

4. Desarrolle el Protocolo de Acción Temprana

Sumario

El desarrollo del Protocolo de Acción Temprana es la actividad y el producto central del FbF. El PAT contiene información sobre los activadores, las acciones tempranas y la asignación de fondos, y además describe paso a paso el proceso para la implementación de acciones tempranas al alcanzarse un punto de activación. De manera similar a un Protocolo Operativo Estándar (POE), el PAT define claramente quién emprende acciones, cuándo, dónde y con qué fondos.

La activación del protocolo se activa cuando un pronóstico alcanza un cierto nivel de impacto que indica la posibilidad de impactos negativos graves. Para la FbA parte del DREF, el Protocolo de Acción Temprana también es el documento que justifica los activadores y las acciones tempranas que se eligieron y, por lo tanto, contiene el análisis al respecto.

Este capítulo se basa en la orientación anterior brindada para Comprométase y Evalúe la Factibilidad, Involucre a sus Partes Interesadas en el FbF y Prepare su Sociedad Nacional para el FbF. Los pasos y criterios que se detallan en este capítulo y en sus subcapítulos proporcionan una guía para el desarrollo del PAT y su presentación a la FbA parte del DREF (ver Aprobación y Financiamiento). En los subcapítulos siguientes se discutirán con más detalle componentes centrales para guiar su proceso de desarrollo del PAT:

- 4.1 Establezca el punto de activación
- 4.2 Seleccione las Acciones Tempranas
- 4.3 Diseñe el Plan de M&E
- 4.4 Realice simulaciones

Paso 0: Conozca los requisitos del PAT

Es importante que usted se familiarice con la plantilla para los PAT y con los criterios clave de la FbA parte del DREF. Las Sociedades Nacionales pueden acceder a la plantilla para PAT [aquí](#) y a la lista completa de criterios [aquí](#).

Los criterios no son obligatorios para los PAT que se desarrollan o se financian por medio de otras fuentes de financiación (p. ej., el gobierno) o que son financiados por la Sociedad Nacional misma, sin embargo, recomendamos a su Sociedad Nacional que utilice los componentes de la plantilla para PAT como guía.



La FbA parte del DREF es un instrumento de financiación *ex ante* que asigna fondos automáticamente al activarse un pronóstico, lo que permite la implementación eficaz de acciones tempranas. La FbA parte del DREF proporciona financiación multilateral a las Sociedades Nacionales que ya han desarrollado un PAT. La financiación para la implementación del PAT se acuerda con antelación de acuerdo con los criterios clave a continuación.

Descargue la plantilla para PAT de la FbA parte del DREF [aquí](#).

Criterios Clave para PAT de la FbA parte del DREF

- Las acciones tempranas buscan reducir los riesgos y el impacto humanitario y pueden implementarse en el período de tiempo entre el pronóstico y el impacto del evento extremo.
- El PAT muestra que es posible la implementación de las acciones tempranas dentro del plazo de ocurrencia disponible.
- El PAT debe incluir una Teoría de Cambio para cada acción temprana seleccionada y demostrar que la acción seleccionada es adecuada para reducir el riesgo específico.

- Se proporcionan datos que muestran que un evento de la magnitud/fuerza del evento en el que se basa el activador ha tenido un impacto humanitario desastroso en la región en el pasado.
- Los activadores se basan en una combinación del análisis de los factores de riesgo y del pronóstico, de acuerdo con los pasos de la metodología de activación aprobada.
- Existe un mapa o una metodología clara que le indicará a la SN dónde deben tomarse medidas, en base a una combinación de vulnerabilidad, exposición y el pronóstico, al activarse el PAT según el modelo de activación.

- El PAT aborda los eventos extremos con un período de retorno mínimo de **5 años**.

- Idealmente, si se solicitan **250,000 CHF** el PAT debe alcanzar un mínimo de **1,000 hogares**, o un mínimo de **2,000 hogares** si se solicitan **350,000 CHF**.

Un máximo del 25 por ciento destinado a actividades de apresto.

Un máximo del 40 por ciento destinado al preposicionamiento de suministros, si acaso se justifica.

Presupueste para todos los costos relacionados con la activación.

Paso 1: Complete el análisis de riesgos y seleccione la amenaza

Complete su análisis del análisis de riesgos basándose en los resultados de su estudio de factibilidad (vea [Capítulo 1. Comprométase al FbF y Evalúe la Factibilidad](#)). Para tener una comprensión profunda del riesgo se requiere un análisis extenso del impacto de eventos extremos pasados, así como datos de las vulnerabilidades y de la exposición. Una vez completado su análisis de los riesgos y de los impactos pasados, debería quedar claro cuál amenaza debe priorizarse para el FbF en el país.

Para más información sobre el análisis de riesgos, vea el [Capítulo 4.1 Establezca el punto de activación](#) (particularmente los pasos 1-5). El [Capítulo 4.2 Seleccione las Acciones Tempranas](#) brinda orientación sobre cómo recabar datos sobre impactos pasados.

Paso 2: Identifique los pronósticos disponibles

Una vez seleccionadas las amenazas, es necesario verificar si pueden predecirse con precisión mediante los pronósticos disponibles. Podrían existir amenazas que causan un impacto significativo en las poblaciones vulnerables, pero que no pueden pronosticarse con suficiente precisión. Por el contrario, podría disponerse de pronósticos altamente precisos, pero que solo brindan plazos de ocurrencia de 12 o 24 horas, lo que no deja mucho tiempo para la implementación de acciones tempranas aparte de la alerta y la evacuación. En esos casos, debe determinarse si los pronósticos pueden mejorarse.

En el [Capítulo 4.1 Establezca el punto de activación](#) se explica el análisis de los pronósticos disponibles y el establecimiento de un inventario de pronósticos.

Paso 3: Defina su nivel de impacto

Si bien un buen pronóstico le dirá cuánta lluvia caerá y cuándo, para el FbF necesitaríamos saber: ¿Cuánta lluvia probablemente causará una inundación?; y ¿Qué nivel de inundación ha causado un

impacto desastroso en el pasado? El FbF busca reducir los impactos de eventos extremos de una fuerza o magnitud tal que han requerido asistencia humanitaria en el pasado. Los «niveles de impacto» para una región se identifican en base a un análisis detallado de los riesgos relacionados con las amenazas pertinentes, las evaluaciones de impacto de eventos pasados y los datos sobre vulnerabilidad, p. ej., una cantidad X de lluvia durante tres días ha causado una grave destrucción de casas en el pasado. El PAT se activa cuando el pronóstico seleccionado indica que se alcanzará el nivel de impacto.

El desarrollo de los activadores se realiza en línea con el enfoque de pronóstico basado en el impacto. El [Capítulo 4.1 Establezca el punto de activación](#) describe los pasos necesarios que debe tomar una Sociedad Nacional para definir su nivel de impacto y establecer los activadores/puntos de activación.

Paso 4: Seleccione las Acciones Tempranas

El objetivo del FbF es reducir el sufrimiento y las pérdidas ayudando a las poblaciones vulnerables a protegerse a sí mismas y a sus medios de vida antes de que se ocurra un evento extremo. Para lograr este objetivo, es fundamental seleccionar las acciones tempranas que tengan las mayores probabilidades de reducir los impactos identificados. La identificación de buenas acciones tempranas es uno de los aspectos más desafiantes del desarrollo de un PAT. No solo deben tener altas probabilidades de reducir significativamente los impactos negativos del evento extremo, sino que también deben ser factibles de implementar dentro del corto plazo de ocurrencia que brinda el pronóstico y con las capacidades y recursos de los que dispone la Sociedad Nacional. Dado que el FbF actúa donde según los pronósticos se producirá el impacto más grave, las acciones también deben ser adecuadas para diferentes regiones y comunidades.

El Capítulo 4.2 Seleccione las Acciones Tempranas le brinda orientación para identificar, priorizar y seleccionar las acciones tempranas apropiadas.

Considere usar la asistencia en efectivo y cupones (CVA) como una acción temprana siempre que sea posible. Esta tiene muchas ventajas. El efectivo brinda a las familias mayor flexibilidad para protegerse a sí mismas y a sus medios de vida de la mejor manera y puede simplificar significativamente la logística de la implementación de acciones tempranas (por ejemplo, al reducir la necesidad de preposicionar y transportar artículos). Consulte el [Capítulo 4.2.1 Acciones tempranas basadas en efectivo](#) para más información.

En países que cuentan con buenos sistemas de protección social, integrar acciones tempranas de CVA utilizando dichos sistemas puede ser una forma ideal de ayudar a la población en riesgo antes de que se produzca el evento. Consulte el [Capítulo 4.2.2 Vincule las acciones tempranas a la protección social](#) para orientación sobre cómo podría hacerse esto.

Paso 5: Inicie el proceso de elaboración

Una vez definidos el activador y las acciones tempranas como elementos centrales del PAT, usted puede comenzar a redactar su PAT.

El PAT constituye su plan de acción general para la activación. Los siguientes componentes garantizan que su SN esté bien preparada para activar y monitorear las acciones tempranas al alcanzarse un punto de activación. Además del análisis de riesgos, del inventario de pronósticos, del modelo de activación y de las acciones tempranas, su PAT debe contener los siguientes elementos que permiten que todos los involucrados sepan qué se hará, dónde, cuándo y por quién.

Plan de M&E

Desarrollar evidencia sobre el impacto de los sistemas de FbF es una prioridad. Por lo tanto, el PAT debe incluir un plan de M&E para 1) evaluar el impacto de las acciones tempranas y del evento extremo después de cada activación; 2) identificar si todas las actividades se llevaron a cabo según lo planificado y documentar cómo se implementaron las acciones tempranas; y 3) aprender del proceso para mejorar el sistema en el futuro.

El [Capítulo 4.3. Diseñe el Plan de M&E](#) brinda orientación sobre el desarrollo del plan y las herramientas disponibles.

Plan de activación o diagrama del proceso de implementación

Uno de los propósitos más importantes del PAT es definir claramente todos los pasos, funciones y responsabilidades para la activación del PAT. Para ello debe elaborarse un diagrama del proceso de implementación o un plan de activación que describa todas las actividades desde el momento en que se alcanza el punto de activación (Día 1) hasta la finalización de las encuestas posimpacto (Día X), con plazos y responsabilidades claros. Debe considerarse cada paso de la activación, desde el despliegue del personal/voluntarios hasta el transporte, la distribución y las evaluaciones posimpacto. Idealmente, la mayoría de los pasos y actividades deberían no solo tener un Plan A, sino también un Plan B o incluso un Plan C, teniendo en cuenta escenarios tales como un rápido empeoramiento de las condiciones meteorológicas y los accesos limitados.

Para garantizar que todos sepan cuáles son sus tareas, sería una buena idea distribuir ampliamente el plan o el diagrama del proceso, o diseñar materiales de capacitación adaptados al personal y los voluntarios como un “PAT de bolsillo”. Vea aquí un ejemplo del PAT de bolsillo del FbF en América Latina. También consulte el [Capítulo 3. Prepare su Sociedad Nacional para el FbF](#).

Mecanismo de parada

El PAT debe incluir un mecanismo de parada para los pronósticos activadores que tengan un plazo de ocurrencia de más de tres días. Esto significa que si un pronóstico posterior – antes del inicio de las actividades relacionadas con la implementación de las acciones tempranas – indica que ya han disminuido las probabilidades de que el evento se materialice, o que será menos intenso o en un lugar diferente, entonces la activación del PAT debe detenerse para evitar usar recursos adicionales y reducir el riesgo reputacional que conlleva distribuir asistencia en un lugar donde ya no se necesita.

Por ejemplo, el Día 1 de activación de un pronóstico de seis días indica un alto riesgo de lluvias intensas y por lo tanto se activa la activación del PAT, sin embargo, el pronóstico de seis días actualizado que se emite el Día 3 indica que el riesgo ha disminuido significativamente, o sea que ya no se alcanzará el nivel de activación. Si el inicio de las distribuciones estaba planificado para el Día 4, la activación debe detenerse. Según el mecanismo de parada, los artículos que se adquirieron bajo el supuesto de que se alcanzaría el punto de activación ya no deben distribuirse, y más bien deben almacenarse en las bodegas para una activación futura.

Para los pronósticos activadores con plazos de ocurrencia de menos de tres días, el PAT debe considerar lo que la Sociedad Nacional hará si el pronóstico cambia en términos de intensidad o de lugar de ocurrencia dentro de esos tres días previos al evento. El mecanismo de parada debe incluirse en el plan de activación/diagrama del proceso de implementación.

Lista de contactos/ Protocolo de comunicaciones

En vista del período de tiempo tan limitado del que se dispone para la implementación de las acciones tempranas, es esencial una comunicación eficiente y oportuna. El plan o protocolo de comunicación indica quién debe comunicar qué a quién y cuándo (desde el monitoreo del pronóstico, la activación del activador, la liberación de fondos, los mensajes de alerta, la implementación de acciones tempranas y el monitoreo, hasta la evaluación y el análisis de las lecciones de la intervención). Esto también puede ser parte del plan de activación.

Plan de distribución (incluyendo focalización y selección de las personas a atenderse)

Muchas veces, la distribución de artículos de socorro o de asistencia de CVA a las familias en riesgo es el componente clave de las acciones tempranas, sin embargo, dado el corto plazo de ocurrencia de muchas amenazas, las actividades de distribución relacionadas deben planificarse

cuidadosamente y con antelación.

El plan de distribución debe responder claramente a preguntas como:

- ¿Qué criterios se utilizarán para identificar a los hogares focalizados?
- ¿Cuántos y cuáles miembros del personal y voluntarios se necesitarán?
- ¿Cómo se incluirán las autoridades locales y los grupos comunitarios en la selección de los hogares y en la distribución?
- ¿Quién registrará a las familias objetivo y con qué herramientas (formularios en papel, sistemas digitales)?
- ¿Qué información se necesita de parte de las personas atendidas (firma, nombre, edad, etc.)?

El plan de distribución también puede incluirse dentro de la activación.

Plan de seguridad

Garantizar la seguridad del personal y de los voluntarios y no generar riesgos para las comunidades y la población vulnerable son aspectos clave de todas las actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Debe existir un plan de seguridad que aborde los riesgos de seguridad identificados y que detalle las medidas de salvaguardia y las funciones y responsabilidades respectivas. Es posible que en algunos países las condiciones de seguridad ya eran frágiles antes de la ocurrencia del evento meteorológico extremo, y se deben tener en cuenta consideraciones especiales, por ejemplo, para la distribución. En otros, la experiencia en eventos pasados pudo haber sido que los incidentes de seguridad aumentaron tan pronto se advirtió de la llegada de un evento extremo. Estos factores deben considerarse.

Presupuesto

Para que se apruebe el financiamiento de un PAT, su presupuesto debe incluir todos los costos vinculados a la activación del PAT, así como los costos de apresto y de preposicionamiento. Para la FbA parte del DREF, el presupuesto no puede incluir los costos para el desarrollo en sí del PAT ni para el establecimiento del sistema de FbF en un país (por ejemplo, capacitación inicial de voluntarios, etc.).

Este proceso debe ser financiado por otras fuentes de financiación a más largo plazo. La cantidad máxima de financiación disponible de parte de la FbA parte del DREF para cada PAT es de 250,000 francos suizos.

Costos de apresto: Cubre los costos relacionados con el mantenimiento del sistema de FbF una vez que este se ha establecido en el país y se ha desarrollado el PAT, o sea a los gastos

necesarios para garantizar que la SN esté lista o «en apresto» para implementar el PAT en cualquier momento durante el ciclo de vida de cinco años del PAT. Estos pueden incluir, por ejemplo, costos de capacitaciones de actualización, costos de almacenamiento y costos de personal para mantener listo el sistema y actualizar los datos. Los costos de apresto no pueden exceder el 25 por ciento del presupuesto total del PAT durante el ciclo de vida de dicho PAT.

Costos de preposicionamiento: Para garantizar la factibilidad de una distribución rápida de artículos en el corto período de tiempo entre el pronóstico y la ocurrencia del evento, podría ser necesario preposicionar los artículos. Los artículos por lo general deben tener una vida útil por lo menos igual al ciclo de vida del PAT, y solo deben reponerse después de una activación. Los costos de preposicionamiento cubiertos por la FbA parte del DREF no pueden exceder el 40 por ciento del presupuesto del PAT.

Los costos de acción temprana cubren todos los gastos relacionados con la activación del PAT una vez que se ha alcanzado el punto de activación. Esto podría abarcar la identificación de las poblaciones objetivo; la CVA; la distribución de artículos y/o de efectivo y la prestación de los servicios; el despliegue de voluntarios y de personal; la presentación de informes y el M&E, como por ejemplo el monitoreo de la implementación; y la recolección y análisis de datos de encuestas de impacto.

Para obtener más información sobre los requisitos presupuestarios de la FbA parte del DREF, consulte el [Capítulo 5. Aprobación y Financiación](#).

Paso 6: Realice simulaciones

Una vez que se ha finalizado la elaboración de un PAT, es necesario ponerlo a prueba para garantizar que las acciones tempranas identificadas sean factibles en el plazo de ocurrencia previsto y que las funciones y responsabilidades en caso de activación sean claras. Las simulaciones y los simulacros son cruciales para comprobar la eficacia de los planes, de los protocolos, de las pautas y de la capacidad de los responsables de llevar a cabo las acciones tempranas. Antes de presentarlo a la FbA por la DREF, el borrador del PAT puede adaptarse en base a lo que se ha aprendido de los ejercicios de simulación y de las pruebas.

El [Capítulo 4.4 Realice simulaciones](#) presenta ejercicios de simulación y simulacros, la aplicación de ambos a los PAT del FbF y los pasos necesarios para su implementación.

Paso 7: Aprobación y financiación

Es necesario garantizar que al momento de alcanzarse un punto de activación la Sociedad Nacional no necesite más autorizaciones para poder actuar. El PAT debe estar avalado por los directivos de la SN que lo presenta y contar con la aprobación previa de todas las partes interesadas de quienes se puede necesitar una autorización. El PAT también debe ser validado por otras partes interesadas pertinentes clave, como el NHMS y las respectivas autoridades de GRD. Si se han creado grupos técnicos de trabajo para el FbF, los miembros de los mismos también deben avalar la versión final del PAT antes de su presentación.

Cada PAT entonces debe enviarse a la FICR para su revisión. Las oficinas de la FICR, otros revisores y el Comité de Validación (un cuerpo de profesionales y científicos en el campo de FbF que revisarán el protocolo basándose en los criterios para PAT) evalúan los nuevos PAT que se envían para su aceptación. Antes de presentar su PAT, verifique que este cumpla con los criterios de calidad, responda a todos los puntos requeridos en la plantilla para PAT y que su presupuesto esté en el formato correcto.

Tenga en cuenta que el proceso de aprobación tomará por lo menos 30 días y, una vez validado, se necesitará más tiempo aun para finalizar las asignaciones de fondos y los acuerdos. Por lo tanto, se recomienda presentar el PAT con suficiente antelación al inicio de la temporada en que se produce la amenaza seleccionada por su SN.

Consulte el [Capítulo 5. Aprobación y financiación](#) para orientación sobre cómo presentar su PAT a la FbA parte del DREF y los enlaces para los criterios y los formularios y plantillas pertinentes.

Paso 8: Monitoree los pronósticos y esté preparado para la activación

Una vez que se haya aprobado su PAT y que se encuentren establecidos todos los acuerdos, asegúrese de estar listo para la activación. Preposicione los insumos, realice las capacitaciones necesarias y asegúrese de que se hayan hecho todos los arreglos financieros y logísticos y que se hayan entendido bien las funciones y las responsabilidades.

Cuando todo esté listo, lo que queda es monitorear los pronósticos. Debe quedar claramente definido quién dará la señal para iniciar la activación. Idealmente, ya se encuentra establecido un sistema que monitorea automáticamente los pronósticos y envía un mensaje automático de alerta a los actores pertinentes tan pronto se alcanza el punto de activación. Si este sistema aún no existe, debe quedar claro quién es el responsable de monitorear el pronóstico y de informar a todos los actores pertinentes que se ha alcanzado el punto de activación.

Para más detalles sobre el proceso de activación, consulte el [Capítulo 6. Active, Monitoree, Evalúe.](#)

Paso 9: Revise/vuelva a presentar

Después de que su Sociedad Nacional haya activado las acciones tempranas basadas en pronósticos contenidas en su PAT, su SN puede volver a presentar un PAT actualizado para su revalidación. El PAT actualizado debe incluir las lecciones aprendidas de la activación del PAT. El proceso de revalidación sigue el mismo procedimiento de aceptación, con un tiempo de revisión de hasta 30 días.



Adapte el PAT a los públicos objetivo al crear los materiales de capacitación.

Un PAT finalizado y presentado a la FbA es un documento exhaustivo. Se recomienda adaptar su PAT a grupos objetivo específicos dentro de los materiales de capacitación en materia de FbF de su SN. Por ejemplo, presente información clave sobre qué se hará, cuándo, dónde y por quién en un documento o PowerPoint más breve y sencillo que se pueda compartir con los voluntarios y el personal.

Por ejemplo, el equipo de FbF en Perú desarrolló un PAT de bolsillo o un Pocket EAP, en inglés, para distribuir a los voluntarios y al personal para garantizar que todos supieran qué hacer, cuándo, dónde y cómo.

Caja de Herramientas



PAT de bolsillo olas de frío, Perú-comprimido



PAT de bolsillo



Plantilla de PAT de FbF (07/2022)



Criterios de calidad para los Protocolos de Acción Temprana (05/2022)
