



Alerta temprana - Acción temprana

Resumen del debate electrónico

(Traducción con DeepL)



Cuerno de África: Punto de agua de la sequía en tierras semiáridas Copyright: COSUDE



Bangladesh: Inundación del río Jamuna, Copyright Sirajganj@WFP



Dzud de invierno en Mongolia, Copyright: B. Anhtuyaa for news.mn

Preparado por el mandato de apoyo a la Red de RRD de COSUDE

Abril 2022

Introducción

Pasar de la respuesta humanitaria tradicional a la acción anticipatoria tiene un gran potencial para evitar la pérdida de vidas y medios de subsistencia a causa de los desastres geofísicos o relacionados con el tiempo y el clima. Pasar de la respuesta a la protección de las personas antes de los choques, y basarse en planes y financiación previamente acordados, es un enfoque más rápido, más digno y presumiblemente más rentable ante las catástrofes y las crisis. Sin embargo, aún faltan pruebas científicamente sólidas. **Los enfoques de acción anticipatoria están ganando cada vez más adeptos** entre los donantes, las agencias humanitarias y los gestores de riesgos, para proporcionar apoyo crítico a las comunidades antes de que los peligros se conviertan en desastres.

El objetivo del debate electrónico organizado por [la Red de RRD de COSUDE](#) era ofrecer a los participantes (miembros y no miembros de la Red de RRD) una oportunidad de aprendizaje, reflexión y creación de redes sobre cómo hacer uso de los enfoques de Alerta Temprana - Acción Temprana (AT-AT), también denominados Acción Anticipativa (AA). Los debates incluyeron los siguientes aspectos:

- Aprender más sobre el tema y ponerse en contacto con conocimientos, experiencias y compañeros relevantes.
- Expresar el pensamiento y las ideas de los participantes para impulsar el tema en su esfera de influencia.
- Comprender los elementos necesarios para una acción anticipatoria eficaz, con buenas prácticas y desafíos.

El debate electrónico que tuvo lugar del **19 de enero al 8 de febrero de 2022** contó con el apoyo de tres líderes temáticos de la COSUDE - Benjamin Fischer, Ali Neumann y Mila Lomarda - y se centró en los siguientes temas:

Semana 1: Intercambio de experiencias, relatos y reflexiones para definir y perfilar el tema

- ¿Qué es la EW-EA y cómo se pone en práctica?
- ¿Cuáles son los elementos fundamentales, las promesas y los obstáculos?

Semana 2: Explorar el alcance del tema

- Financiación: ¿qué mecanismos de financiación existen y cómo se aprende de ellos?
- Ejecución: ¿qué acción anticipatoria es la más adecuada en cada contexto de riesgo?
- Última milla: ¿cómo podemos asegurarnos de que el sistema EW-EA llegue a los actores pertinentes para que la acción anticipatoria sea eficaz?

Semana 3: Conclusión sobre la novedad del tema y los puntos de venta

- Cuándo necesitamos la AT-AT (Acción Anticipatoria) en sentido estricto, frente a las medidas habituales de [la gestión del riesgo de desastres](#) o los planes de seguro y protección social? ¿Y qué podemos "dejar" a las medidas habituales de GRD?
- ¿Cómo construir y gestionar la confianza, cuando nos enfrentamos a la incertidumbre y a las falsas alertas, y cuando los responsables, las organizaciones intermediarias y los beneficiarios no hablan realmente el mismo idioma?

Los **resúmenes semanales** están disponibles en [Shareweb](#) y todas las contribuciones originales pueden verse [aquí](#) (acceso reservado sólo a los miembros de la Red de RRD).

El debate electrónico se complementó con un **evento en directo en línea** el 1 de febrero (20 participantes en la sesión de la mañana, 35 en la de la tarde). El evento entre pares brindó la oportunidad de establecer una red de contactos y de profundizar en el debate sobre otros temas relacionados con la EW-EA. Un resumen del evento en vivo está disponible [aquí](#).

Se inscribieron 97 personas en el debate electrónico, procedentes de un **amplio abanico de instituciones** (COSUDE/FDFA (29%), ONG (21%), IFRC y Cruz Roja (18%), agencias de la ONU (PMA, UNDRR, OMM), sector privado (8%), investigación (7%), servicios meteorológicos nacionales (8%) y otros (3%). Hubo una mezcla de expertos y recién llegados al tema, que representaban a 31 países. El mayor número de participantes se encontraba en Suiza. 13 personas participaron activamente compartiendo mensajes.

Conceptualización de la Alerta Temprana - Acción Temprana

El concepto de acción temprana, también conocido como Alerta Temprana (AT) - Acción Temprana (AT), Acción Anticipada (AA) o acción basada en la previsión (Forecast-based action - FbA), pone más énfasis en la acción de los actores humanitarios pero, de forma similar a los Sistemas de Alerta Temprana (Early Warning System), tiene como objetivo **proteger a las personas y sus bienes antes de que se produzca una catástrofe basándose en la alerta temprana o en las previsiones**.

Los mecanismos de AT-AT hacen mucho hincapié en los **protocolos de toma de decisiones**, para que los actores sepan qué hacer en función de una previsión; en la **planificación** y en la **financiación de acciones tempranas ex ante**. Las iniciativas de AT-AT son diversas, con enfoques muy diferentes en cuanto al momento de las decisiones y las acciones, y en cuanto a los tipos de previsión, los datos de seguimiento y los mecanismos de entrega utilizados. Los sistemas de AT-AT (o "Protocolos de Acción Temprana") forman parte de la RRD y la preparación, y pueden integrarse en los sistemas de seguridad social y/o de seguros, cuando éstos existen. Aunque existe la creencia generalizada de que los AT-AT son más rentables que la respuesta humanitaria tradicional, es necesario realizar un análisis más riguroso de la relación coste-beneficio que, a su vez, podría ayudar a promover la inversión ex ante en la reducción del riesgo de desastres.

Wilkinson et al. 2018¹ distingue la siguiente tipología para la AT-AT:

- **Previsión y toma de decisiones:** implica una serie de previsiones, indicadores y mecanismos de toma de decisiones, desde desencadenantes automáticos hasta la toma de decisiones informada por la previsión.
- **Programación y planificación de acciones tempranas:** Los mecanismos de AT-AT están diseñados para desencadenar e informar acciones en múltiples escalas de tiempo antes de que ocurra una catástrofe, que van desde varios días (para un ciclón) hasta varios meses (antes de una sequía aguda).
- **Financiación:** Los programas de acción de AT-AT han aplicado una variedad de herramientas de financiación, incluyendo fondos dedicados, ventanas específicas en los fondos de respuesta de emergencia, seguros y vínculos directos con los procesos regulares de asignación de recursos.
- **Ejecución:** Los mecanismos de AT-AT pueden desplegarse a través de una serie de canales de entrega, incluyendo los procesos de preparación de emergencia basados en la comunidad y los sistemas de protección social.

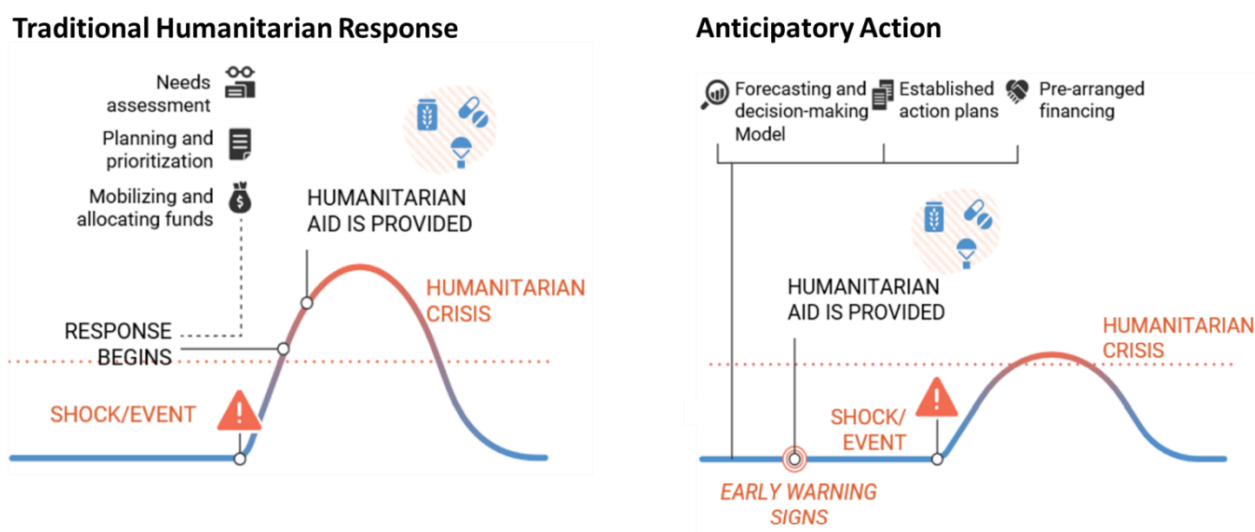


Figura 1: Respuesta humanitaria tradicional frente a la Acción Anticipatoria (Fuente: PMA ²)

¹ <https://cdn.odi.org/media/documents/12104.pdf>

² <https://docs.wfp.org/api/documents/9b40f1a0b67441d4855d02f0ec126657/download/>

¿Cómo poner en práctica la EW-EA? ¿Piedras de tropiezo?

Las acciones anticipatorias dependen del tipo de amenaza/riesgo que aborden, del contexto en el que se lleven a cabo (zonas de riesgo, población en riesgo, biodiversidad en riesgo), del tiempo de predicción y la experiencia disponibles, de las capacidades/recursos disponibles y del tipo de planes de acción/contingencia, así como de los protocolos existentes. Una **lista de acciones típicas para diferentes tipos de peligros** puede encontrarse en la publicación del PMA [The Evidence Base on Anticipatory Action](#) (ver p. 26, Tabla 2).

Comprender los peligros y su impacto potencial es fundamental para promover la acción anticipada. Durante el debate electrónico pudimos recopilar una amplia gama de ejemplos de diferentes tipos de amenazas, como inundaciones, sequías, olas de frío, ciclones, erupciones volcánicas (caída de cenizas), riesgos de tsunami y deslizamientos de tierra (los ejemplos se incluyen en las [recapitulaciones semanales](#)), y también debatimos sobre los sistemas de alerta para las catástrofes de aparición rápida, como en el caso del riesgo sísmico en América Latina. Dependiendo de los tipos de peligro y de otros factores, se necesita un sistema de alerta electrónica a medida que complemente las medidas de RRD existentes. El sistema AT-AT puede variar desde varios días (para un ciclón, ejemplo de Indonesia) hasta varios meses (en previsión de una sequía aguda, ejemplo de Mongolia).

La puesta en práctica de la AT-AT requiere la colaboración de un amplio abanico de partes interesadas para comprender los riesgos y las vulnerabilidades, incluidos los organismos gubernamentales, como los servicios hidrometeorológicos, los estudios geológicos, los organismos de RRD, los donantes, los científicos/universitarios y, por último, las comunidades.

En última instancia, la acción anticipatoria debe aplicarse allí donde pueda tener el mayor impacto positivo, incluso en las crisis prolongadas. Debe integrarse como un componente estándar del ciclo de programas humanitarios, junto con esfuerzos concertados para apoyar la adopción por parte de los gobiernos nacionales, con enfoques de propiedad nacional integrados en las políticas, leyes y procesos nacionales y locales de adaptación y gestión del riesgo de desastres. Aunque hay muchas pruebas de que la acción anticipatoria funciona, parece que a las organizaciones les sigue resultando bastante difícil vender el caso. Se espera que las pruebas y la experiencia de este intercambio ayuden a avanzar en este sentido y a llegar a una actitud más "tan anticipatoria como sea posible y tan reactiva como sea necesaria".

Algunos de los principales escollos para la creación de un mecanismo eficaz de AT-AT son

- **Previsión y toma de decisiones:** falta de datos (previsiones meteorológicas, vulnerabilidad y datos de exposición), calidad de los datos, habilidades de previsión y capacidades para generar e interpretar los datos (por ejemplo, organismos nacionales de hidrometría), y establecimiento de activadores.
- **Planificación / establecimiento de medidas tempranas:** falta de desarrollo de capacidades, campañas de concienciación, aceptación y comunicación a diferentes niveles (por ejemplo, comprensión de la percepción de los riesgos, comprensión de los mecanismos de AT-AT).
- **Financiación:** la inversión en el buen funcionamiento de la AT-AT es menor en comparación con la respuesta a las catástrofes, pero la necesidad de financiación no es tan evidente (visible) como durante una crisis humanitaria. ¿Cómo se pueden desarrollar mecanismos de financiación sólidos?
- **Falta de confianza** en relación con los mecanismos de alerta temprana y activación debido a las falsas alarmas y a los fallos en la activación del mecanismo de alerta temprana.

Qué mecanismos de financiación existen

Los mecanismos de la AT-AT reconocen la importancia de poder **desplegar la financiación y otros recursos de forma predecible y fiable**. Para cada organización, estado o individuo, los recursos financieros son obviamente limitados frente a las muchas necesidades y oportunidades existentes. Las **cifras de coste-beneficio** son, por lo tanto, clave a la hora de argumentar a favor de la AT-AT como una "opción inteligente y alcanzable". Al considerar los fondos para la AT-AT, los datos de la IFRC asumen que alrededor del 50% tiene que estar en su lugar por adelantado para la "preparación y pre-posicionamiento". El resto de los fondos son necesarios para cubrir los costes cuando se pone en marcha un AT-AT. La experiencia de la IFRC muestra que la AT-AT requiere que la financiación sea más flexible y coordinada para poder reasignar fondos en caso de que no se desencadene un evento.

Durante el debate se han compartido principalmente ejemplos de "grandes fondos", así como planes de seguros que operan la transferencia de riesgos como mecanismos de financiación viables y vínculos con los planes de seguridad social.

[La acción basada en la previsión de la IFRC](#) es un punto de entrada atractivo para aprender sobre los mecanismos de financiación, al igual que el [Start Network Fund](#) (que proporciona fondos a las ONG para la previsión), así como los que están trabajando el [PMA](#), la [FAO](#) y la [OCHA](#).

Además, se han compartido una serie de experiencias y pruebas específicas sobre mecanismos de financiación sostenible y planes de seguros. Aquí nombramos sólo algunos: el [CERF](#) (Fondo Central de Respuesta a Emergencias de las Naciones Unidas) está llevando a cabo varios proyectos piloto de AA que muestran resultados muy positivos y que están a punto de ser ampliados; la Iniciativa [CREWS](#) recauda fondos de varios donantes para proyectos relacionados con los Sistemas de Alerta Temprana de Riesgos Climáticos (no estrictamente AT-AT) en los Países Menos Desarrollados y en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (socios ejecutores: OMM, UNDRR y Banco Mundial/GFDRR); el proyecto [African Risk Capacity \(ARC\)](#) ofrece a los Estados miembros servicios de capacitación y acceso a la alerta temprana, la planificación de contingencias y los servicios de agrupación y transferencia de riesgos; y el proyecto [Remote sensing-based Information and Insurance for Crops in Emerging economies \(RIICE\)](#) que funciona en India, Vietnam y Camboya.

Entrega y última milla

¿Cómo podemos asegurarnos de que el sistema de la AT-AT llega a los actores relevantes para tener una acción anticipativa efectiva? Un impacto eficaz en la "última milla" requiere que la información llegue a todos y que se hayan tenido en cuenta las necesidades, capacidades, limitaciones y prioridades tanto de los hombres como de las mujeres a través de todos los componentes del sistema. Las poblaciones marginadas (como las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados) suelen ser las más olvidadas y requieren una atención especial.

El objetivo de la "última milla" es llegar a los usuarios finales en lo que respecta a la preparación de las actividades de la AT-AT, pero también en lo que respecta a asegurarse de que los usuarios finales son actores de su propia responsabilidad, conscientes de los disparos de alarma, listos, dispuestos y capaces de actuar, etc. **Sin embargo, podemos ver enfoques muy diferentes para la "última milla" según el contexto de riesgo.** Los enfoques para llegar a la "última milla" dependerán en gran medida del tipo de peligro y riesgo que se encuentre. En un sistema de alerta temprana de terremotos, es necesario formar a las personas para que actúen por sí mismas en cuestión de segundos, una vez que se active la alarma.

Algunos sistemas se dirigen a la población en general (por ejemplo, la Alerta Temprana de Terremotos, en la que los individuos tienen que actuar esencialmente por sí mismos), mientras que otros (por ejemplo, los protocolos de transferencia de efectivo) proporcionan medios concretos para los más vulnerables, pero necesitan que cada beneficiario sea identificado de antemano. En medio tenemos la AT por parte de actores intermediarios, como para la compra y el pre-posicionamiento de suministros (por ejemplo, el DREF de la IFRC). Estos actores, de una manera u otra, encontrarán y servirán a los necesitados.

Para asegurarse de que el sistema EW-EA llega a la última milla (es decir, que es eficaz a nivel de la población/comunidades destinatarias) debemos tener **buenas líneas de base**, especialmente para los impactos de la catástrofe más previsible en las comunidades destinatarias, los desencadenantes y los beneficiarios. Además de la necesidad de contar con líneas de base, un principio clave es el **seguimiento, la evaluación y el aprendizaje** (a partir de ejercicios e intervenciones reales) para garantizar que las acciones anticipatorias sean inclusivas, eficaces y oportunas. Las acciones anticipatorias sólo serán buenas si podemos demostrar que condujeron a los resultados previstos: tenemos que aprender y ajustar.

Sacar conclusiones

La creación de un sistema de AT-AT forma parte de la RRD y de la preparación y puede integrarse con los sistemas de seguridad social y/o de seguros, si existen. La AT-AT tiene como objetivo proteger la vida y los bienes de las personas y, por lo tanto, tiene sentido que se considere como **una actividad adicional para mejorar la resiliencia ante los desastres**, como se indica en el [informe](#)

[de política](#) para los gobiernos donantes del Grupo de Trabajo de Acción Anticipatoria (AATF) de mayo de 2021.

Cada vez hay más pruebas que apuntan al impacto positivo de la acción anticipatoria. Sin embargo, la base empírica es todavía bastante reducida, ya que las iniciativas que vinculan explícitamente las previsiones con las acciones predeterminativas y la financiación son relativamente nuevas en el sector humanitario. Sin embargo, se están realizando esfuerzos para mejorar las metodologías de evaluación de la AT-AT (AA) - véase, por ejemplo, "[The evidence base on Anticipatory Action. WFP report 2020](#)".

La **confianza** es un pilar fundamental de la AT-AT, pero a menudo se ve obstaculizada por una serie de falsas alarmas consecutivas o por acciones o fallos inadecuados tras la puesta en marcha de un sistema de AT-AT. Un sistema AT-AT es muy contextual y está relacionado no sólo con la capacidad de previsión y las acciones de preparación, sino que está determinado por los aspectos específicos del diseño del programa, la aplicación, la aceptación y la comunicación de las partes interesadas, y la disposición de la población objetivo a actuar a su debido tiempo.

Los diálogos (hablar y escuchar) y las campañas de concienciación suelen ayudar a crear confianza, establecer la proximidad (la menor distancia posible entre quien emite una alerta y quien decide la acción), la disposición a analizar las falsas alertas, reforzar la colaboración, etc.

Perspectivas y próximos pasos

El debate electrónico de tres semanas ofreció la oportunidad de debatir el tema de la AT-AT dentro de la red de la RRC, a partir del [Boletín de la AEM](#) de julio de 2021. Como el tema es muy complejo y bastante nuevo, sólo pudimos arañar la superficie. Se prevén otros eventos y actividades de seguimiento que se basarán en la medida de lo posible en las necesidades expresadas por los participantes para continuar el intercambio sobre el tema, elaborar estudios de casos, apoyar el intercambio regional, desarrollar/compartir herramientas/manuales y organizar seminarios web.

Dicho esto, es mucho lo que están desarrollando actualmente los actores más directamente implicados en la Acción Anticipatoria, y deseamos remitirnos a los recursos disponibles en sus sitios web. Por favor, consulte [aquí](#) la lista de recursos relevantes (en inglés).

Los elementos/temas clave que se plantearon durante el debate y el evento en línea y que se llevarán a cabo durante futuros intercambios organizados por la Red de RRD son los siguientes

- **Cómo superar los escollos** relacionados con la previsión y la toma de decisiones, la planificación de acciones tempranas, la financiación y la falta de confianza. ¿Cómo garantizar una mejor colaboración entre todos los actores antes, durante y después de un evento?
- ¿Cuál debería ser el **papel de los gobiernos nacionales y locales**, dadas las limitaciones a las que a menudo se enfrentan, y hasta qué punto pueden institucionalizarse los sistemas de alerta temprana? ¿En qué medida pueden contribuir otras partes interesadas (por ejemplo, las instituciones multilaterales, los donantes, las ONG, el mundo académico, el sector privado)?
- ¿Cuál es el **papel de los distintos organismos donantes** para armonizar los distintos esfuerzos? Los organismos donantes tienen un papel fundamental a la hora de fomentar las colaboraciones y políticas necesarias para que la acción anticipatoria sea parte integrante de los planes de gestión y preparación ante las catástrofes.
- ¿Cómo podemos **ampliar** los proyectos piloto que han tenido éxito en la EW-EA?

Colaboradores en el debate electrónico

Por orden alfabético, las organizaciones representadas por los participantes en el debate electrónico: Caritas, CBM, Climate Centre, GEOTEST, Helvetas, ICIMOD, IFRC, Meteo Swiss, Practical Action, SDC, SECO, SED-ETHZ, Swiss Steering Committee on Intervention in Natural Hazards LAINAT, Red Cross, UNALM Perú, OMM.