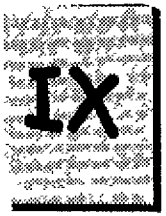

FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS EN EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DE EMERGENCIA

En los puntos que siguen a continuación en relación a las fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas en el diseño de los proyectos, ejecución e impactos obtenidos en el desarrollo del Programa de Emergencia, se tomaron como fuentes de información las evaluaciones externas e internas que ha tenido el Programa de Emergencia *(Evaluación externa del uso de los fondos DEC en Honduras con motivo del huracán Mitch" el estudio agregado de la Consultora Sarah Lister o "Expansión después del huracán Mitch", la evaluación del Consultor Jez Stoner "Evaluation of the management of the Central America Emergency Programme", la Memoria del Taller LAC sobre "Preparación para emergencias" y la memoria del "Taller de evaluación final de los proyectos post-Mitch" con participación de beneficiarios, contrapartes y personal de SCF, elaborada por Francis Rivas, una Promotora Social del Programa).*

9. 1. DISEÑO: ESTE PUNTO ABARCA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA, SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS Y COBERTURA GEOGRÁFICA

DISEÑO

FORTALEZAS	
• Recursos financieros para intervenciones en la fase de emergencia durante un desastre son a menudo más fácil de obtener que para proyectos de rehabilitación, reconstrucción y reducción de vulnerabilidades. • Hubo una cobertura geográfica adecuada a la gravedad de la crisis. • Durante la segunda etapa de ayuda humanitaria, muchas agencias y personal técnico de los socios locales trabajaron de cerca con autoridades municipales y comunales para identificar con precisión los daños ocasionados por Mitch, y fijar prioridades en cuanto a asistencia humanitaria a mediano plazo para la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura habitacional, de salud y productiva.	• Los proyectos financiados por el DEC (énfasis en la primera etapa) tendieron a beneficiar a los más necesitados en las comunidades más afectadas. • Las evaluaciones de necesidades fueron llevadas a cabo por personal nacional existente. Para ello SCF se apoyó en socios y contrapartes nacionales que realizaron diagnósticos rápidos, ya que tenían un previo conocimiento de las zonas a intervenir. • Hubo apoyo técnico de parte de SCF-RU para la formulación de los proyectos, particularmente en la segunda etapa.

DEBILIDADES	
• En los primeros días después del Huracán Mitch hubo mucha imprecisión por parte de los donantes por el desconocimiento de las necesidades prioritarias que se debían atender. Al respecto, hubo gran deficiencia en contar con una información centralizada que canalizara las demandas, generando incertidumbre y un obstáculo significativo para la planificación. • No se atendieron áreas muy afectadas por ser inaccesibles y remotas. El poco tiempo de ejecución limitó llegar a lugares más alejados como la Mosquitia y Colón. • El Programa se focalizó básicamente en Honduras, a pesar de que estuvo inserto dentro de un Programa Sub-Regional, en dónde también fueron afectados los países vecinos.	• En los diseños de los proyectos no se concibió de forma sistemática y organizada la presencia de todos los componentes necesarios para garantizar la sostenibilidad de los proyectos. • La rigidez de las limitaciones de tiempo impuestas por el DEC, las cuales exigían la ejecución de los proyectos dentro de un plazo de seis meses, no favoreció procesos amplios de consulta e identificación de necesidades, con los beneficiarios. • En muchos casos la selección de los beneficiarios fue muy difícil, ya que no fue fácil separar los que fueron afectados por el Mitch, ante una situación de pobreza generalizada.

LECCIONES APRENDIDAS

- Es determinante que SCF cuente con un plan de preparación ante desastres a nivel de la Sub-Región que incluya: un sistema de respuesta y monitoreo permanente sobre posibilidades de riesgo y desastres naturales en la región y como podrían afectar a la niñez; canales de comunicación y coordinación apropiados con la oficina de emergencia de la sede en Londres, con socios de la alianza o entidades gubernamentales y privadas que están a cargo de este tema; banco de recursos humanos y posibles socios contrapartes que pueden intervenir con experticia; mapas de riesgos, herramientas de diagnósticos rápidos, diseños de proyectos y monitoreo previamente elaborados para las primeras 72 horas y posterior a estas; logística adecuada y delimitación de actividades que podrían realizarse durante las primeras 4 semanas y después de que estas hayan transcurrido, con un enfoque prioritario en la atención de la niñez.
- Dentro de una estrategia de intervención es fundamental fortalecer la capacidad de influenciamiento de SCF a favor de los niños(as) en los organismos de rescate, y en las instituciones públicas y privadas que trabajan en al área de mitigación y reconstrucción así como posibles fuentes de financiamiento. Al respecto, es determinante los contactos e influencia con los medios de comunicación, la capacitación del personal y el trabajo previo de coordinación con estos actores.
- Contemplar desde el diseño de cualquier proyecto el enfoque a la niñez y de género.
- Es esencial que los líderes comunitarios en áreas vulnerables sean capacitados acerca de las primeras acciones a tomar después de un desastre, y que estén al tanto del tipo de información que se necesita una vez que la comunicación sea restaurada. Información básica de respuesta a desastres o el uso de literatura "de mejor práctica" diseñada para el uso sobre terreno puede ser de mucha ayuda.
- Se debe incluir en el diseño de los proyectos los componentes que garantizan su sostenibilidad (fortalecimientos a la organización comunitaria, administración y financiamiento de recursos, capacitación en habilidades y destrezas técnicas para el manejo del proyecto en armonía con el medio ambiente).

9.2. EJECUCIÓN. EN ESTE PUNTO SE CONSIDERÓ LA SELECCIÓN DE CONTRAPARTES, DURACIÓN DE LA INTERVENCIÓN, PARTICIPACIÓN COMUNITARIA Y ACTUACIÓN DE SCF EN ESTA FASE ASÍ COMO LA PROBLEMÁTICA VIVIDA

EJECUCIÓN

FORTALEZAS	
• Los proyectos financiados por el DEC lograron involucrar a beneficiarios en la implementación y en algunos casos en la administración de los mismos. Se observó un alto grado de apropiación de los proyectos por parte de las comunidades: se fortalecieron y se formaron comités para manejarlos; se organizaron jornadas de trabajo para llevar a cabo la construcción de obras comunales y en algunos casos, se crearon estructuras que continuaron monitoreando las necesidades de la comunidad. • La prioridad fue para los niños en comida, vestuario y atención en salud. • La mayor parte de los fondos se destinaron directamente a los niños.	• Había diversidad de contrapartes en diversos puntos del país. • Se continuó trabajando con contrapartes que venían del Programa regular que ya tenían un enfoque especializado en niñez. • Hubo una buena coordinación entre las partes involucradas para la formulación y ejecución de los proyectos (SCF, contrapartes y beneficiarios). • Se solicitó a las contrapartes la realización de líneas de base, lo que a pesar de constituir un costo adicional en cuanto a logística y tiempo del personal, logró detectar deficiencias en los aspectos organizativos, económicos, técnicos y ambientales, pudiéndose implementar correcti-

FORTALEZAS	
vos a tiempo para asegurar la sostenibilidad de los proyectos. • SCF conformó equipos multidisciplinarios para el monitoreo de los proyectos. • Se cubrió en un 90% el acompañamiento en los diferentes sectores de intervención. • SCF enfrentó un reto institucional al haber un aumento extremo en la escala de sus operaciones: su presupuesto para el período de la intervención del DEC fue más de 5 veces que el presupuesto anual normal para la región. • Hubo honestidad y transparencia en el manejo de los fondos. • Sin experiencia en desastre o entrenamiento específico el personal regional tomó usualmente decisiones adecuadas. • Prevaleció el trabajo de emergencia con visión de desarrollo a largo plazo. • La mayor parte de los fondos del DEC y de SCF o 71% de los mismos, se invirtió en la primera etapa de auxilio más próximo al desastre.	• Hubo accesibilidad a nivel gerencial de parte de SCF para la comunicación y coordinación con contrapartes. • Las asesorías brindadas por parte de SCF fueron fundamentales para orientar de forma planificada la ejecución de los proyectos. Ayudaron mucho la aplicación de los instrumentos de monitoreo. • El seguimiento financiero de SCF sirvió para garantizar que la inversión se desarrollara según lo planificado. • Actividades que involucraron compras (dotación de equipo y materiales) fueron realizadas en tiempo oportuno. • Se contó con asesores y cooperantes para orientar y enriquecer las intervenciones. • El 95% de las contrapartes cumplieron con los términos del convenio. • La intervención abordó gran diversidad de campos (salud, apoyo alimentario, agua y saneamiento, agricultura, pequeña industria, educación,

FORTALEZAS	
apoyo a familias albergadas, infraestructura ambiental, investigación y cabildeo, capacitación en prevención de desastres, fortalecimiento de las Defensorías Municipales de la Infancia).	

DEBILIDADES	
• El período de seis meses para ejecución impuesto por DEC está más adaptado a operaciones de ayuda humanitaria de emergencia que a las actividades más exigentes de rehabilitación y restauración de medios de vida. • Entorpeció la labor de SCF la visión paternalista de muchas organizaciones humanitarias que todo lo regalaban y que, consideraban a las víctimas de desastres como receptores pasivos de ayuda: mientras existía la ayuda el beneficiario participaba, de lo contrario dejaba de hacerlo. • No todas las ayudas se dieron con la celeridad que se hubiera deseado, tal como sucedió con la colaboración solicitada por SCF al Programa Mundial de Alimentos para distribuir alimentos. • Áreas como sida y discapacidad no fueron consideradas a pesar de que coincidieron con zonas afectadas y altos índices de sida (costa norte). • Hubo desconfianza institucional por parte de SCF en el abordaje de tratamientos postraumático y fue excluido como tema de intervención. • Los recursos disponibles no fueron suficientes para dar respuestas a las necesidades en la emergencia y reconstrucción.	

DEBILIDADES	
• Al principio hubo un sobrecargo de trabajo para el personal que continuó con las responsabilidades de su trabajo normal y el trabajo de emergencia. Temporalmente se desatendieron las responsabilidades de SCF-RU fuera de Honduras. • Faltó profundización en temas tales como el manejo de mapas de riesgo, planes de contingencia, levantamiento rápido de diagnósticos, monitoreo y evaluación. • Las mayores debilidades en la ejecución de los proyectos se dio en la incorporación de temas como los derechos de la niñez y manejo en microempresa, fundamentalmente en la zona sur del país. • La respuesta inicial a la emergencia pos-Mitch no fue de inmediato sino a los pocos días después de haber ocurrido el desastre. • En la primera etapa de la intervención no fue claramente delimitado el enfoque en la niñez o beneficios directos a esta, en aquellos proyectos que no estaban dirigidos fundamentalmente a los niños.	• Con excepción de ciertos trabajos puntuales de investigación, no hubo cruce entre los temas del Programa regular (abuso y explotación sexual, trabajo infantil, pandillas juveniles) y las áreas de trabajo del Programa de Emergencia. • Lluvias y mal estado de las vías de acceso dificultaron los avances y obligó a prorrogar el tiempo de ejecución. • El tiempo invertido en la aprobación y reformulación de proyectos en algunos casos fue muy largo, lo que limitó el tiempo de ejecución, sobre todo en la etapa final del Programa de Emergencia. • En muchos casos hubo escasez de mano de obra calificada para las construcciones. • A veces hubo dualidad entre la supervisión directa de SCF y de las contrapartes, lo que ocasionó confusión entre los beneficiarios.

DEBILIDADES	
• La influencia del Programa en abogacía a favor de los niños fue muy escasa. • Exceso de trabajo para las mujeres y niños. • Algunas contrapartes no contaron con el personal necesario y técnicamente adecuado para cumplir con todos los componentes que constaban los proyectos.	• No se contemplaron presupuestos para capacitación del personal de las contrapartes, encargado de la ejecución del proyecto. • No hubo un adecuado intercambio de experiencias entre los equipos de trabajo de las regiones al interior del Programa de Emergencia ni entre éste y el Programa regular.

LECCIONES APRENDIDAS

- Si bien es necesario gastar los fondos de emergencia con la agilidad que la situación de desastre lo amerita, se debería verificar con los miembros de la agencia del DEC si una fecha límite absoluta de gasto de 6 meses es adecuada para todas las respuestas a desastres en todos los contextos, o si pudiera haber flexibilidad en el gasto contando con límite escalonados en un tiempo más largo para actividades de fortalecimiento más sostenibles. Se debe tomar en cuenta que en situaciones de desastre y emergencia es frecuente que haya una irrupción de la "normalidad" y quebrantos en el sistema de vida, por lo que es mucho más dificultosa y compleja cualquier intervención.
- Las oficinas regionales de SCF deberían estar actualizadas de forma permanente con los formatos de proyectos y requerimientos administrativos y contables que requieren las agencias del DEC para el manejo de las ayudas en este campo.
- La intervención de SCF y sus socios contraparte debe generar mecanismos que permitan potenciar las capacidades de las poblaciones damnificadas para salir de su situación adversa, fortaleciendo sus organizaciones y sus habilidades de auto-ayuda. se debe considerar a la gente no sólo como víctimas para asistir sino actores con capacidades.
- Toda acción de desarrollo se debe ligar a una estrategia de participación comunitaria y municipal para que sea sostenible.
- Es importante que SCF realice evaluaciones intermedias con todos los participantes de los proyectos (SCF, contrapartes y beneficiarios), ya que además de permitir el intercambio de información y aprendizaje mutuos, facilita detectar a tiempo los problemas y en forma concertada se pueden introducir correctivos sobre la marcha, para obtener una ejecución acorde a los objetivos y beneficios propuestos.
- Tomando en cuenta que los recursos que se obtengan siempre serán limitados para aliviar la cantidad de daños que ocasione un desastre, tomando en cuenta la alta vulnerabilidad de la región centroamericana, es necesario que para futuras intervenciones SCF priorice sus áreas de intervención: campos como influenciamiento y abogacía a favor de la niñez dentro de las instituciones nacionales e internacionales que ope-

ran en emergencia, así como capacitación en prevención de vulnerabilidades tomando en cuenta los riesgos que corren los niños, son campos distintivos de SCF y dónde hay muchos vacíos institucionales.

- La información de las partes sobre las cuales consta un proyecto debe ser socializada con los beneficiarios y tomar en cuenta su participación; ellos deben tener conocimiento de lo que va a pasar durante y después que el proyecto se ejecute ya que como parte interesada son los mejores vigilantes del buen suceso del mismo.

- Establecer convenios de ejecución con las comunidades donde se definan los compromisos de cada una de las partes que participe en la ejecución de los proyectos.

- Save the Children debería considerar cierta coordinación para favorecer el establecimiento de una base de datos regional de recursos humanos especializado ya que la ocurrencia de emergencias y desastres requieren de la contratación rápida de personal en tiempos cortos. De lo contrario todo el trabajo recaerá sobre los gerentes y administradores generales quienes están ocupados en el desempeño de sus responsabilidades habituales. Soluciones como "oficial de proyecto flotante" y personal de reserva disponible para trabajar con poco aviso en la organización debe ser una previsión a considerar.

- Las agencias podrían identificar por adelantado socios posibles con suficiente capacidad (técnica, logística y financiera) para responder a emergencias de gran escala. Sería de mucha utilidad contar con lista de chequeos de componentes esenciales que deben reunir los socios.

- Para evitar improvisación SCF puede proponer términos de referencia a sus contrapartes para el desempeño de los cargos y funciones que requiere la ejecución de los proyectos. Asimismo, debería incluir presupuestos de capacitación para las contrapartes en áreas consideradas "críticas" o que necesiten de experticias determinadas.

- Save the Children debería considerar la asignación de recursos humanos y financieros para la coordinación y el intercambio de información y experiencia acumulada entre ellas, y con otras organizaciones cuando sea necesario.

- La intervención en emergencia de SCF y sus contrapartes debe tener coordinación permanente e influencia con los actores nacionales guberna-

mentales y privados que tienen que ver con emergencia así como organismos bilaterales, multilaterales, ONG... que pueden apoyar e influir en estos casos. De ninguna manera su actuación debe ser aislada.

- SCF debe contemplar capacitación a contrapartes para efectos de homogeneizar y acelerar procesos de intervención (lineamientos a seguir para la formulación de proyectos, presentación de informes de avances y administrativos, responsabilidades y competencias de las partes).
- Tomando en cuenta la experiencia vivida es necesario que exista una reflexión y análisis dentro del equipo regional de SCF sobre la conveniencia o no de incorporar en futuras intervenciones en desastres y emergencias, temas tales como tratamientos postraumáticos, SIDA/VIH y discapacidad, tomando en cuenta que por lo menos estas dos últimas, son áreas prioritarias dentro de la Política Global de Emergencia de la Institución.
- Hacen falta investigaciones o jornadas de reflexión que puntualicen la relación entre situaciones de desastres y emergencia y los temas estratégicos de la Sub-Región (abuso y explotación sexual, erradicación de las peores formas de trabajo infantil y pandillas juveniles/jóvenes en conflictos con la ley).
- Para obras que se necesite mano de obra calificada y no calificada se debe considerar las recomendaciones de los beneficiarios y autoridades locales tengan para que la misma sea contratada localmente y constituya una fuente de generación de ingresos para la misma comunidad.

9.3. IMPACTOS. REPERCUSIONES DE LA INTERVENCIÓN EN LOS BENEFICIARIOS, CONTRAPARTES, SCF Y NACIONALMENTE

IMPACTOS

FORTALEZAS	
• El impacto fue positivo para los beneficiarios y en ello influyó la rapidez de la respuesta a la situación de emergencia: hubo una distribución de bienes de alivio y ayuda alimentaria a poblaciones damnificadas; comunidades que no tenían acceso a agua potable recibieron un suministro permanente; hubo proyectos de reactivación agrícola o componentes que incluían la distribución de semillas, insumos y micro-crédito, asegurando en el corto plazo y mediano plazo la seguridad alimentaria. • La mayoría de los proyectos seleccionados fortalecieron las organizaciones de base. • Un desastre como Mitch sirvió para visibilizar las verdaderas dimensiones de la vulnerabilidad social y económica intrínsecas de muchas comunidades marginales en Centroamérica. No obstante, quedó la incertidumbre por parte de	las evaluaciones externas si las necesidades identificadas durante la primera fase de intervención eran relacionadas exclusivamente con el impacto del Mitch, o si muchas de estas necesidades en materia de salud, servicios básicos, acceso a seguridad alimentaria constituían problemas perennes. • Muchos socios locales reportaron el crecimiento de una cultura del voluntarismo a nivel local como uno de los aspectos más positivos que surgieron del Mitch, así como la participación de la empresa privada y colegios de profesionales. • Valorización de la mujer. • Se fortalecieron expresiones de participación municipal favorecedor de un sentido de orgullo regional.

FORTALEZAS	
• Se despertó en las comunidades un mayor interés en el trabajo con la niñez. • Se fortalecieron capacidades producto de la capacitación en las áreas en las que se trabajaron. • El trabajo de emergencia ha facilitado un proceso institucional de aprendizaje. • Los beneficiados se apropiaron de los proyectos, lo que facilita asegurar su sostenibilidad.	• Después del Mitch, todas las agencias del DEC, incluyendo SCF están incorporando preparación en desastres en sus propios planes regulares así como están considerando suministrar entrenamiento y apoyo a sus socios locales. • SCF fortaleció su coordinación y cobertura a través del trabajo con las ONG contrapartes. • Se fortaleció la proyección y credibilidad de socios contrapartes y SCF ante las comunidades beneficiarias.

DEBILIDADES	
• A pesar de la intervención, en la mayoría de los casos la vulnerabilidad económica y social ante futuros desastres continúa siendo muy alta. • Hay proyectos con objetivos a largo plazo, lo que dificulta conocer con precisión sus impactos en estos momentos.	• La preparación en desastres es particularmente difícil de mantener a un nivel satisfactorio, ya que la memoria institucional tiende a ser corta y otras prioridades compiten por recursos humanos y financieros. • Escasa visibilidad de SCF a lo externo en relación a la labor desarrollada por el Programa de Emergencia.

LECCIONES APRENDIDAS

- Ante la persistencia anual de desastres naturales (fundamentalmente de inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios) y la alta vulnerabilidad (ambiental, económica e institucional) de la región centroamericana es necesario implementar un Programa permanente de manejo de riesgos y reducción de vulnerabilidades, que vele por el cumplimiento de los derechos de los niñez en situaciones en la que su vida y desarrollo estén en riesgo.

- Para futuras intervenciones se deben contemplar evaluaciones de impacto o ex-post, dónde se determine con mayor precisión sobre el cumplimiento de objetivos e indicadores de resultado y se fortalezca más el aprendizaje institucional.

- No se debe esperar la ocurrencia de grandes desastres para que SCF intervenga o se busque financiamiento. Desastres de menor magnitud que el Mitch son una constante en la región, por lo que el fomento de una cultura hacia la prevención en riesgos es una área que puede ser objeto de financiamiento, tomando en cuenta que es mucho menos oneroso "prevenir" que "rehabilitar" y "reconstruir".

- Se debe contemplar una mayor proyección a lo externo de SCF sobre la labor realizada que aumente su imagen y presencia institucional. Se dió el caso que en los reportes oficiales sobre las organizaciones internacionales que colaboraron con Honduras para contrarrestar los efectos del Mitch, Save the Children-RU no figura y si otras que incluso dieron aportes menos significativos.

LECCIONES APRENDIDAS

- Ante la persistencia anual de desastres naturales (fundamentalmente de inundaciones, sequías, deslizamientos e incendios) y la alta vulnerabilidad (ambiental, económica e institucional) de la región centroamericana es necesario implementar un Programa permanente de manejo de riesgos y reducción de vulnerabilidades, que vele por el cumplimiento de los derechos de los niñez en situaciones en la que su vida y desarrollo estén en riesgo.

- Para futuras intervenciones se deben contemplar evaluaciones de impacto o ex-post, dónde se determine con mayor precisión sobre el cumplimiento de objetivos e indicadores de resultado y se fortalezca más el aprendizaje institucional.

- No se debe esperar la ocurrencia de grandes desastres para que SCF intervenga o se busque financiamiento. Desastres de menor magnitud que el Mitch son una constante en la región, por lo que el fomento de una cultura hacia la prevención en riesgos es una área que puede ser objeto de financiamiento, tomando en cuenta que es mucho menos oneroso "prevenir" que "rehabilitar" y "reconstruir".

- Se debe contemplar una mayor proyección a lo externo de SCF sobre la labor realizada que aumente su imagen y presencia institucional. Se dió el caso que en los reportes oficiales sobre las organizaciones internacionales que colaboraron con Honduras para contrarrestar los efectos del Mitch, Save the Children-RU no figura y si otras que incluso dieron aportes menos significativos.

Save the children

Escuela
SAVE THE Children
BRITANICA
Aulas