugiados, en una visión humanitaria integrada y en las responsabilidades principales del ACNUR. Los componentes principales del modelo son el liderazgo del Representante, un enfoque multisectorial integrado en los objetivos de protección definidos por un grupo de protección de personas refugiadas y la asistencia prestada a través de la coordinación sectorial multiagencial. Cuando la potencial afluencia de refugiados es de carácter regional y se designa un Coordinador Regional de Refugiados, este también asumirá la responsabilidad de llevar a cabo una preparación adecuada.

### 7.2 Coordinación de la preparación de emergencia en todas las demás situaciones de desplazamiento forzado

Durante las fases tempranas de preparación en el resto de las situaciones de desplazamiento forzado, incluido el desplazamiento interno provocado por conflictos o fenómenos naturales que suponen una amenaza, y en situaciones mixtas<sup>6</sup>, las operaciones en los países deben llevar a cabo las siguientes acciones:

- Debatir y confirmar quiénes serán los dirigentes de los grupos de trabajo, los sectores, los grupos temáticos (si están activos) o mecanismos afines pertinentes en los equipos de las Naciones Unidas en el país o en los equipos humanitarios en el país con los acuerdos generales alcanzados.
- Participar activamente en los procesos interagenciales dirigidos por los Coordinadores Residentes o Coordinadores Humanitarios y dirigir la preparación del sector o el grupo temático en cuestión, incluso mediante el enfoque de preparación de la respuesta de emergencia<sup>7</sup> y otras modalidades relevantes.
- Garantizar que el ACNUR asuma una posición de liderazgo en la coordinación y la responsabilidad de las situaciones de afluencia de refugiados.
- Contribuir a la elaboración de instrumentos de movilización de recursos con base empírica con el fin de tomar medidas preventivas y tempranas.

4 Pacto Mundial sobre los Refugiados, [Párrafos 52 y 53](#).

5 Ello incluye la elaboración de planes de respuesta para los refugiados cuando sea apropiado.

6 Véase la nota conjunta del ACNUR y la OCHA "[UNHCR – OCHA Note on Mixed Situations – Coordination in Practice](#)", del 24 de abril de 2014.

7 [Directrices del IASC para la preparación de la respuesta de emergencia](#), julio de 2015.

## 7.2.1 Coordinación de la preparación de emergencia en situaciones de afluencia de PDI

La preparación es una fase esencial de las operaciones del ACNUR, tanto en su Política de Emergencia como en la Política sobre PDI.

En consonancia con la Política de PDI del ACNUR y sus medidas de orientación, el ACNUR debe poner en práctica sus conocimientos especializados de protección e involucrarse y contribuir activamente en las acciones de preparación interagenciales en países proclives a situaciones de conflicto, violencia o desplazamiento provocado por desastres, lo que incluye el desplazamiento relacionado con la degradación del medioambiente y el cambio climático<sup>8</sup>.

El ACNUR debe colaborar en los procesos interagenciales de planificación de contingencia y cumplir sus responsabilidades como entidad responsable de los grupos temáticos, en consonancia con el enfoque de preparación de la respuesta de emergencia del IASC.

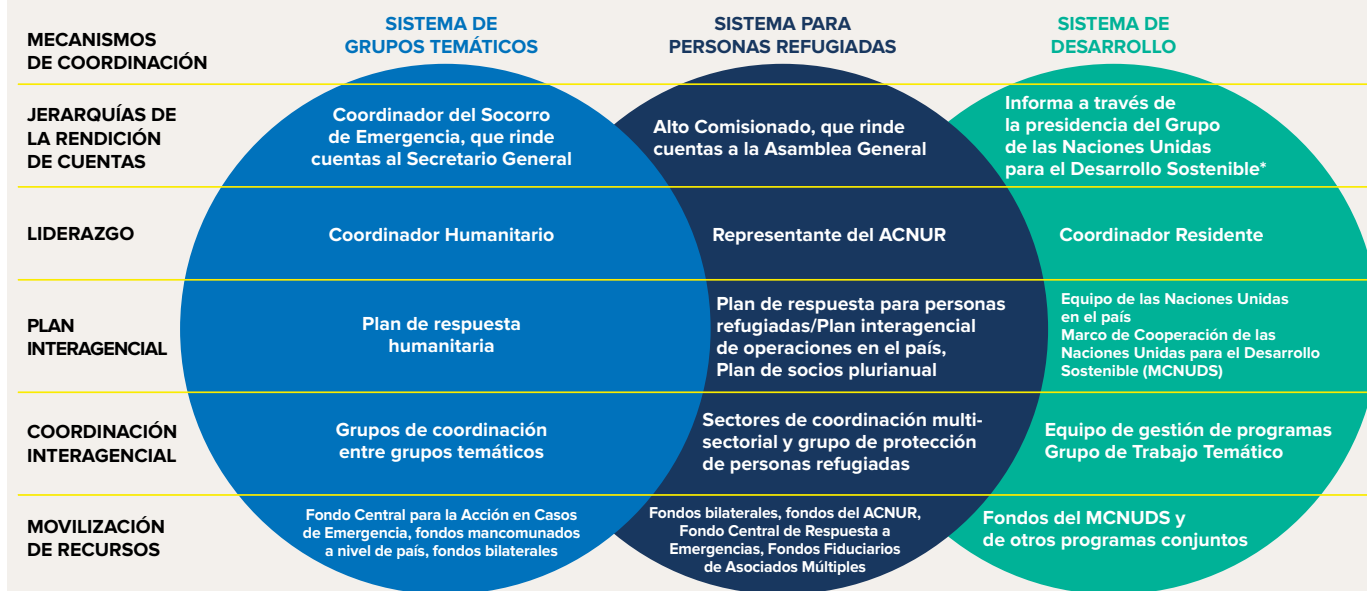
Según dicho enfoque, la decisión de elaborar un plan de contingencia normalmente se toma en el equipo de las Naciones Unidas en el país o en el equipo humanitario en el país. Consiste en un ejercicio participativo en el que se involucran sectores y grupos temáticos (en caso de que se hayan activado), así como organismos operacionales clave que asumen responsabilidades y plazos para redactar las distintas secciones del plan.

En aquellos lugares en que la operación en el país haya identificado un alto riesgo de una emergencia nueva o de que se intensifique una existente, el ACNUR deberá elaborar un plan de contingencia basado en escenarios **específico para cada organismo** que contemple una estrategia de respuesta de tres meses; además, contribuirá en el proceso de planificación de contingencia interagencial.

En ausencia de esfuerzos de preparación interagencial del conjunto del sistema, el ACNUR puede poner en marcha sus propias acciones de preparación.

<sup>8</sup> Véase la [Política sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno UNHCR/HCP/2019/1](#).

### Compromiso con los mecanismos interagenciales aceptados



\*Secretario General Adjunto ante el Secretario General



## 7.2.2 Coordinación de emergencias en situaciones y movimientos mixtos

**Situaciones mixtas (personas refugiadas e internamente desplazadas):** si se producen situaciones de desplazamiento interno y de afluencia de refugiados en el mismo espacio o con gran proximidad geográfica, cobrará validez la [Nota conjunta del ACNUR y la OCHA sobre situaciones mixtas de 2014](#), en la que se detallan las funciones y responsabilidades del Representante del ACNUR y del Coordinador Residente y del Coordinador Humanitario. El acuerdo en materia de situaciones mixtas entre la OCHA y el ACNUR es práctico: en caso de que poblaciones de personas desplazadas internas y de refugiados coexistan en las mismas zonas geográficas, se podrán celebrar reuniones conjuntas para tratar asuntos sectoriales y medidas de protección en común. El Alto Comisionado o el Coordinador del Socorro de Emergencia podrán decidir emplear grupos temáticos o sectores según las recomendaciones de las operaciones sobre el terreno y teniendo en cuenta las capacidades y una eficacia óptima<sup>9</sup>.

**Movimientos mixtos de refugiados y migrantes:** El [Marco de colaboración del ACNUR y la OIM de junio de 2022](#) y la [Carta conjunta de la OIM y el ACNUR de 2019](#) reiteran las distintas funciones y responsabilidades de coordinación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el ACNUR para facilitar una respuesta operativa eficaz en casos de un movimiento mixto de personas refugiadas y migrantes.

<sup>9</sup> [La nota orientativa sobre los acuerdos de coordinación interagencial de la Política sobre PDI ofrece una descripción más exhaustiva de los mecanismos interagenciales en la página 11.](#)

Si bien las personas refugiadas y las migrantes pueden, en ocasiones, desplazarse por las mismas rutas, no todos los movimientos son mixtos. Si hay una prevalencia de personas refugiadas, el ACNUR asumirá la responsabilidad de liderazgo en la respuesta operacional, de acuerdo con su mandato. Si el número de casos es mayoritariamente de migrantes, la OIM liderará la respuesta operacional. Si los movimientos son efectivamente de naturaleza mixta, el ACNUR y la OIM trabajarán para encabezar de forma conjunta y eficaz la respuesta, y establecer mecanismos de coordinación que involucren a otras partes interesadas relevantes a nivel nacional, regional o según corresponda con las rutas de desplazamiento. Tales situaciones pueden originarse a raíz de una emergencia aguda que requiera coordinación inmediata o a raíz de una situación de desplazamiento existente o que se intensifique con gradualidad, caracterizada por una acumulación de movimientos de poblaciones a lo largo del tiempo. El ACNUR y la OIM también acordaron continuar colaborando en labores de protección y asistencia a personas desplazadas internas, en las que ambas organizaciones cumplan una función esencial junto a los Estados miembros y los socios humanitarios. Este compromiso se extiende a situaciones de desplazamiento vinculadas al cambio climático y a desastres.



Mad-Allah Djainta (ACNUR) y Djikolmbaye Mbainaye (ONG HIAS) hacen el registro previo de solicitantes de asilo de Darfur. Más de mil personas han llegado a esta zona en los últimos dos días, luego de escapar de ataques de milicias que actúan con total impunidad mientras el Sudán se sume en el caos.

© ACNUR/Colin Delfosse

## 8. Puesta en práctica de la preparación ante situaciones de emergencia

### 1. Análisis y monitoreo de riesgos de emergencia (obligatorio para todas las operaciones)

Un análisis sistemático de los riesgos de emergencia ayudará a las operaciones a decidir qué acciones de preparación se necesitan en cada contexto. En el marco de la revisión anual de riesgos, todas las operaciones en los países deben llevar a cabo, una vez al año, un análisis de riesgos de emergencia, para determinar si puede surgir una nueva emergencia o se puede intensificar una ya existente. Le asignarán un nivel de riesgo alto, moderado o bajo a cada escenario de emergencia acordado según su probabilidad y posible impacto. Dada la naturaleza, a veces impredecible, de las situaciones de emergencia y la necesidad esencial de prepararse para ellas, las operaciones **deben monitorear constantemente los riesgos** y realizar revisiones continuas de todos los riesgos que puedan suscitar una emergencia nueva o potencial, o el agravamiento de una existente. También deben asegurarse de que se registren y se actualicen los riesgos en el registro de riesgos operativos de gestión de los riesgos institucionales (ERM, por sus siglas en inglés).

### 2. Planificación de contingencia y aplicación de acciones de preparación (solo para operaciones con alto riesgo de que se produzca una emergencia nueva o se intensifique una existente)

Es **obligatorio** desarrollar un plan de contingencia si el nivel de riesgo se califica como **alto**. Las acciones de preparación enumeradas en el plan de contingencia son un conjunto de actividades que todo equipo en el país debe ejecutar con el fin de mejorar la preparación en general. A pesar de no ser obligatorio, es muy recomendado desarrollar un plan de contingencia cuando el nivel de riesgo se califica como moderado.

Estas actividades aplican en todas las situaciones (afluencia de refugiados, desplazamientos internos, situaciones y movimientos mixtos).

## Bases de la preparación para situaciones de emergencia

### 1. ANÁLISIS Y MONITOREO DE RIESGOS

- Todas las operaciones deben realizar un análisis de riesgos de emergencias para situaciones de emergencia posibles, nuevas o agravadas como mínimo una vez al año o con mayor frecuencia cuando se trate de situaciones consideradas más volátiles y susceptibles de cambios rápidos. Asimismo, deben registrar los riesgos en la subcategoría 1.2 ("Emergencia") del registro de riesgos operativos de ERM.
- El monitoreo de riesgos y la actualización del registro de riesgos operativos de ERM deben realizarse periódicamente.

Si el nivel del riesgo es alto...

### 2. PLANIFICACIÓN DE CONTINGENCIA Y APLICACIÓN DE ACCIONES DE PREPARACIÓN

- Definir escenarios, previsiones de planificación, desencadenantes de la activación y estrategias, y calcular los presupuestos necesarios para los tres primeros meses de la respuesta.
- Determinar e implementar las acciones de preparación para poner en práctica la respuesta prevista en el plan de contingencia.

### 3. PLAN DE RESPUESTA

Emergencia



### Emergencias provocadas por amenazas relacionadas con el clima u otras amenazas naturales

La preparación, respaldada por conocimientos sobre riesgos ambientales y climáticos, es fundamental para poner en marcha respuestas coordinadas, predecibles, oportunas y centradas en la protección. El nivel de implicación del ACNUR en crisis causadas por fenómenos naturales que suponen una amenaza está relacionado con su presencia, su capacidad operacional de valor añadido o los conocimientos especializados que tiene en comparación con otros actores humanitarios.

La [Estrategia operativa para la resiliencia climática y la sostenibilidad medioambiental 2022-2025](#) tiene como fin robustecer las consideraciones ambientales de las respuestas operacionales del ACNUR, en cuanto a la preparación, la protección y las soluciones. La estrategia señala la urgencia de actuar en tres esferas clave: 1) **Preparación y respuesta**, 2) **Respuesta y entrega**, y 3) **Suministros y entrega**.

En cuanto a la preparación y respuesta, se esperan los siguientes resultados del ACNUR:

1. Los procesos de análisis de riesgos, alerta temprana y preparación del ACNUR incorporan amenazas climáticas y de otra índole que podrían provocar un aumento de las necesidades humanitarias y los desplazamientos.
2. Una mayor colaboración e intercambio de conocimientos sobre la preparación, la alerta temprana y la acción temprana mediante la participación en mecanismos de coordinación y redes e iniciativas especializadas, incluidas a nivel local, regional y mundial.

3. En colaboración con los homólogos gubernamentales y otros socios, el ACNUR dirigirá el análisis de riesgos interagencial, y la preparación y respuesta multisectorial a las emergencias provocadas por el clima y otras amenazas naturales que afecten a las personas refugiadas. En contextos que no involucran a personas refugiadas, como en casos de desastres, el ACNUR, tanto en calidad de entidad responsable de grupos temáticos como de organismo operacional —y al ser miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país—, se asegurará de que se atiendan las inquietudes específicas en torno a la protección y al desplazamiento lo antes posible durante la fase de preparación y en la respuesta humanitaria<sup>10</sup>.
4. La incorporación de consideraciones de protección y desplazamiento en las políticas, estrategias y planes de adaptación relativos a la gestión de riesgos y la reducción del riesgo de desastres de carácter nacional, con miras a la alerta temprana, la preparación, la respuesta y la recuperación.
5. En colaboración con sus socios de reserva, el ACNUR desplegará capacidades técnicas especializadas sobre aspectos tales como la planificación de los asentamientos, el alojamiento, la energía, el medio ambiente, la hidrogeología y la gestión del riesgo de desastres en las operaciones en los países para propiciar una preparación, una respuesta y soluciones sostenibles y respetuosas con el medio ambiente, y para contribuir a los planes nacionales y regionales de reducción del riesgo de desastres.
6. Incluir en las capacitaciones de emergencia intervenciones de protección basadas en los riesgos e impactos climáticos.

<sup>10</sup> [“Practical Guidance for UNHCR Staff on IDP Protection in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change”](#).



#### Pruebas piloto de medidas preventivas facilitadas por la OCHA

Tomar medidas preventivas consiste en actuar con antelación a los acontecimientos previstos que suponen una amenaza o en minimizar los impactos humanitarios agudos antes de que vayan a más. Algunas amenazas a las que se puede hacer frente a través de medidas preventivas son las sequías, las inundaciones y los ciclones, entre otras. Las pruebas piloto de medidas preventivas facilitadas por la OCHA se componen de tres aspectos esenciales: 1) **Desencadenantes o parámetros para actuar**, 2) **Actividades acordadas previamente**, y 3) **Compromiso previo de financiación**. El ACNUR participa en diversas pruebas piloto, principalmente en África.

Para obtener más información sobre las pruebas piloto de medidas preventivas facilitadas por la OCHA, incluido el marco y las directrices, véase el conjunto de herramientas de medidas preventivas de la OCHA.

© ACNUR/Kenyi Emmanuel Lukajo  
Malawi. Ciclón tropical Freddy

## 8.1. Análisis y monitoreo de riesgos de emergencia

Se entiende por **riesgo de emergencia** todo riesgo que surge de eventos externos que probablemente lleven al ACNUR a declarar una emergencia. Esto comprende escenarios desatados por eventos tales como conflictos armados, violencia intercomunal y electoral, disturbios, epidemias, pandemias o amenazas naturales y medioambientales, ya sea de forma aislada o conjunta. Se espera que los escenarios deriven en situaciones de desplazamiento nuevas o agravadas o en el aumento significativo de las necesidades humanitarias, de tal modo que la capacidad de respuesta y preparación existentes se vean desbordadas (véase [la subcategoría de riesgo 1.2: Emergencia en la clasificación del ACNUR](#)).

El análisis de riesgos de emergencia a escala nacional es un proceso en el que intervienen múltiples partes interesadas y que se desarrolla a través de distintos foros, según las estructuras y los mecanismos de coordinación del país. Dependiendo de los contextos y las situaciones, los procesos de análisis de riesgos específicos del ACNUR y aquellos que son de índole interagencial pueden complementarse entre sí. Si bien en ellos se destacan los aspectos complementarios de estos procesos, los siguientes elementos de estas directrices se centran expresamente en el análisis de riesgos específico del ACNUR.

**En el anexo 2, se brinda una descripción general de procesos externos y foros relacionados con el análisis de riesgos, y de las contribuciones del ACNUR en el ámbito del análisis y monitoreo de riesgos interagenciales.**

### FUNCIÓN DEL ACNUR EN EL ANÁLISIS DE RIESGOS DE EMERGENCIA EN DIFERENTES ESCENARIOS DE DESPLAZAMIENTO

Análisis de riesgos de emergencia en situaciones de afluencia de refugiados	Análisis de riesgos de emergencia en situaciones de PDI <sup>11</sup>	Análisis de riesgos de emergencia en situaciones o movimientos mixtos
<p>En consonancia con el RCM y el <a href="#">Pacto Mundial sobre los Refugiados</a><sup>12</sup>, las operaciones del ACNUR en los países encabezan los análisis de riesgos de emergencias nuevas o agravadas relacionadas con personas refugiadas (p. ej., nueva afluencia de refugiados, aumento considerable de las necesidades humanitarias por el agravamiento de la situación de los refugiados a causa de amenazas naturales u otros factores).</p> <p>El análisis interno de riesgos del ACNUR llevará a tratar dichos riesgos con las partes interesadas pertinentes, como el gobierno (incluidos los ministerios competentes y las autoridades locales); los refugiados ya radicados en el país; las comunidades de acogida; los organismos de las Naciones Unidas; los actores de desarrollo; las ONG locales, nacionales e internacionales; el sector privado; y demás partes interesadas. Se dejará constancia del riesgo en el registro de riesgos operativos de ERM.</p> <p>Los representantes mantendrán al Coordinador Residente o Coordinador Humanitario, y al equipo humanitario en el país al tanto de cualquier alto riesgo de emergencia que detecten. En caso de que los refugiados se vean afectados por amenazas naturales, las operaciones del ACNUR abogarán ante las plataformas responsables de coordinar la preparación y la respuesta ante desastres naturales para que consideren todo riesgo de que se desaten emergencias que afecten a las personas refugiadas o que generen nuevas afluencias de refugiados.</p> <p>Las operaciones del ACNUR deben compartir de forma proactiva sus análisis de riesgos con las oficinas u operaciones regionales en los países vecinos. Las oficinas regionales deben coordinar el análisis de riesgos de emergencia a nivel regional.</p> <p>La DESS velará por la coordinación entre las oficinas regionales en situaciones en las que se vean afectados países de diferentes regiones.</p>	<p>En consonancia con las <a href="#">Directrices del IASC para la preparación de la respuesta de emergencia</a>, el ACNUR, en calidad de entidad responsable de los grupos temáticos, trabaja con los coordinadores humanitarios y dentro de los equipos humanitarios en el país. El ACNUR aporta al análisis de riesgos de emergencia interagencial su competencia en protección, alojamiento, artículos no alimentarios, y coordinación y gestión de campamentos, así como su presencia sobre el terreno y conocimientos sobre el contexto y la comunidad. Además, el ACNUR se asegura de que se lleve a cabo un sólido análisis de riesgos en colaboración con los socios e impulsa su propia preparación organizativa.</p> <p>Una vez acordado el escenario de riesgo de emergencia a nivel interagencial, el ACNUR se basará en él para desarrollar su propio escenario y evaluar el impacto del escenario de riesgo <b>sobre su propia capacidad de respuesta</b>. Las operaciones del ACNUR dejarán constancia del riesgo en el registro de riesgos operativos de ERM.</p> <p>Si no se ha desarrollado ni adoptado un análisis de riesgos de emergencia a nivel interagencial, el ACNUR efectuará por iniciativa propia un análisis de riesgos de emergencia (<b>interno</b>) y dejará constancia de él en el registro de riesgos operativos de ERM.</p> <p><b>En el anexo 3, se incluye una descripción general de las funciones y las medidas del ACNUR relativas al análisis de riesgos y la planificación de contingencia en situaciones de afluencia de PDI.</b></p>	<p>En situaciones mixtas en las que confluyan refugiados y PDI, las operaciones del ACNUR deberán realizar análisis de riesgos de emergencia para ambas situaciones, tal como se establece en las columnas <b>“Análisis de riesgos de emergencia en situaciones de afluencia de refugiados”</b> y <b>“Análisis de riesgos de emergencia en situaciones de PDI”</b>.</p> <p>En movimientos mixtos de personas refugiadas y migrantes, las operaciones del ACNUR deberán realizar análisis de riesgos de emergencia, tal como se establece en la columna <b>“Análisis de riesgos de emergencia en situaciones de afluencia de refugiados”</b>. Dicho análisis interno derivará en un análisis de riesgos de emergencia conjunto con la OIM (en consonancia con el <a href="#">Marco de colaboración del ACNUR y la OIM de junio de 2022</a>) y en colaboraciones con el gobierno, las Naciones Unidas y socios de la sociedad civil, para garantizar la coordinación de la planeación y de los análisis.</p>

11 Aplica a situaciones de desplazamiento interno provocadas por conflictos y amenazas naturales.

12 [Párrafos 52 y 53.](#)



La oficina regional también realizará análisis de riesgos de emergencia ante cualquier situación compleja que afecte simultáneamente a varios países de la región, o incluso fuera de la región. Esto incluye también a los países donde el ACNUR no tiene presencia o donde esta es limitada. A fin de supervisar los riesgos de emergencia a nivel global, la DESS contribuirá a la revisión y evaluación de los riesgos de emergencia, sostendrá reuniones periódicas con las oficinas regionales sobre potenciales situaciones de alto riesgo y compartirá información recolectada a través del escaneo interno de horizontes<sup>13</sup> y del grupo de alerta temprana, acción temprana y preparación del IASC<sup>14</sup>.

#### MENSAJE PRINCIPAL

Para los países donde no haya presencia del ACNUR o donde esta sea reducida, la oficina multipaís, o, de no estar comprendidos por una, la oficina regional, deberá brindar asistencia o llevar a cabo de forma proactiva el análisis de riesgos y actividades complementarias de preparación, incluida la planificación de contingencia.

<sup>13</sup> El escaneo de horizontes consiste en un análisis y examen sistemáticos de información con el objetivo de identificar tendencias y detectar signos de alerta temprana de emergencias incipientes o en riesgo de intensificarse. La DESS realiza escaneos mundiales de horizontes con base en información pública e interna y por medio de consultas con oficinas regionales, y elabora informes de forma periódica. Previa solicitud, la DESS también contribuye a la elaboración de informes especializados sobre una situación específica.

<sup>14</sup> La DESS representa al ACNUR ante el grupo de análisis de alerta temprana, acción temprana y preparación del IASC, el cual sostiene llamadas periódicas sobre el escaneo de horizontes y elabora informes de alerta temprana. En dichos informes, se destacan los riesgos más graves de emergencias incipientes o propensas a intensificarse en las que se prevé un aumento de las necesidades humanitarias durante los próximos seis meses y en las que es posible que hagan falta acciones de preparación interagenciales. Los informes se pueden encontrar en el [Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia de la DESS](#).

## 8.1.1 Análisis de riesgos de emergencia: un proceso de cuatro pasos y su resultado

El análisis de riesgos de emergencia es el proceso integral de identificar y clasificar riesgos de emergencia, y dejar constancia de ellos en el registro de riesgos operativos. También comprende el posterior monitoreo de los riesgos de emergencia sobre los que se basa la planificación de contingencia.

En consonancia con la Política del ACNUR de gestión de riesgos institucionales y la Política de Emergencia, **como mínimo una vez al año, todas las operaciones en los países deben llevar a cabo un análisis de riesgos de emergencia para determinar si puede surgir una nueva emergencia o se puede intensificar una existente**. Este análisis forma parte de la revisión anual de riesgos.

Se debe realizar a través de una reunión técnica que cuente con la participación de un equipo multifuncional. La administración superior, así como todo el personal internacional y nacional clave involucrado en la planeación y toma de decisiones deberá participar. Si la operación está conformada por varias oficinas, la revisión de riesgos deberá contar con personal de todas las ubicaciones.

### Pasos para realizar el análisis de riesgos de emergencias



## Paso 1: Identificación del riesgo

La **identificación de riesgos de emergencia** es el proceso de encontrar, reconocer y describir riesgos de emergencia. Se compone de tres pasos: establecer el contexto, identificar amenazas y desarrollar escenarios de riesgos de emergencia.

Los datos y la información a los que puede acceder el ACNUR pueden provenir de fuentes internas (análisis de la situación, registro de riesgos operativos) o de mecanismos interagenciales y otros actores (el análisis común sobre el país de las Naciones Unidas, plataformas de reducción del riesgo de desastres, equipos de las Naciones Unidas en el país y equipos humanitarios en el país, etc.).

¿POR QUÉ?
Para identificar escenarios de riesgos de emergencia.
¿QUIÉN?
El ACNUR, junto con el gobierno, socios clave, personas de interés para el ACNUR en el país y comunidades de acogida, según corresponda. A nivel interno, un equipo multifuncional emprende la identificación y clasificación de riesgos.
¿CUÁNDO?
Por lo menos una vez al año en el marco de la revisión anual de riesgos o, con más frecuencia, en situaciones que se consideren más volátiles y propensas a cambiar rápidamente.
¿DÓNDE?
En el ámbito nacional, con aportes coordinados provenientes del nivel de la sede, la región, el país y el terreno.
¿CÓMO?
Se involucran socios que pueden aportar sus conocimientos y experiencia especializada. Se documentan los escenarios posibles. Se organiza o se facilita la realización de una reunión para intercambiar conclusiones, validar escenarios y clasificar riesgos de forma conjunta. Sobre la base de la clasificación de riesgos, se decide qué escenario priorizar para las acciones de preparación.

**I) Establecer el contexto:** La identificación de riesgos de emergencia empieza por establecer el contexto operacional del país.

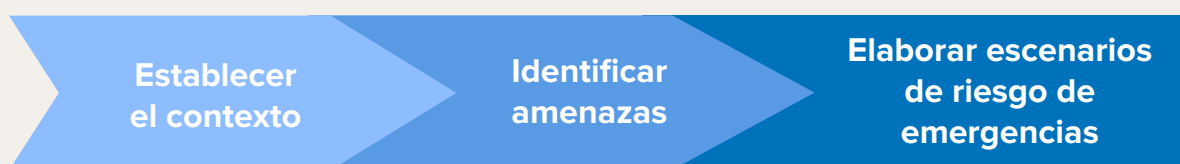
Ello también abarca el contexto regional, así como una evaluación de la posibilidad de que se produzca una afluencia de refugiados provenientes de un país vecino. Este proceso de identificación debería incluir consultas con otras operaciones en los países vecinos.

**II) Identificar amenazas:** Una vez establecido el contexto operacional, las operaciones en los países proceden a identificar las amenazas. Identificar amenazas consiste en hallar, enumerar y caracterizar una serie de amenazas. Por amenaza se entiende un “proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales.”. Las amenazas pueden ser de carácter natural o provocadas por la actividad y las decisiones humanas, como es el caso de los conflictos y la inestabilidad política, o, como suele ocurrir la mayoría de las veces, por una combinación de factores. Las amenazas se caracterizan por factores como la ubicación geográfica, intensidad o dimensión, frecuencia y probabilidad.

Las categorías de las amenazas que se enumeran a continuación ayudan a estructurar la identificación de riesgos de forma lógica; las diferentes categorías de amenazas no son mutuamente excluyentes. La mayoría de las categorías de amenazas enumeradas tienen el potencial de desencadenar un desplazamiento forzado o aumentar considerablemente las necesidades humanitarias a tal punto que el ACNUR deba poner en marcha una respuesta ante situaciones de emergencia.

**III) Elaborar escenarios de riesgo de emergencias:** Tras haber analizado las amenazas identificadas, las operaciones en los países deben desarrollar dos o más escenarios de riesgos de emergencia. Un escenario de riesgo de emergencia ofrece una explicación sobre cómo las amenazas identificadas pueden provocar situaciones de desplazamiento o el aumento de las necesidades humanitarias en los próximos 12 meses, así como sobre qué desencadenantes llevarían a su activación. El monitoreo de estos desencadenantes constituye el componente de alerta temprana del proceso.

## Identificación del riesgo





Categoría de la amenaza	Descripción de la amenaza
<b>Conflicto armado</b>	<p>Enfrentamiento armado entre dos o más facciones que recurren al uso de la violencia. Los conflictos armados se clasifican en dos tipos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflictos armados internacionales: situaciones en las que uno o más Estados se alzan en armas contra otro Estado.</li> <li>• Conflictos armados no internacionales: enfrentamientos armados prolongados entre grupos armados estatales y no estatales, o entre grupos armados no estatales. Para catalogarse como un conflicto armado no internacional y no una alteración interna del orden, las hostilidades deben alcanzar un nivel mínimo de intensidad y los grupos no estatales involucrados en el conflicto deben poseer un nivel mínimo de organización y de capacidades para sostener operaciones militares coordinadas.</li> </ul>
<b>Tensiones y alteraciones internas del orden</b>	<p>Situaciones dentro de un Estado que no satisfacen los criterios ni los umbrales mínimos de los conflictos armados. Entre ellas, se pueden encontrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Violencia intercomunitaria: enfrentamientos entre grupos de distintas etnias o comunidades que carecen de capacidad militar convencional y cuya organización jerárquica es relativamente débil.</li> <li>• Violencia electoral: violencia fomentada por actores políticos con el fin de influenciar los procesos y resultados electorales. Esto puede suceder durante el ciclo electoral y puede ser perpetrado tanto por actores estatales como no estatales. Algunos ejemplos son las protestas violentas antes, durante o después de un proceso electoral; los ataques a centros de votación; la intimidación a los electores; y la violencia contra candidatos y partidos políticos.</li> <li>• Violaciones de los derechos humanos: estas violaciones se determinan según su carácter y dimensión. Comprenden violaciones del derecho a la vida, la libertad, la seguridad, y a no estar sometidos a torturas y actos de discriminación (por razones de sexo, género, raza, etnia, religión, convicciones políticas, afiliaciones reales o presuntas a un grupo social o político, etc.).</li> <li>• Disturbios: incluye protestas y manifestaciones, huelgas, disturbios, sobre todo cuando suponen la destrucción de bienes y propiedades, enfrentamientos violentos o el uso desmedido de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad.</li> <li>• Inestabilidad política: por lo general, la inestabilidad política es el resultado de cambios de gobierno frecuentes (ya sea por golpes de Estado, revoluciones, asesinatos políticos y guerras, entre otros) y tensiones de larga data entre actores políticos. Se suele asociar a un Estado de derecho precario y un contexto de impunidad que propicia violaciones de los derechos humanos por parte del Estado o que restringe su capacidad para prevenir o frenar dichas violaciones.</li> </ul>
<b>Deterioro económico</b>	<p>El deterioro económico atípico y significativo suele originarse por otras amenazas (tales como conflictos armados y situaciones de desplazamiento provocados por amenazas naturales) y puede agravar otras amenazas (como el desorden público y la inestabilidad política), si bien estos no conllevan directamente desplazamientos internos. Algunos ejemplos podrían ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento significativo de los precios: el aumento importante y atípico (no estacional) de los precios al consumidor (sobre todo en el contexto de una hiperinflación) de bienes y servicios esenciales.</li> <li>• Pérdidas significativas de ingresos: caídas estrepitosas y atípicas (no estacionales) de los salarios o de las oportunidades de ingreso. Las pérdidas pueden ser de ingresos de subsistencia o de ganancias de la producción doméstica.</li> </ul>
<b>Amenazas naturales y medioambientales</b>	<p>Las amenazas naturales pueden desencadenar desastres que produzcan nuevos desplazamientos o un aumento considerable de las necesidades humanitarias a tal punto que la capacidad de respuesta se vea sobrepasada. Entre ellos, se pueden encontrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amenazas hidrometeorológicas: inundaciones, ciclones, sequías, olas de calor, avalanchas.</li> <li>• Amenazas geofísicas: terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, deslizamientos de tierra.</li> <li>• Amenazas biológicas: epidemias, pandemias, plagas de insectos.</li> <li>• Amenazas medioambientales: estas amenazas se pueden originar de deterioros medioambientales o contaminación física o química del aire, el agua o el suelo. Algunos ejemplos son la degradación del suelo, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la salinización y el aumento del nivel del mar.</li> </ul>
<b>Amenazas tecnológicas</b>	<p>Estas amenazas se derivan de condiciones industriales o tecnológicas, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructuras o determinadas actividades humanas. Algunos ejemplos incluyen la contaminación industrial, la radiación nuclear, los desechos tóxicos, los daños de presas, los accidentes de transporte, las explosiones en fábricas, los incendios y los derrames químicos. Las amenazas tecnológicas también pueden ser una consecuencia directa del impacto de un fenómeno natural que supone una amenaza.</p>
<b>Deterioro grave y repentino de las condiciones de asilo</b>	<p>Esta amenaza solo sucede en emergencias donde hay movimientos de refugiados. Hace referencia al deterioro grave y repentino de las condiciones de asilo, que se prevé que resultará en movimientos significativos de refugiados y de solicitantes de asilo, y que exacerbará las necesidades humanitarias. Algunas causas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cese prematuro de su condición</li> <li>• Cambios de políticas</li> <li>• Cambio de gobierno</li> </ul>

## Un escenario debe describir 1) suposiciones prospectivas sobre situaciones futuras y 2) su repercusión prevista a nivel humanitario

Factores que deben considerarse para las **suposiciones prospectivas**:

- Tendencia evolutiva de las amenazas: cuantitativa (p. ej., aumento de la cantidad de incidentes violentos en los últimos meses) y cualitativa (p. ej., aparición de nuevos actores en conflicto, cambio de alianzas y desbordamiento geográfico)
- Posible sentido de la variación (p. ej., aumento, disminución, *statu quo*)
- Relaciones causales entre amenazas: mapeo de las relaciones causales para comprender mejor la interrelación entre las amenazas (p. ej., una sequía que deviene en violencia intercomunitaria más aguda en torno a los recursos, o un golpe de Estado que da lugar a sanciones y un deterioro económico)
- Desencadenantes: procesos, condiciones o eventos importantes venideros que podrían modificar el curso de la situación actual (p. ej., el anuncio de los resultados de unas elecciones, conversaciones de paz, o una designación política clave)
- Previsiones estacionales de fenómenos naturales que suponen una amenaza (p. ej., precipitaciones por debajo de la media, temporada de ciclones por encima de la media)

Factores que deben considerarse para la **repercusión prevista a nivel humanitario**:

- Categorías de población con más tendencia a verse afectadas y zonas más proclives a los riesgos
- Exposición al riesgo, vulnerabilidad y resiliencia (p. ej., capacidad de afrontamiento) de las comunidades potencialmente afectadas
- Recorridos y patrones de desplazamiento pasados (p. ej., ¿cuántas personas se desplazaron la última vez que se disparó la violencia en la magnitud prevista? ¿A dónde podía ir la población desplazada, y por qué cruce de fronteras? ¿Cuál era la situación demográfica de la población desplazada? ¿Los desplazamientos similares anteriores fueron temporales? ¿Las nuevas personas desplazadas serán recibidas en comunidades de acogida sin necesidad de contar con asistencia humanitaria?)

## Fuentes de análisis

La identificación integral de riesgos de emergencia exige una investigación exhaustiva de datos secundarios. Algunas fuentes de información que podrían ayudar a detectar amenazas y a definir los escenarios son:

- El análisis común sobre el país de las Naciones Unidas
- Las plataformas de reducción del riesgo de desastres existentes para los países proclives a las emergencias causadas por amenazas naturales
- Estudios existentes sobre análisis de conflictos y alertas tempranas
- Análisis de riesgos actuales realizados por autoridades nacionales
- Datos del país de origen y de los lugares poblados cerca de la frontera
- Información histórica sobre las tendencias y los recorridos de desplazamiento
- Información intercambiada entre operaciones en los países, en especial en cuanto al riesgo de afluencia de refugiados
- Entrevistas con personas refugiadas o solicitantes de asilo que ya se encuentran en el país de asilo
- Información de publicaciones de los medios de comunicación, la academia, investigadores y de otra índole
- Entrevistas de informantes clave con actores locales o nacionales, incluidas las comunidades y las ONG

## Paso 2: Clasificación de riesgos

¿POR QUÉ?
Para evaluar la probabilidad y el impacto de los distintos escenarios, y para decidir la magnitud del riesgo y qué escenario tener en cuenta para la planificación de contingencia, de corresponder.
¿QUIÉN?
El ACNUR, junto con el gobierno, socios clave, personas de interés para el ACNUR en el país y comunidades de acogida, según corresponda. A nivel interno, un equipo multifuncional emprende la identificación y clasificación de riesgos.
¿CUÁNDO?
Por lo menos una vez al año en el marco de la revisión anual de riesgos o, con más frecuencia, en situaciones que se consideren más volátiles y propensas a cambiar rápidamente.
¿DÓNDE?
En el ámbito nacional, con aportes coordinados provenientes del nivel de la sede, la región, el país y el terreno.
¿CÓMO?
Se involucran socios que pueden aportar sus conocimientos y experiencia especializada. Se documentan los escenarios posibles. Se organiza o se facilita la realización de una reunión para intercambiar conclusiones, validar escenarios y clasificar riesgos de forma conjunta. Sobre la base de la clasificación de riesgos, se decide qué escenario priorizar para las actividades de preparación.



Para entender el potencial de las consecuencias de distintas amenazas que podrían derivar en una emergencia, las operaciones clasifican cada escenario de emergencia identificado según su nivel de probabilidad y de posible impacto.

- La probabilidad es una estimación de cuán posible es que ocurra un escenario dentro del año siguiente.
- El impacto es una medida de las capacidades de respuesta de emergencia existentes (p. ej., el ACNUR, el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y comunidades de acogida) para responder al escenario previsto y a la población adicional estimada que necesita asistencia humanitaria.

Las operaciones clasifican cada escenario en una escala del 1 al 5 según su impacto y probabilidad. Se formula una clasificación general de riesgo de emergencia alto, moderado o bajo según los niveles de impacto y de probabilidad. La matriz de clasificación de riesgos de abajo muestra cómo se calculan el nivel general de riesgo, la probabilidad y el impacto (véase en el **anexo 4 un ejemplo de cuadro de clasificación de riesgos**).

### Matriz de clasificación de riesgos de emergencia

La **probabilidad** se mide en una escala consecutiva del 0% al 100%, donde 50% no es una situación neutral, sino que

representa el umbral a partir del cual es más probable que un evento ocurra a que no lo haga. Por lo tanto, si se ubica por encima del 50% de probabilidad, se considera que el escenario es muy probable.

El **impacto** mide las capacidades de respuesta de emergencia existentes (p. ej., el ACNUR, el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y comunidades de acogida) para responder al escenario previsto y a la población adicional estimada que necesita asistencia humanitaria. Entre otros aspectos, abarca:

- Las características de las zonas donde podría haber una afluencia de personas (aspectos geográficos, urbanos, rurales, de seguridad, etc.).
- Cómo repercute sobre las comunidades de acogida (su capacidad y disposición de alojar a los recién llegados).
- La accesibilidad y la logística (carreteras, almacenes, puertos, aeropuertos).
- La infraestructura existente para la recepción y la prestación de servicios (hospitales, escuelas, servicios para personas con necesidades específicas, mecanismos de referencia).
- La existencia de capacidad de respuesta a situaciones de emergencia en el plano local y nacional (gobiernos, ONG, las Naciones Unidas).

CLASIFICACIÓN DE RIESGOS		IMPACTO				
		Capacidades de respuesta de emergencia existentes (p. ej., ACNUR, el gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas, ONG y comunidades de acogida) para responder al escenario previsto y a la población adicional estimada que necesita asistencia humanitaria.				
<b>PROBABILIDAD</b> Probabilidad estimada de que el escenario tenga lugar en los próximos 12 meses.		La capacidad de respuesta de emergencia del gobierno es suficiente para satisfacer las necesidades.	La capacidad de respuesta interagencial del país es suficiente para satisfacer las necesidades que el gobierno no puede atender.	Se requieren nuevos recursos (hasta el 30% de las operaciones actuales) para satisfacer las necesidades. Es posible que no se necesite el apoyo de la oficina regional.	Se requieren nuevos recursos (entre el 31% y el 79% de las operaciones actuales) para satisfacer las necesidades. Se necesita el apoyo de la oficina regional.	Se requieren nuevos recursos (más del 80% de las operaciones actuales) para satisfacer las necesidades. Se requiere el apoyo de la oficina regional y de la sede.
Puntuación		1. Insignificante	2. Leve	3. Moderado	4. Grave	5. Catastrófico
50% a 100%	5. Muy alto	BAJO	MODERADO	ALTO	ALTO	ALTO
31% a 50%	4. Alto	BAJO	MODERADO	MODERADO	ALTO	ALTO
16% a 30%	3. Moderado	BAJO	BAJO	MODERADO	MODERADO*	ALTO
6% a 15%	2. Bajo	BAJO	BAJO	BAJO	MODERADO*	MODERADO*
0% a 5%	1. Muy bajo	BAJO	BAJO	BAJO	BAJO	MODERADO*

\*En alerta: actualmente el riesgo de emergencia es moderado, aunque puede convertirse en un alto riesgo. La puntuación del impacto es 4 (grave) y 5 (catastrófico), independientemente de la probabilidad.

Los riesgos de emergencia de impacto potencialmente alto, en general, son particularmente preocupantes, incluso aunque la probabilidad de ocurrencia sea muy baja; por su parte, un riesgo frecuente de impacto bajo puede tener consecuencias acumulativas graves o a largo plazo. Algunos ejemplos de un riesgo de emergencia de ese tipo son las inundaciones. Quizás el impacto de un acontecimiento aislado no sea calamitoso, pero si sucediera de forma repetida por un lapso de tiempo prolongado sobrepasaría la capacidad actual de afrontamiento, y podría devenir en una situación de desplazamiento prolongado o de necesidades humanitarias crónicas. Ambos tipos de riesgos deben analizarse y monitorearse.

La clasificación de riesgos de emergencia determina la necesidad y la frecuencia de monitoreo de cada escenario de riesgo de emergencia señalado: cuanto más alto sea el riesgo de emergencia, mayor la frecuencia con que debe monitorearlo la operación en el país y la oficina regional. **Cuando el riesgo de emergencia se clasifica como alto por una combinación de probabilidad e impacto, es obligatorio emprender la planificación de contingencia.** Una [herramienta de análisis de riesgos de emergencia](#) puede ser de ayuda para las operaciones durante el proceso de identificación de amenazas, desarrollo de escenarios y clasificación de riesgos.

### Paso 3: Dejar constancia del riesgo en el registro de riesgos operativos

¿POR QUÉ?
Para documentar los riesgos de emergencia en el registro de riesgos operativos del ACNUR y monitorearlos.
¿QUIÉN?
El punto focal de riesgos en la operación, en coordinación con los puntos focales de emergencia, registran los riesgos de emergencia.
¿CUÁNDO?
Por lo menos una vez al año en el marco de la revisión anual de riesgos o, con más frecuencia, en situaciones que se consideren más volátiles y propensas a cambiar rápidamente.
¿DÓNDE?
En el registro de riesgos operativos de ERM.
¿CÓMO?
Se deja constancia de los riesgos de emergencia en el registro de riesgos operativos de ERM.

Las situaciones o acontecimientos de emergencia evaluados como de alto riesgo, de conformidad con la Política del ACNUR de gestión de riesgos institucionales, deben asentarse siempre en el registro de riesgos operativos dentro de la subcategoría 1.2 (Emergencia).

Cuando convergen diversos acontecimientos —o potencialmente provocarían múltiples emergencias en la operación de un país—, la operación correspondiente debe evaluar el riesgo de cada uno por separado. Este es el caso especialmente si el nivel de riesgo de las situaciones podría ser diferente, o si el tipo de emergencia (sea, por ejemplo, un conflicto, un fenómeno natural o una epidemia) o el perfil de la población (refugiados, PDI o situación mixta) es evidente. En la [herramienta de gestión de riesgos de emergencia](#) se pueden encontrar algunos ejemplos de cómo enmarcar los riesgos de emergencia en el registro de riesgos operativos, con casos de tratamientos proactivos y reactivos.

**Los riesgos relacionados con acontecimientos de evolución lenta, como el aumento del nivel del mar y la desertificación, que podrían provocar desplazamientos en el futuro, deben registrarse dentro de la subcategoría 1.4 de riesgos (Medio ambiente y cambio climático). La subcategoría 1.4 (Medio ambiente y cambio climático) corresponde a los riesgos con implicaciones a largo plazo que probablemente no motivarán la declaración de una emergencia durante el año siguiente<sup>15</sup>.**

### Paso 4: Monitoreo de riesgos y alerta temprana

¿POR QUÉ?
Para hacer un seguimiento de la evolución de los riesgos en caso de que sea necesario implementar medidas adicionales.
¿QUIÉN?
El ACNUR crea y dirige un equipo interagencial adecuado para el entorno de refugiados. Además, participa y hace contribuciones en los mecanismos interagenciales de conformidad con el enfoque de preparación de la respuesta de emergencia del IASC para situaciones de afluencia de PDI.
¿CUÁNDO?
Semanal, mensual o trimestralmente, según el contexto y los indicadores.
¿DÓNDE?
Se monitorea en el plano nacional y sobre el terreno. Se comparte información con los países vecinos, con las oficinas regionales y con la sede.
¿CÓMO?
Se definen los indicadores, se determinan la frecuencia y las fuentes, y se deciden los umbrales y las acciones. Se hacen consultas periódicas a la red de socios para hacer un seguimiento de los indicadores. Se actúa cuando se alcanzan los umbrales.

<sup>15</sup> Para ver más detalles sobre las categorías de riesgos, consúltese [el documento comentado de categorías y subcategorías de riesgos de gestión de los riesgos institucionales](#).



El monitoreo de los riesgos de emergencia es un aspecto necesario y fundamental del proceso de análisis de riesgos y de preparación. Consiste en la observación estructurada y periódica de cómo evolucionan a lo largo del tiempo la probabilidad y el impacto previstos para los escenarios de riesgos de emergencia. El propósito es evaluar si el riesgo de emergencia alcanza un nivel que exija tomar medidas adicionales.

Todas las operaciones en los países deben monitorear los riesgos de emergencia de forma periódica e, idealmente, junto con los socios clave. Para el riesgo de emergencia en relación con refugiados, la responsabilidad del monitoreo también recae sobre el país de acogida, que actuará como enlace con los países de origen y con las oficinas regionales. El anexo 2 explica en detalle las contribuciones del ACNUR en el ámbito del monitoreo de riesgos en el contexto intergencial.

## Proceso de monitoreo de riesgos de emergencia

**Se definen los indicadores de alerta temprana<sup>16</sup>:** esta identificación se hace en coordinación con los socios. La elección de los indicadores variará según el tipo de amenazas monitoreadas y la disponibilidad de fuentes confiables. Para mayor eficacia, se debe poder trazar una relación causal directa entre los indicadores y la existencia de una amenaza (por ejemplo, fenómenos observables en el país de origen que podrían provocar el desplazamiento transfronterizo de la población).

**Se determinan la frecuencia y las fuentes de monitoreo:** se define con qué frecuencia se monitoreará cada indicador, quién lo hará y qué fuentes de información se usarán. Las fuentes de información que respaldan los indicadores deben ser confiables y debe haber una gran probabilidad de que sigan disponibles en el futuro.

<sup>16</sup> Se usan distintos enfoques para elegir y monitorear los indicadores, desde modelos basados en datos que orientan análisis predictivos hasta análisis cualitativos. En escenarios de conflicto, generalmente se dará una combinación de indicadores cuantitativos y cualitativos, vinculados a los factores que impulsan el conflicto. Los indicadores y sus respectivos umbrales y desencadenantes serán consensuados entre los actores humanitarios.

**Se deciden los umbrales que activan las alertas tempranas y las acciones:** cuando un indicador alcanza determinado valor (o nivel), activará una alerta temprana o una acción específica. Los desencadenantes pueden ser cuantitativos (p. ej., un 200% más de incidentes violentos al mes) o cualitativos (p. ej., nuevos informes de movimientos de tropas).

### MENSAJE PRINCIPAL

Seleccionar indicadores y desencadenantes que motiven una alerta temprana es central para el monitoreo de riesgos de emergencia.

**Se actúa cuando se alcanzan los umbrales:** alcanzar un umbral desencadenará una acción. Las acciones pueden ser genéricas, como, por ejemplo, “comenzar la planificación de contingencia cuando el nivel de riesgo sea alto”, o más específicas, como “emprender una misión de diagnóstico en la frontera” o “proporcionar artículos de socorro no alimentarios para anticiparse a la afluencia de personas”.

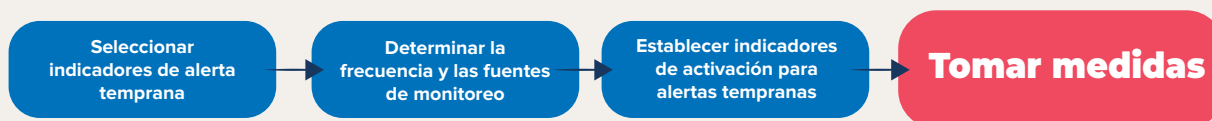
**En el anexo 4 se encuentra un ejemplo de cuadro de monitoreo de riesgos.**

La frecuencia del monitoreo de riesgos y la definición de umbrales y desencadenantes dependen en gran medida del tipo de riesgo en cuestión. Los riesgos de emergencia se categorizan tradicionalmente siguiendo una clasificación común:

#### 1) Por frecuencia y previsibilidad:

**Las amenazas estacionales** ocurren de forma periódica o cíclica. En general son previsibles (por ejemplo, inundaciones, ciclones, sequías). Teniendo en cuenta el momento en que suceden estas amenazas y su nivel de impacto previsto, diversas entidades especializadas o instituciones nacionales llevan adelante el monitoreo.

## Proceso de monitoreo de riesgos de emergencias



La preparación para las amenazas estacionales debe implicar que los planes de contingencia estén actualizados y que las acciones de preparación se implementen **antes** del inicio de la amenaza estacional o previsto.

Las **amenazas susceptibles de evolución** cambian con el pasar del tiempo y requieren de un monitoreo periódico (por ejemplo, conflictos armados, deterioro económico, contexto de enfermedades infecciosas, etc.). En situaciones muy volátiles, es posible que la evaluación del riesgo deba hacerse anualmente, y, a veces, con más frecuencia.

En países proclives al conflicto, especialmente donde ya existe una respuesta humanitaria del conjunto del sistema, podrían crearse foros de coordinación entre grupos temáticos y subgrupos que se dediquen al monitoreo de riesgos y alertas tempranas, y que le transmitan la información correspondiente al equipo humanitario en el país. Este método se aplica también en crisis prolongadas, en las que un riesgo podría intensificarse en una zona del país en concreto y, en consecuencia, motivar un proceso de preparación nacional y subnacional.

Las **amenazas estáticas** plantean un riesgo constante a lo largo del tiempo y podrían tener un nivel alto de impacto, pero normalmente no presentan tendencias predecibles que permitan un monitoreo periódico y una preparación cíclica (por ejemplo, terremotos, erupciones volcánicas o tsunamis).

En países proclives a dichas amenazas, la preparación generalmente está incorporada en las estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

## 2) Por el ritmo del inicio de la crisis:

### Acontecimientos de aparición repentina

Ocurren súbitamente, con poco margen de previsión, y pueden tener un gran impacto sobre las personas debido a la destrucción de infraestructuras y recursos materiales (p. ej., terremotos, inundaciones, ciclones, flujos de barro, erupciones volcánicas o incendios forestales).

### Acontecimientos de evolución lenta

Se desarrollan a lo largo del tiempo y reducen gradualmente la capacidad de la población de afrontar los efectos de la amenaza. Ejemplos típicos de acontecimientos de evolución lenta son las sequías, la degradación ambiental, la desertificación y la deforestación. La magnitud del riesgo se puede monitorear a lo largo del tiempo y se puede predecir con una fiabilidad relativamente alta. Una alerta temprana les garantizará a los actores humanitarios bastante antelación para organizar la respuesta más allá de las medidas reactivas y de preparación tradicionales, para impulsar acciones tempranas y preventivas y labores de apoyo para la resiliencia, por ejemplo, a través del despliegue directo de recursos y de financiación, y de la creación de mecanismos financieros especiales.

## 8.2 Planificación de contingencia

De conformidad con la Política de Emergencia, las operaciones en los países que se enfrentan a un **alto riesgo** de que surja una **nueva emergencia** o se **intensifique una existente** deben elaborar **planes de contingencia basados en escenarios** en colaboración con partes homólogas del gobierno y otros socios<sup>17</sup>. Un plan de contingencia basado en escenarios plantea las acciones que se deben emprender, quién debe llevarlas a cabo, dónde, y con qué **recursos de disponibilidad inmediata** durante la respuesta de emergencia **inicial** (los primeros tres meses), si llegase a ocurrir un escenario de riesgo específico y se activasen los desencadenantes predefinidos. El plan de contingencia debe reflejar los objetivos y las responsabilidades **operacionales** y de **coordinación** del ACNUR, y debe redundar en:

- Una estrategia de respuesta clara, práctica y basada en escenarios que materialice el acuerdo entre el ACNUR, el gobierno y otros socios.
- Un panorama general de los recursos que se necesitan para responder al escenario de alto riesgo (consultar la sección 6.1.2, “Paso 2: Clasificación de riesgos”) durante los primeros tres meses de la respuesta, y de quién y cómo brindará estos recursos.
- Una pauta de cuándo y cómo activar el plan de contingencia (según los desencadenantes acordados y el monitoreo de riesgos).
- Mayores niveles de preparación a través de la adopción de acciones de preparación.
- Una respuesta oportuna en pos de la protección de las personas de interés para el ACNUR.

### MENSAJE PRINCIPAL

Se insta a las operaciones en los países a iniciar la planificación de contingencia cuando el riesgo de que surja una nueva emergencia o de que una existente se intensifique se considere moderado. El tiempo que se dedica a la planificación de contingencia debe devenir en una intervención efectiva y oportuna cuando ocurra la emergencia.

### El anexo 5 contiene una plantilla para los planes de contingencia estándar.

La población afectada (refugiados, PDI, o en situaciones de movimientos mixtos) que engloba el escenario determina el papel que desempeñará el ACNUR en las actividades de planificación de contingencia, conforme al cuadro que aparece a continuación.

<sup>17</sup> El nivel de participación de los gobiernos y los socios puede variar en diferentes operaciones y contextos.



Planificación de contingencia en situaciones de afluencia de refugiados	Planificación de contingencia en situaciones de afluencia de PDI	Planificación de contingencia en situaciones o movimientos mixtos
<p><b>El ACNUR dirige la planificación de contingencia interagencial</b></p> <p>En situaciones de afluencia de refugiados, el ACNUR y el gobierno deben coordinar la planificación de contingencia con la participación de todos los socios, incluidos los actores locales. Se ha de coordinar en el marco de un equipo multifuncional de carácter interagencial y especializado, dirigido por el Representante del ACNUR o el punto focal que este designe.</p> <p>Cuando el gobierno formula sus propios planes de contingencia y preparativos para una respuesta ante una situación de emergencia en relación con refugiados, el ACNUR debe dirigir el proceso interagencial de planificación de contingencia y asegurarse de que las actividades del plan complementen las del gobierno. El ACNUR también debería asegurarse de que existe un plan de contingencia específico del organismo.</p> <p>Si ya se elaboró un plan de contingencia interagencial para otros riesgos (p. ej., desplazamientos internos), debe haber un documento separado del plan de contingencia para la afluencia de refugiados que se encuentre en consonancia con los planes interagenciales y que haga referencia a ellos.</p>	<p><b>Las operaciones del ACNUR deben participar en dos procesos de planificación de contingencia en las situaciones de afluencia de PDI</b></p> <p><b>1. Planificación de contingencia interagencial:</b> El ACNUR colabora en los procesos interagenciales de planificación de contingencia del equipo de las Naciones Unidas en el país o el equipo humanitario en el país, y cumple sus responsabilidades de liderazgo de los grupos temáticos, en consonancia con el enfoque de preparación de respuesta de emergencia del IASC. Cuando, en el marco del proceso interagencial, se identifica el riesgo como alto, pero el ACNUR determina que es moderado, el organismo deberá igualmente participar en la planificación de contingencia interagencial, en vista de su papel como entidad responsable de grupos temáticos<sup>18</sup>.</p> <p><b>2. Planificación de contingencia específica del ACNUR:</b> El Representante del ACNUR tiene la responsabilidad de elaborar el plan de contingencia del organismo. Debe redactarlo un equipo multifuncional, dirigido por el representante del ACNUR o el punto focal que este designe.</p> <p>El ACNUR formulará su plan de contingencia específico de conformidad con las metas y el contenido de la planificación interagencial, y planteará las actividades y los objetivos operacionales específicos del organismo, por ejemplo, en cuanto al escenario de riesgo y sus indicadores y desencadenantes, así como los objetivos relativos al enfoque de preparación de la respuesta de emergencia del IASC (y al plan de respuesta humanitaria, cuando exista).</p> <p>Cuando no se ha elaborado ni adoptado un plan de contingencia interagencial, el ACNUR tomará la iniciativa de hacerse cargo de la planificación de contingencia, junto con los homólogos gubernamentales y otros organismos si el contexto lo permite.</p>	<p><b>Situaciones mixtas de afluencia de refugiados y PDI:</b></p> <p>Las labores de planificación de contingencia del ACNUR en situaciones mixtas dependen de la respuesta planificada y de las ubicaciones geográficas de las personas refugiadas y las PDI.</p> <p>En la mayoría de los casos, el <b>ACNUR 1) dirige la planificación de contingencia interagencial para la afluencia de refugiados, 2) colabora con la planificación de contingencia interagencial para la afluencia de PDI y 3) elabora un plan de contingencia específico del organismo para el caso de PDI.</b></p> <p>En algunos casos, las operaciones del ACNUR pueden elegir elaborar un plan de contingencia específico del organismo para ambas poblaciones, además de contribuir a la planificación de contingencia interagencial para PDI.</p> <p><b>Movimientos mixtos de refugiados y migrantes:</b></p> <p>En movimientos mixtos de refugiados y migrantes, <b>el ACNUR dirige la planificación de contingencia interagencial para la afluencia de refugiados.</b></p> <p>Bajo la premisa de que las personas refugiadas y migrantes se enfrentan a similares riesgos de protección, amenazas y necesidades a lo largo de los recorridos que tienen en común, el <a href="#">Marco de colaboración del ACNUR y la OIM</a> de 2022 insta a una mayor colaboración entre ambas organizaciones. Teniendo ello en cuenta, <b>las operaciones en los países deben deliberar sobre los potenciales escenarios y planes de respuesta con la OIM para garantizar un análisis y una planificación coordinados con las partes interesadas pertinentes.</b></p>

18 Según el enfoque de preparación de la respuesta de emergencia del IASC, la decisión de elaborar un plan de contingencia normalmente se toma en el equipo de las Naciones Unidas en el país o el equipo humanitario en el país. Consiste en un ejercicio participativo en el que se involucran sectores y grupos temáticos, así como organismos operacionales clave, que asumen responsabilidades y plazos para redactar las distintas secciones del plan.

## Planificación de contingencia para emergencias provocadas por amenazas relacionadas con el clima u otras amenazas naturales

El nivel de implicación del ACNUR en crisis causadas por fenómenos naturales que suponen una amenaza está relacionado con su presencia, su capacidad operacional de valor añadido o los conocimientos especializados que tiene en comparación con otros actores humanitarios.

El ACNUR, en calidad de miembro del equipo de las Naciones Unidas en el país o del equipo humanitario en el país, debe colaborar con la preparación y la respuesta de dichos equipos ante situaciones de emergencia provocadas por amenazas naturales.

Si se prevé que la emergencia causada por un fenómeno natural que supone una amenaza afectará a las personas de interés para el ACNUR de forma significativa, o que derivará en nuevos desplazamientos forzados, el ACNUR debe formular planes de contingencia de conformidad con lo señalado anteriormente en la **sección 6.2.1**.

Las operaciones y las oficinas regionales pueden decidir no emprender labores de preparación específicas del organismo, como la planificación de contingencia, en vista de una falta de presencia, de capacidad operacional de valor añadido o de conocimientos especializados. Debe consignarse por escrito una justificación de esta decisión en el registro de riesgos operativos de ERM. La decisión debe reevaluarse frecuentemente.

### Ejemplo de Mozambique: Preparación y planificación de contingencia

El ACNUR mantiene una reserva de contingencia de 5.500 artículos de socorro no alimentarios, con una capacidad de alcanzar a cerca de 30.000 personas. Así, se facilita una respuesta local rápida en caso de un desastre como un ciclón.

El ACNUR ha logrado que se incluya a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y PDI en la planificación de contingencia de los gobiernos, de tal forma que estos grupos estén representados en los datos oficiales y en las respuestas nacionales futuras.

El ACNUR y sus socios respaldan al Instituto Nacional de Gestión de Desastres de Mozambique en la puesta en práctica de la política y estrategia para la gestión de personas desplazadas. Lo hacen aplicando un plan de acción de tres años centrado en movilizar y promover la colaboración entre las entidades gubernamentales y las partes interesadas clave para que adopten medidas de mitigación y de reducción del riesgo de desastres, respondan a emergencias y desastres, y garanticen la protección para personas desplazadas en todo el país.

**El anexo 6 expone los procedimientos operativos estándar para la planificación de contingencia.**

## 8.2.1. Implementación de acciones de preparación

Como parte de la planificación de contingencia, las operaciones en los países determinan acciones de preparación clave que habrán de implementarse para que pueda tener lugar la respuesta planeada ante situaciones de emergencia. Las operaciones en los países ponen en marcha dichas medidas para mejorar el nivel de preparación cuando un escenario se considera de alto riesgo. Las medidas pueden incluir, entre otras, elaborar acuerdos marco, posicionar artículos de socorro no alimentarios con antelación, preseleccionar un grupo de potenciales socios a través de una convocatoria de manifestaciones de interés<sup>19</sup>, así como asesorar y, de ser necesario, fortalecer las capacidades de los socios<sup>20</sup>. Las esferas temáticas de preparación ponen de manifiesto a) la función del ACNUR dictada por su mandato en situaciones de afluencia de refugiados y b) la responsabilidad de liderazgo de los grupos temáticos del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno, junto con su compromiso operacional en situaciones de afluencia de PDI. Las acciones de preparación que seleccione una operación en el país deben ser realizables en un periodo de tiempo determinado con el nivel actual de recursos.

El **anexo 7** contiene una lista de acciones de preparación, que se organiza por ámbito funcional, con los siguientes objetivos:

- Ser un *aide-mémoire* que resuma las acciones de preparación que se necesitaría emprender de acuerdo con el contexto y a la situación.
- Proporcionar a las operaciones del ACNUR en los países una herramienta para reflexionar, decidir si cierta acción es apropiada para el contexto y considerar otras medidas que podrían ser necesarias.
- Ser de ayuda para que las operaciones en los países identifiquen posibles deficiencias en su preparación.
- Que las operaciones en los países se aseguren de que se incluyan las acciones de preparación pertinentes en el plan de contingencia, y de que a cada medida se le asigne un presupuesto, un plazo y un punto focal.

## 8.2.2 Planificación de contingencia en el plano nacional

El Representante del ACNUR, en consulta con la oficina regional, dan inicio a la planificación de contingencia en el plano nacional.

<sup>19</sup> Véase el [procedimiento UNHCR/AI/2021/11 de selección y retención de socios para los acuerdos de asociación](#).

<sup>20</sup> Véase la [instrucción administrativa UNHCR/AI/2021/06 sobre la evaluación de la capacidad de los socios en la ejecución con respecto a la protección contra la explotación y los abusos sexuales](#) y la [instrucción administrativa UNHCR/AI/2018/1 sobre las adquisiciones realizadas por los socios en el marco de los acuerdos de asociación \(junto con la Nota Orientativa N.º 4, Rev. 1 sobre la gestión de los asociados en la ejecución\)](#).

Las operaciones deben finalizar el plan de contingencia lo antes posible. Los planes de contingencia serán revisados por la oficina regional; posteriormente, la DESS y otras divisiones de la sede ofrecerán una retroalimentación adicional. Si los desencadenantes acordados se activan, el Representante activará el plan de contingencia en consulta con la oficina regional. Las operaciones en los países también deben cerciorarse de registrar el plan de contingencia actualizado en COMPASS. Esto puede ser de ayuda para las operaciones durante la revisión tanto del proceso como del contenido. Es fundamental recurrir a la planificación de contingencia de forma oportuna para lograr una respuesta y una recaudación de fondos rápidas y eficaces (lo que incluye los llamamientos de urgencia, el plan de respuesta humanitaria o los planes de respuesta para los refugiados, etc.).

### 8.2.3 Planificación de contingencia en el plano regional

La planificación de contingencia del ACNUR a nivel regional se puede llevar a cabo cuando una crisis que se desarrolla en un país podría devenir en un éxodo de refugiados hacia más de un país de acogida. No toda situación de emergencia en relación con refugiados requiere de una planificación de contingencia regional.

La planificación de contingencia en el plano regional se puede llevar a cabo después de iniciado el proceso de planificación de contingencia nacional. Este proceso ocurre, por ejemplo, cuando un escenario de emergencia se intensifica gradualmente y comienza a abarcar a más países potenciales de acogida de personas refugiadas. En ese caso, la planificación regional se basará en los planes de contingencia existentes que ya rijan en las operaciones respectivas en los países, y los complementará.

Para situaciones con potenciales implicaciones regionales, la planificación de contingencia regional puede iniciarse directamente en ese plano, con el de centrar allí la atención y que sirva de orientación para los encargados de la planeación a nivel nacional. **La planificación de contingencia regional la pone en marcha una oficina regional en consulta con la DESS, o con su ayuda.** También puede ser de utilidad coordinar los siguientes aspectos clave de la preparación a nivel regional:

- Asegurarse de que se haya pautado un mecanismo de coordinación en el plano regional.
- El intercambio de información para una mejor comprensión del riesgo de salidas de personas refugiadas.
- La coordinación de mensajes clave, como los relativos a la promoción de la protección.
- La priorización de riesgos en la región.
- Una respuesta internacional eficiente ante las necesidades de logística de emergencia.

La plantilla [de planificación de contingencia estándar \(anexo 6\)](#) se puede adaptar al contexto regional. La oficina regional también debe cerciorarse de dejar constancia de los planes de contingencia actualizados en COMPASS.

## Planificación de contingencia a nivel nacional





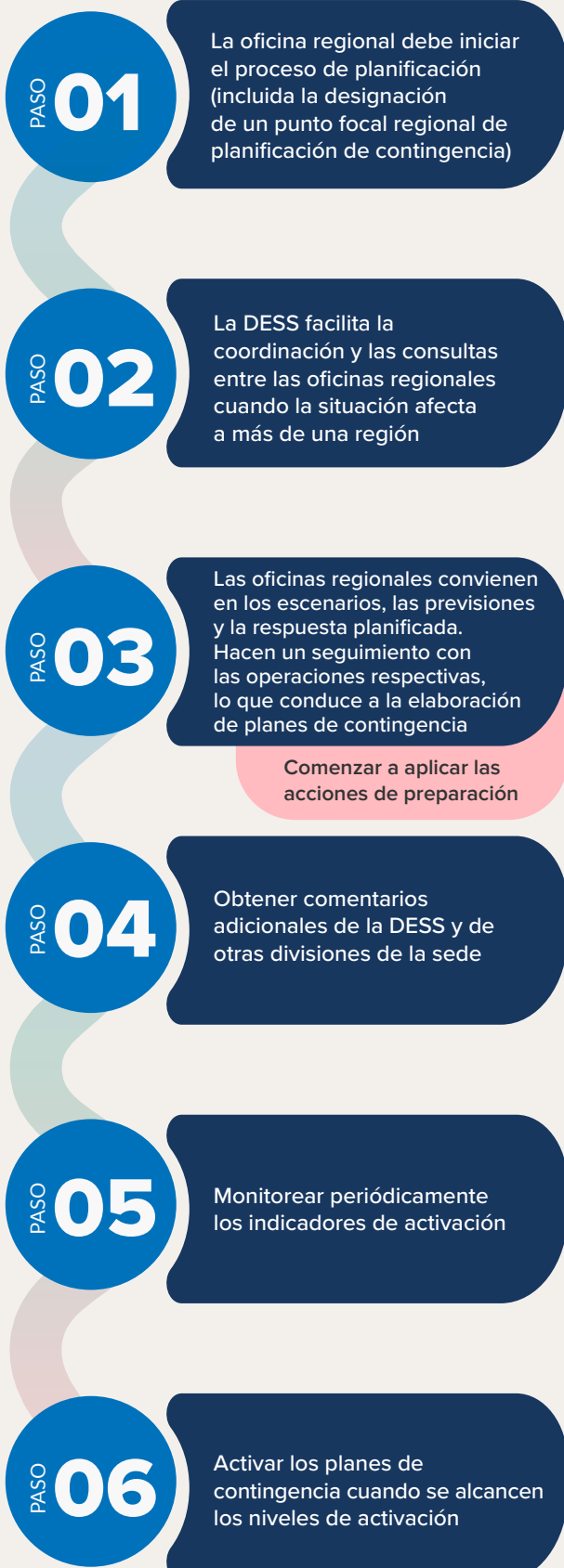
## Planificación de contingencia

a nivel regional



## Planificación de contingencia

concierno a más de una oficina regional



## 9. Declaración de emergencia de nivel 1: preparación proactiva y respuesta inicial

Puede que las operaciones necesiten declarar una emergencia con el fin de prepararse proactivamente para una situación de alto riesgo o para poner en marcha la respuesta inicial. Una emergencia de nivel 1 responde a este propósito. Más concretamente, una emergencia de nivel 1 implica que las operaciones en los países mejoren las acciones de preparación como consecuencia de un alto riesgo de emergencia humanitaria, o que pongan en marcha una respuesta inicial, cuando coincide que la capacidad actual de las operaciones en los países es insuficiente.

### Definición de los niveles de emergencia

Emergencia de nivel 1: preparación proactiva y respuesta inicial. El ACNUR declara una emergencia de nivel 1 cuando las operaciones en los países deben mejorar la preparación y adoptar medidas preventivas o tempranas como consecuencia de un alto riesgo de emergencia humanitaria, o para poner en marcha una respuesta inicial, cuando coincide que la capacidad actual de las operaciones en los países es insuficiente.

Emergencia de nivel 2: intensificación del apoyo proporcionado por la oficina regional. El ACNUR declara una emergencia de nivel 2 en una situación humanitaria de evolución rápida cuando las operaciones en los países hacen frente a deficiencias significativas en cuanto a recursos, dotación de personal y conocimientos técnicos especializados, y cuando el apoyo y los recursos adicionales de las oficinas regionales pertinentes son esenciales para que las operaciones puedan responder y asumir una función de coordinación y operacional apropiada y eficaz.

Emergencia de nivel 3: respuesta de todo el ACNUR. El ACNUR declara una emergencia de nivel 3 en situaciones de excepcional gravedad en las que la dimensión, la rapidez, la complejidad o las consecuencias de la crisis superen significativamente las capacidades de respuesta existentes tanto de las operaciones en los países como de las oficinas regionales pertinentes y, en consecuencia, requieran una respuesta institucional de todo el ACNUR para prevenir el riesgo de no poder llevar a cabo una ejecución eficaz y a escala.

## 9.1. Solicitud de la declaración de emergencia

La operación en el país, a través de la oficina regional, debe enviar por escrito a la DESS una justificación de la declaración de emergencia y del nivel correspondiente; por ejemplo, por medio de un correo electrónico formal que incluya:

- una breve descripción de la naturaleza de la (futura) crisis y de su impacto efectivo o previsto sobre las personas de interés para el ACNUR, así como de la magnitud de desplazamiento prevista;
- un resumen de las medidas planeadas;
- información sobre las deficiencias en la capacidad de respuesta, la preparación y los recursos de las operaciones, y un esbozo de los requerimientos estimados que se solicitarán si se declara una emergencia; y
- la confirmación de que se ha actualizado el registro de riesgos operativos en la subcategoría 1.2: Emergencia, de modo que refleje el alto riesgo de que ocurra una nueva emergencia o de que se intensifique una existente.

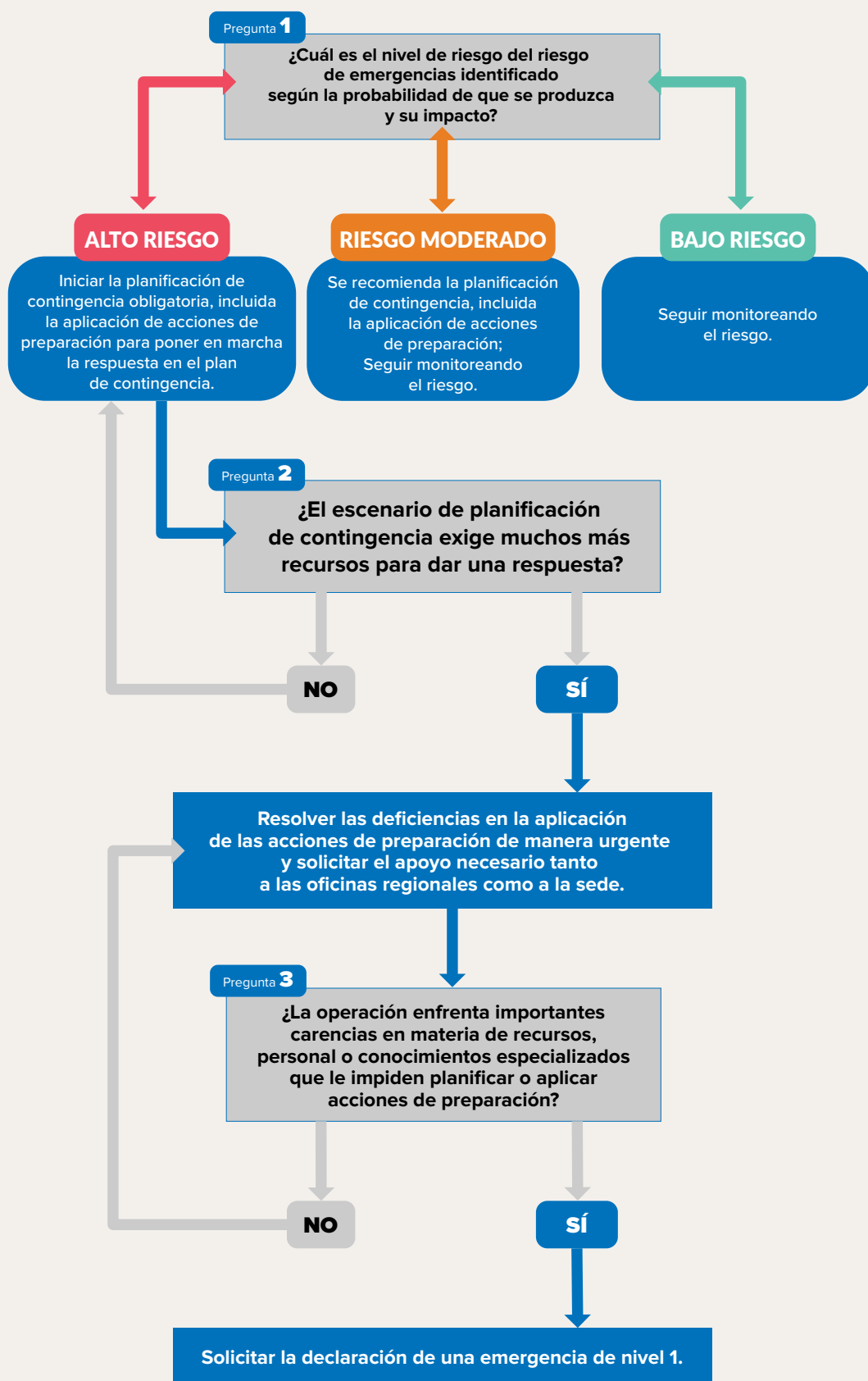
### MENSAJE PRINCIPAL

Tras la declaración de un nivel de emergencia del ACNUR, los recursos de emergencia regionales y centrales (humanos, financieros y materiales) se deben poner a disposición de la correspondiente operación en el país.

Es recomendable que la operación en el país adjunte toda la información o documentación de respaldo posible sobre la situación (p. ej., el plan de respuesta o el plan de contingencia). De este modo, se evitarán sucesivos pedidos de información adicional.

Una vez aprobada la solicitud, el Alto Comisionado Auxiliar para las Operaciones declara una emergencia de nivel 1 a través de una comunicación al Comité Superior de Gestión y las representaciones correspondientes. Después de dicha declaración, las oficinas regionales, la DESS y otras divisiones ponen en marcha medidas para asistir a las operaciones en los países en cuestión. Una emergencia de nivel 1 vence automáticamente después de transcurridos **seis meses**, sin posibilidad de prórroga. En caso de un deterioro repentino de la situación humanitaria después de declarada una emergencia, el Alto Comisionado puede aumentar el nivel de la emergencia (de nivel 1 a nivel 2 o 3). Los procedimientos operativos estándar para las declaraciones de emergencia del ACNUR se pueden encontrar en el [Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia](#).

# Flujo de trabajo de la preparación para emergencias





## 10. Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia

La DESS se encarga del mantenimiento del [Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia](#), en coordinación con las divisiones y entidades de la sede, las oficinas regionales y las operaciones en los países. Es un repositorio interno de recursos y directrices, de gestión de riesgos de emergencia, de alertas tempranas, de preparación y de planificación de contingencia. El portal ofrece un panorama general de las emergencias declaradas, de las operaciones con un alto riesgo de emergencia y de aquellas que están “en alerta”<sup>21</sup>. Además, el portal proporciona orientaciones sobre las medidas proactivas que se pueden tomar, incluida la recaudación de fondos.

<sup>21</sup> Actualmente el riesgo de emergencia es moderado, aunque puede convertirse en alto riesgo.

Las operaciones que se encuentran en alto riesgo de emergencia se agregan o se eliminan de la lista de conformidad con el análisis de riesgos que emprenden las operaciones en los países, en consulta con las oficinas regionales y la DESS cuando sea pertinente. Las páginas correspondientes ofrecen un análisis del país sobre los eventos desencadenantes, así como una descripción general de los impactos y su probabilidad y de los niveles y las deficiencias relativos a la preparación.

El alto riesgo de que surja una nueva emergencia o se intensifique una existente se obtiene sistemáticamente del registro de riesgos operativos y se incluye en el Portal de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, cuyo mantenimiento corre a cargo de la DESS en estrecha coordinación con las oficinas regionales.

## 11. Anexos

El **anexo 1** contiene un cuadro general de funciones y responsabilidades operacionales sugeridas de los puntos focales de emergencia relativas al análisis de riesgos de emergencia y la planificación de contingencia.

El **anexo 2** brinda una descripción general de procesos externos y foros relacionados con el análisis de riesgos, y un resumen de las contribuciones del ACNUR a estos procesos.

El **anexo 3** incluye una descripción general de las funciones y las medidas del ACNUR relativas al análisis de riesgos y la planificación de contingencia en situaciones de afluencia de PDI.

El **anexo 4** da ejemplos de ejercicios de clasificación y monitoreo de riesgos.

El **anexo 5** contiene una plantilla para los planes de contingencia estándar.

El **anexo 6** expone los procedimientos operativos estándar para la planificación de contingencia.

El **anexo 7** presenta distintas acciones de preparación para la aplicación del plan de contingencia.

## 12. Siglas

<b>ACNUR</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>CCCM</b>	Coordinación y Gestión de Campamentos
<b>DESS</b>	División de Emergencia, Seguridad y Suministros
<b>IASC</b>	Comité Permanente entre Organismos
<b>OCHA</b>	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>PDI</b>	Personas desplazadas internas
<b>RCM</b>	Modelo de coordinación en materia de refugiados
<b>RRD</b>	Reducción del riesgo de desastres
<b>VG</b>	Violencia de género



## División de Emergencia, Seguridad y Suministros

Sección de Preparación ante Situaciones de emergencia, Despliegues y Alianzas  
[HQEPR@UNHCR.ORG](mailto:HQEPR@UNHCR.ORG)

Fotografía de la portada © ACNUR/Oxygen Film Studio (AFG)  
Afganistán. El ACNUR les brinda a familias de Paktika casas resilientes a terremotos.