

**Octubre 09**

## **EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL CONVENIO 06-CO1-105**

**“Asistencia a las víctimas de desastres naturales y/o humanos (emergencias repentinas y crisis crónicas y/u olvidadas) con los siguientes objetivos: satisfacer sus necesidades básicas (seguridad alimentaria, agua y saneamiento, salud, albergue y refugio), y establecer sus derechos y garantizar su protección)”**



**Desarrollado para:**



## EVALUACIÓN INTERMEDIA

“Asistencia a las víctimas de desastres naturales y/o humanos (emergencias repentinas y crisis crónicas y/u olvidadas) con los siguientes objetivos: satisfacer sus necesidades básicas (seguridad alimentaria, agua y saneamiento, salud, albergue y refugio), y establecer sus derechos y garantizar su protección)”

Cruz Roja Española

---

ESPAÑA / MOZAMBIQUE

Gijón, Octubre de 2009

## 0. RESUMEN EJECUTIVO

El convenio 06 –CO1-105 fue suscrito por la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) y la Cruz Roja Española (CRE), y tiene como contrapartes a las Sociedades Nacionales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (MICR), así como a otros miembros del MICR, en concreto la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, dependiendo del tipo de actividad y la localización de la misma.

El presente convenio se dirige a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana de las personas afectadas por desastres naturales y/o causados por el hombre, a través del fortalecimiento de los sistemas de emergencia de Cruz Roja Española y así apoyar y promover el compromiso de financiación multilateral por medio del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, tal y como se indica en los principios de la Buena Donación Humanitaria.

Esta evaluación intermedia, tiene como objetivo la valoración del alcance de los resultados de la ejecución y su capacidad potencial para dar cumplimiento al objetivo específico del convenio. También para, si fuera necesario, reorientar la intervención mejorando los mecanismos de planificación y ejecución de las actividades.

Un conjunto de criterios de evaluación fueron analizados para establecer los aciertos, avances logrados, dificultades y necesidades de mejora mostrados hasta ahora por la ejecución del Convenio y las intervenciones desarrolladas. Los criterios mencionados incluyeron los siguientes: **eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia, viabilidad, armonización, coherencia, conectividad, apropiación y aspectos metodológicos**

Este análisis requirió de la realización de diversas tareas de revisión de los informes de ejecución de actividades, seguimiento y otros documentos (un total de 439), así como la realización de una visita de campo a Mozambique para analizar la actuación de Cruz Roja Española durante las inundaciones de 2007, además de la elaboración de entrevistas a actores clave del proceso en Cruz Roja Española, AECID, Federación internacional y Cruz Vermelha Mozambicana. En total fueron entrevistados 13 actores en España y 17 entre Ginebra y Mozambique, del mismo modo que se realizaron 7 grupos de discusión con voluntariado y familias beneficiarias en Mozambique. Toda la labor de evaluación fue desarrollada entre los meses de Agosto y Septiembre de 2009, hasta obtener el borrador preliminar del informe que ha sido socializado y discutido con Cruz Roja Española, previo a la presentación de su versión final por parte del equipo de evaluación.

El convenio fue firmado en junio de 2007 por ambas partes y tiene una **duración** de 4 años (1/12/06 – 30/11/010) y un **presupuesto** total de 10.000.0000 de € de los cuales la **AECID** contribuye con 8.000.000 de € y Cruz Roja Española aporta 2.000.000 de €. No se especifica ámbito geográfico para las intervenciones debido a la propia naturaleza de las emergencias.

La organización interna del convenio está estructurada de la siguiente manera:

- Los asuntos del Convenio relacionados **con aspectos técnicos son tratados directamente con el área de Ayuda Humanitaria de AECID**. Los **administrativos y que requieran comunicaciones formales se abordarán con la Unidad de ONG**.
- Cruz Roja Española deberá informar de todas las actividades en el marco del Convenio, aunque sólo solicitará la **autorización formal de la AECID** en aquellas actividades de envergadura que no estén explícitamente descritas en el documento del Convenio.
- La comunicación se realizará a través de una ficha-informe de situación con un presupuesto aproximado de la operación.
- Las acciones de Preparación para Respuesta en Emergencia son elaboradas, dirigidas y gestionadas directamente por la Unidad de Emergencias Internacionales de CRE, y se desarrollan en coordinación con el resto de miembros del MICR.
- Las acciones de Respuesta están dirigidas por CRE y la/s Sociedad/es Nacional/es afectadas, salvo en aquellas operaciones en que, debido a lo dispuesto en los Acuerdos Internos de MICR –tal como el citado Acuerdo de Sevilla-, deba la Organización quedar bajo la coordinación de la FICR o el CICR y las Sociedades Nacionales del país.
- Con respecto a las **Crisis olvidadas**, se acordó mantener como referencia el listado anual de ECHO, si bien se contempla la posibilidad de revisarlo en caso de que Cruz Roja Española considere alguna crisis meritoria de atención que no figure en dicho listado.

## Formulación, ejecución y situación actual del proyecto

### a. Sobre la identificación y formulación del Convenio y las actividades

El Convenio ha venido a fortalecer y dotar de estabilidad financiera y estratégica a las herramientas de respuesta de Cruz Roja Española, las cuales están coordinadas y siguen las directrices estandarizadas del movimiento internacional. Con este convenio se logra que Cruz Roja Española tenga la seguridad de poder responder desde el primer momento de la emergencia, debido a la disponibilidad de fondos. Asimismo, el Convenio contribuye a mejorar la estandarización de procesos y bienes, para permitir una mayor colaboración entre todos los actores humanitarios.

**En lo referente a la estrategia de Intervención**, la misma se establece en torno a la **lucha contra la vulnerabilidad en un sentido integral**, atenta a sus tres dimensiones fundamentales: **preparación y prevención ante desastres, la respuesta a las necesidades planteadas por crisis humanitarias y las estrategias de salida que permitan enlazar satisfactoriamente la emergencia con el desarrollo en las zonas afectadas**.

Para la **identificación y formulación del convenio** se utilizaron principalmente fuentes secundarias y la experiencia propia del movimiento en la gestión de emergencias. Durante la ejecución del

Convenio la participación de los diferentes actores/socios (SSNN, Unidades Geográficas, FICR) implicados en el mismo se hace más patente a la hora del **diseño de los PAC** y las intervenciones que éstos contemplan: respuesta, preparación para respuesta, fortalecimiento y crisis olvidadas. Por lo que respecta a las **emergencias y a actividades no previstas**, el diseño y formulación de las mismas, se realiza en coordinación con la Sociedad Nacional Operante implicada con el fin de favorecer la adecuación social de la ayuda.

Las intervenciones humanitarias desarrolladas por Cruz Roja Española se encuentran bajo el **paraguas y en coordinación** con los diferentes integrantes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja. En el caso concreto de las ERU su despliegue e intervención está articulada y coordinada por la Federación Internacional, integrándose todo el operativo dentro del sistema de coordinación de la institución, siendo responsabilidad directa de la Unidad de Emergencias Internacionales

### **b. Sobre la pertinencia del diseño**

El convenio guarda una estrecha relación de complementariedad con el III Plan Director de la Cooperación española tanto en objetivos como en valores (*Neutralidad, Imparcialidad, No discriminación*). Ambos forman parte también, del Código de Conducta del Movimiento y de los principios de la Buena Donación Humanitaria.

Se acierta con la puesta a disposición de fondos para que CRE pueda intervenir de manera rápida correcta y puntual, en colaboración con el resto del Movimiento Internacional. El formar parte de una organización internacional presente en 186 países, con principios, filosofía y objetivos comunes, permite crear y establecer un amplio abanico de sinergias durante la intervención (despliegues conjuntos, fortalecimientos de las sociedades nacionales y comunidades), dado que cuentan con **herramientas para dimensionar y valorar la prestación de la ayuda**, tanto internas como externas (equipos FACT, planes de contingencia, planes de respuesta...) como con procedimientos y bienes estandarizados entre todos los equipos plurinacionales de respuesta a desastres.

### c. Ejecución

Cruz Roja Española dispone de capacidad y experiencia suficiente para utilizar el convenio de forma autónoma. Es decir, CRE dispone de los fondos del Convenio de acuerdo a su criterio, tipo de crisis, capacidad del fondo para emergencias propio y respuesta mediática al llamamiento. A la hora de realizar una **intervención humanitaria**, Cruz Roja Española parte de un llamamiento internacional (Appeal) o la solicitud directa de una Sociedad Nacional (caso de Mozambique 07 y 08), por lo tanto se actúa bajo un llamamiento concreto, definido y ajustado a las necesidades, lo que, en términos del convenio favorece la confianza y la autonomía.

Durante el período analizado por la evaluación Cruz Roja ha utilizado fondos del Convenio en 22 actividades diferenciándose 14 intervenciones ante desastres, producidas por catástrofes hídricas y medioambientales (inundaciones, lluvias torrenciales), actividades de formación y fortalecimiento posteriores a la intervención, y la atención a crisis olvidadas.

Se ha podido constatar que Cruz Roja Española cumple con los estándares señalados por la Federación Internacional en el trabajo en acción humanitaria. Tanto el equipamiento, la formación de los recursos humanos, los procesos y el seguimiento de las actividades de los equipos se realizan bajo las diferentes herramientas con las que cuenta la FICR (equipamiento estándar de las unidades, procedimientos operativos estándar, SOP, contenidos mínimos en la formación, etc.). Durante la visita a Mozambique para evaluar la intervención de CRE, se pudo comprobar cómo se desarrolló un trabajo adecuado y con una evolución positiva en todas las fases de la intervención (**preparación para la respuesta, despliegue, prestación de la ayuda humanitaria, coordinación y fase de post-emergencia y salida**).

Las operaciones donde ha participado CRE, han tenido impactos inmediatos en la población beneficiaria (mejora de condiciones de vida) como mediatos (a través del fortalecimiento de la Sociedad Nacional, lo que redundará en una mejor atención a las vulnerabilidades de la comunidad), tal y como se puede comprobar en la evolución de Cruz Vermelha de Mozambique desde las operaciones de 2000-01 hasta 2009.

**Los proyectos** de post-emergencia se pueden clasificar en dos grupos. Aquellos que provienen directamente del material donado y la preparación para respuesta (como es el caso de la donación de una ERU) o aquellos otros que surgen a raíz del análisis de capacidad y vulnerabilidad y que responden a una necesidad de la población

El Convenio ha permitido intervenir emergencias con menor impacto mediático pero con grandes necesidades humanitarias (como es el caso de Bolivia). Dichas "**Emergencias Medianas**" no suelen tener la cobertura mediática de las grandes operaciones humanitarias, y se producen dificultades para cubrir los llamamientos internacionales de donaciones. El Convenio también ha permitido facilitar el trabajo humanitario en países no "prioritarios", así como en aquellas emergencias y urgencias imprevistas.

#### d. Sobre el seguimiento y coordinación

Para realizar el seguimiento del convenio se cuenta con dos instrumentos: la **Programación Anual Del Convenio, PAC**, documento anual realizado a comienzos del ejercicio, y que introduce las estrategias para dicho año (siempre teniendo en consideración la imprevisibilidad del trabajo en emergencias) y los **Informes de Seguimiento**, realizados al terminar el ejercicio y dónde se expresa lo realmente acontecido.

Durante las intervenciones, los procedimientos de seguimiento y coordinación están estandarizados por la Federación Internacional para poder utilizar los mismos en un entorno multilateral, (SOP, Procedimientos Operativos estándar, sistema de gestión DMIS, catálogo de productos humanitarios, etc.).

A nivel interno de CRE, la coordinación de la Unidad de Emergencias Internacionales se produce tanto con los departamentos que participan en la emergencia (dirección, comunicación, delegaciones territoriales) como con las unidades geográficas de cooperación internacional y delegaciones en los países donde se interviene. Existen ciertas debilidades en proceso de mejora en esta coordinación, producidas por la propia naturaleza temporal, caótica y adversa de las emergencias. A nivel externo, las intervenciones se coordinan tanto con la Sociedad Nacional del país y el resto de la operación ERU, como con el gobierno y el resto de actores a través del sistema CLÚSTER.

### Síntesis de conclusiones, recomendaciones y Buenas Prácticas

#### 1. Síntesis de Conclusiones

1. El convenio es una **herramienta flexible**, que cumple los objetivos propuestos para la misma, permite dar una respuesta fiable y adaptada a las necesidades de la población local, y facilita la **coordinación** entre donantes y actores ya que la **estandarización** de la respuesta (procedimientos, materiales, bienes), y la coordinación interna del Movimiento Internacional son fortalezas y sinergias que permiten al Convenio el desarrollo de los objetivos previsto.
2. El convenio entre Cruz Roja Española y la AECID para el trabajo en emergencias, durante las operaciones calificadas como crisis medianas permite responder de manera rápida, fiable y eficaz, y favorece la coordinación interna de donantes mediante la cooperación descentralizada.
3. En cuanto a la **respuesta** realizada por Cruz Roja Española, se ha visto que es adecuada, pertinente, eficaz y con áreas de mejora en cuanto a la eficacia. La participación, coordinación y desempeño del trabajo son valoradas positivamente y cumple los requisitos de la Federación Internacional en estándares. Los tiempos de respuesta son ajustados, y la coordinación con el resto de actores adecuada y productiva.

4. **La transferencia y conectividad** es un aspecto a mejorar y a fortalecer debe plantearse una estrategia más integral que contemple un trabajo de preparación y respuesta a desastres a nivel comunitario. Cruz Roja Española puede mejorar en la sistematización de procesos de seguimiento y reporte, así como en la estandarización de información para delegados y la recogida de buenas prácticas.

## 2. Recomendaciones

1. En futuras renovaciones de este Convenio, se debería apostar por la creación de un formato de Convenio acorde a las características propias de las emergencias, que permita un seguimiento adecuado al tipo de intervención
2. Introducir en los convenios la financiación o cofinanciación de partidas específicas para la ejecución de actividades de seguimiento que permitan desarrollar herramientas y diagnósticos, facilitando con ello un seguimiento a largo plazo, donde se tenga en cuenta la incidencia de los aspectos transversales (Género, Medioambiente,...)
3. Es aconsejable el intentar, dentro de lo posible y dejando margen abierto a otras intervenciones, a lo largo de la duración del convenio dar una continuidad a aquellas acciones de fortalecimiento y de intervención en “crisis olvidadas” iniciadas y que éstas se plasmen y visualicen en los PAC,
4. La idea de recuperar la figura del Delegado de ayuda humanitaria en despliegues medios/grandes puede ser una herramienta muy útil para lograr mejorar conectividad y transferencia de la acción desempeñada.
5. La coordinación entre la Unidad de Geográfica y la Unidad de Emergencias se debería protocolizar y poder establecer mecanismos de toma de decisiones para compartir información y coordinación sobre el desarrollo de la emergencia y post-emergencia.

## 3. Buenas prácticas

1. La incorporación en el convenio de la atención a las crisis olvidadas ha supuesto un avance y una presencia a mayor plazo de Cruz Roja en dichas intervenciones.
2. La ejecución de diagnósticos de situación de materiales donados, recursos humanos formados, situación de SNP, tal y como está previsto, permite al convenio contar con una “línea de base” que permitirá establecer y medir de un modo más adecuado los avances promovidos por el convenio.
3. La Participación de personal de otras Sociedades Nacionales en los cursos de formación del voluntariado en España, está contribuyendo a fomentar el intercambio, a integrar en los cursos

a personal con amplia experiencia en distintos tipos emergencias y con amplios conocimientos sobre la intervención en terreno.

4. El modelo de donación + formación + seguimiento es una experiencia positiva destacable, y se debería seguir profundizando en la misma, planificando una estrategia plurianual en aquellos países que se ven afectados por emergencias de manera cíclica.
5. Como buenas prácticas se puede hablar de los despliegues conjuntos, y la capacitación de las sociedades nacionales para crear sus propios equipos de respuesta (República Dominicana, Mozambique, Indonesia) También del trabajo conjunto con otras organizaciones para trabajar de manera integral en la fase de post-emergencia, como fue el caso de Mozambique entre Cruz Roja Española y UNICEF.
6. Política de I+D: las herramientas están en continua renovación y son productos que se incorporan tras el aprendizaje por la experiencia. Diversos productos informáticos (LOGIC.), mejoras de sistemas (plantas potabilizadoras, modulación de equipos ERU) y otras mejoras han salido de experiencias en el terreno, y han sido asimiladas por otros equipos ERU.