

# Evaluación en tiempo real de la acción de la DG ECHO en Haití/ 2009 - 2011

Noviembre de 2010 –Abril de 2011

## *Resumen ejecutivo*

**Groupe URD**

**François Grünewald  
Domitille Kauffmann  
Béatrice Boyer  
Julie Patinet**

EUROPEAN COMMISSION



Humanitarian Aid

Coût du rapport : 124 000 €, soit 0,1% du budget évalué  
N° de contrat: ECHO/ADM/BUD/2010/01210

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en este documento no deben ser tomadas, en modo alguno, como reflejo de la opinión oficial de la Comisión Europea.



# RESUMEN EJECUTIVO

## Objetivos y metodología

1. En el marco de la reglamentación comunitaria y en vistas de la magnitud de los fondos movilizados en Haití desde 2008, se llevó a cabo una evaluación operacional y estratégica que duró desde noviembre de 2010 hasta abril de 2011. La misión de campo, llevada a cabo del 28 de enero al 28 de febrero de 2011 por un equipo pluridisciplinar de cuatro expertos, se ha centrado en las acciones del programa DIPECHO, el Plan Global, y las respuestas al seísmo del 12 de enero de 2010 y a la crisis provocada por el cólera. Dicha evaluación forma parte de un dispositivo de prospección más completo que ha dado lugar, entre enero y mayo de 2011, a varios productos: una nota sobre el vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD), una recopilación documental detallada y una serie de restituciones visuales en formato vídeo.

2. Este resumen ejecutivo presenta las conclusiones generales sobre la estrategia y las operaciones de la DG ECHO, además de las recomendaciones establecidas por la evaluación. El informe completo presenta uno a uno los resultados concernientes a los diferentes sectores de intervención financiados por la DG ECHO (nutrición y seguridad alimentaria, Agua-Saneamiento-Higiene, salud, refugios y vivienda, coordinación), además de algunos ámbitos que han ocupado un lugar más marginal (protección, seguridad).

## Observaciones y conclusiones

### **i. El 4º proveedor de fondos muy por detrás de la ayuda privada y la de los Estados Unidos**

3. Tras el seísmo, la DG ECHO ha movilizado gran cantidad de recursos. No obstante, dada la importancia de la respuesta americana y de la contribución privada, estas

cantidades representan el 4º aporte internacional de fondos.

### **ii. Una estrategia globalmente pertinente**

4. Las acciones financiadas y las estrategias adoptadas por la DG ECHO en Haití como respuesta a las diferentes crisis se revelan pertinentes en su conjunto.

5. En un país sometido a las inclemencias naturales y en el que prevalece una pobreza crónica, el enfoque basado en la prevención de riesgos y la preparación de desastres resulta esencial y la presencia de los programas DIPECHO desde todo punto de vista pertinente.

6. La aplicación de la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) a todos los niveles (tanto en los programas DIPECHO como fuera de ellos), incluidas las políticas de desarrollo, es, y con razón, uno de los principios defendidos por DG ECHO.

7. El Plan Global<sup>1</sup>, fundado en un enfoque operacional de tipo multisectorial pertinente y vinculado a la problemática de la malnutrición post-ciclón del año 2008, no responde, en 2010, a una verdadera situación humanitaria. Hoy en día, es el programa que suscita el mayor número de interrogantes.

8. Para terminar, la estrategia de la DG ECHO para 2011, dividida en tres ejes (salida del terremoto, salida del Plan Global, mantener una importante actividad de RRD) parece, en cualquier caso, adecuada teniendo en cuenta los desafíos de 2011.

### **iii. Una eficacia real pero limitada debido a ciertas restricciones institucionales.**

9. La presencia de la DG ECHO en Haití, así como la existencia de su red de

---

<sup>1</sup> El Plan Global es uno de los cuatro instrumentos de financiación de ECHO. Define el marco general estratégico de acciones que deben ser llevadas a cabo en una región o país determinado, en el que las necesidades de ayuda humanitaria persisten durante un largo periodo de tiempo.

colaboradores locales, capaces de intervenir en los diferentes sectores de la acción humanitaria, han constituido factores importantes para la eficacia de la respuesta humanitaria europea. Frente a un contexto que cambia con rapidez, la flexibilidad de los programas representa un factor esencial de su calidad. Dicha flexibilidad es el resultado combinado del diálogo entre colaboradores y asistentes técnicos de la DG ECHO así como de la existencia de un remanente aún no atribuido del presupuesto total de 90 millones de euros, debido a la limitada capacidad absorción de fondos, una consecuencia de la gran afluencia de donaciones privadas y públicas.

10. A pesar de la importancia de una coordinación con las instituciones nacionales en contextos de catástrofes naturales, las dificultades del gobierno haitiano, que se ha visto muy afectado por el seísmo y se encuentra en año lectoral, han frenado los mecanismos de toma de decisiones y, de hecho, la puesta en marcha de ciertos programas. El impacto de esta situación sobre la eficacia de la ayuda ha resultado muy perjudicial, principalmente para el sector de los refugios y la vivienda.

#### **iv. La ayuda humanitaria en medio urbano: cuestiones esenciales aún mal dominadas**

11. La dimensión urbana de la crisis provocada por el seísmo ha demostrado la falta de preparación del sistema humanitario para enfrentarse a un contexto de estas características y sus dificultades para definir modos operatorios adecuados, ya sea durante la fase de emergencia como en la fase de post-emergencia, y ello en todos los sectores concernidos: EAH, seguridad alimentaria, refugio/hábitat, etc.

#### **v. Unas decisiones « políticas » de atribución de fondos que a veces van en contra de la calidad de los programas**

12. La decisión de financiar una diversidad de colaboradores (agencias de la ONU, delegaciones del movimiento Cruz Roja y ONG) ha resultado esencial en Haití.

Dicha diversidad permite preservar la capacidad de innovación (característica de las ONG) y asegurar un suministro de la ayuda a gran escala (una ventaja comparativa de las grandes agencias).

13. Sin embargo, hace falta realizar un diagnóstico más preciso de las capacidades de los colaboradores para aplicar innovaciones. En cuanto a los equipos de la DG ECHO, se plantea la cuestión de los costes de transacción, ya que deben administrar un gran número de programas con recursos humanos limitados.

#### **vi. Dificultades para vincular emergencia, rehabilitación y desarrollo, a pesar de una voluntad general**

14. La DG ECHO se compromete a comenzar los procesos de VARD, pero sus herramientas no resultan adecuadas, especialmente los periodos predeterminados de 18 meses de duración (que en la práctica son más bien de entre 12 y 15 meses). Existen grandes dificultades para encontrar fondos complementarios que garanticen la continuidad de las actividades comenzadas con financiamientos de la DG ECHO. Se han perdido importantes oportunidades de financiación de la reconstrucción a causa de la ausencia de modificación de las prioridades del 10° FED de acuerdo a las condiciones presentes tras el seísmo. De forma general, aún están por inventar mecanismos de financiación adecuados a la situación de transición.

#### **vii. Escasa atención a ciertas cuestiones transversales**

15. Los problemas relacionados con el género y la seguridad sólo forman parte de los programas de forma marginal. El número de proyectos vinculados a la protección propuestos por los colaboradores ha sido reducido. Las cuestiones de género han sido mejor tomadas en cuenta, aunque las acciones no siempre han sido bien llevadas a cabo. Aunque las cuestiones medioambientales cuentan con una amplia comprensión, ello se traduce muy raramente

en aspectos concretos de los programas, excepto cuando va ligado a cuestiones RRD.

### **viii. Un contexto aún delicado**

16. El futuro es imprevisible. Vigilancia y capacidad de reacción siguen siendo necesarias. La situación política es más clara desde las elecciones presidenciales, pero las dificultades emergen, especialmente con la subida de los precios, que hará la vida aún más difícil a la población de Haití. El carácter endémico que presenta el cólera en el país, las elevadas probabilidades de nuevos fenómenos climáticos violentos, además del peligro de nuevas sacudidas telúricas, constituyen un conjunto de riesgos que hay que tomar muy en serio.

### **Recomendaciones**

17. Estas recomendaciones hacen referencia, por una parte, a cuestiones estratégicas y, por otra, a los distintos desafíos operacionales y técnicos.

### i. Recomendaciones estratégicas

Resultados vinculados con las recomendaciones	Ref.	Recomendaciones	Organizaciones y personal concernidos
La estrategia de la DG ECHO para 2011, fundada en tres ejes (salida del terremoto, salida del Plan Global, mantenimiento de una fuerte orientación RRD) ofrece una respuesta adecuada a los desafíos del contexto actual.	§ 48, §§ 201-204	R. N°1: Continuar la estrategia de repliegue durante el periodo 2011-2012.	DG ECHO
Resulta difícil pensar que las herramientas de desarrollo de las que dispone la delegación puedan tomar el relevo de los financiamientos de la DG ECHO; el diálogo entre la DG ECHO y los proveedores de fondos de desarrollo es complicado.	§§ 193-200 §§ 210-213	R. N°2: Continuar los esfuerzos para reforzar la articulación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo, gracias sobre todo a la integración de una reflexión sobre los vínculos entre acción humanitaria y lucha contra la pobreza.	Organizaciones y proveedores humanitarios y de desarrollo
La historia de Haití y las últimas décadas han demostrado la gran recurrencia de las catástrofes vinculadas a fenómenos naturales, pero también al impacto de la pobreza en las prácticas de supervivencia de la población: deforestación, mantenimiento deficiente de las cuencas hidrográficas, etc.	§. 11 § 219 Anexo 5	R. N°3: Garantizar un refuerzo de los mecanismos de gestión de los desastres y de consolidación de la resiliencia de Haití y su población a todos los niveles. La reducción de los riesgos debe convertirse en una preocupación central de las políticas de desarrollo en Haití, con una visión de conjunto de la isla de La Española.	Organizaciones y proveedores humanitarios y de desarrollo. Ámbito de aplicación: Haití, República Dominicana, Caribe en general
La creación de un presupuesto de reserva para prever la estación de los ciclones ha hecho posible la lucha contra la epidemia del cólera. El nivel de riesgos de todo tipo es aún muy elevado, lo que requiere continua atención y mecanismos de financiación flexibles.	§ 30, § 137, § 220	R. N°4: Atribuir los fondos de forma secuencial para hacer frente a futuras catástrofes.	DG ECHO
Ha habido una falta de análisis de las interconexiones entre cuestiones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, la instalación de refugios, la distribución de agua, la limpieza de los escombros, etc. Enfrentados al contexto urbano, han habido importantes dificultades para comprender y realizar diagnósticos adecuados.	§§ 75-78 §§ 118-131 § 221	R. N°5: Apoyar los esfuerzos metodológicos para trabajar mejor en contextos urbanos.	Organizaciones especializadas en urbanismo, ordenación del suelo y hábitat, proveedores de fondos implicados en estas cuestiones
La coordinación entre las numerosas organizaciones que intervinieron durante la emergencia fue problemática, ya sea entre organizaciones humanitarias, con las autoridades haitianas o incluso con las fuerzas armadas.	§ 160-188 § 222	R. N°6: Continuar las acciones para una mejor coordinación en el terreno, tanto a nivel estratégico como operacional, a nivel sectorial y multisectorial.	Agencias responsables de los Clusters; Coordinador Humanitario Clusters; proveedores de fondos humanitarios

## ii. Recomendaciones operacionales y técnicas

Resultados vinculados con las recomendaciones	Ref.	Recomendaciones	Organizaciones y personal concernidos
<b>Adaptar mejor las respuestas humanitarias a las características de los contextos urbanos</b>			
Los colaboradores de la DG ECHO, así como todas las organizaciones humanitarias, carecen de competencias para las intervenciones urbanas. Las ONG financiadas por la DG ECHO han intentado adaptarse con mayor o menor éxito.	§§ 75-78 §§ 118-131 § 223	R. N°7: Comprender mejor la ciudad para elegir la escala de acciones, especialmente gracias a la rápida financiación de competencias de urbanismo (desafíos de saberes).	Proveedores de fondos y organizaciones humanitarias operacionales / expertos en urbanismo
Ciertos colaboradores de ECHO se han comprometido con un proceso de ayuda a escala de los barrios, ya sea por propia iniciativa o adoptando el enfoque « Logement-Quartier » preconizada por UN-Hábitat. Para una mayor eficacia, los métodos aún tienen que ser ajustados entre organizaciones que intervienen en un mismo perímetro de acción.	§ 115 § 224	R. N°8: Reforzar a todos los niveles las herramientas de análisis, como ayuda a la toma de decisiones y coordinación, adaptadas a las intervenciones en contextos urbanos (desafíos de método).	Organizaciones humanitarias, Coordinador humanitario, Clusters
La identificación de las diferentes opciones para favorecer la retirada de la evacuación de los campos ha requerido mucho tiempo. Además de la financiación por parte de la DG ECHO de refugios de transición, se ha realizado un importante traspaso de fondos a la Delegación de la CE para la reparación de casas afectadas.	§ 117 § 120 § 122 § 123 § 225	R. N°9: Anticipar y acelerar los procesos de retorno, explorando todas las soluciones: encontrar terrenos, reparar casas, reconstruir garantizando la calidad de las construcciones.	Personal humanitario Administración de los campos / expertos en hábitat, proveedores de fondos implicados
Existe una falta de comprensión de la organización sociopolítica de los barrios y de las diferentes zonas urbanas desde un punto de vista social, cultural y económico. Ello perjudica la capacidad de intervención de las diferentes organizaciones.	§ 130 § 131 § 226	R. N°10: Reconsiderar la noción de comunidad desde el punto de vista de los barrios y no de los campos.	Agentes humanitarios y socio-urbanos, proveedores de fondos implicados
La comprensión de la seguridad alimentaria en contexto urbano y las opciones de financiación en dicho sector son aún limitadas, especialmente durante la fase de post-emergencia.	§57 § 227	R. N°11: Reforzar las competencias de las organizaciones humanitarias en materia de seguridad alimentaria en medio urbano, sobre todo una vez pasada la fase de emergencia.	Agentes especializados, proveedores de fondos, incluida la DG ECHO
La comunidad internacional no contaba con la suficiente preparación para el saneamiento urbano de emergencia.	§§ 74,-78 § 228	R. N°12: Desarrollar soluciones técnicas para el saneamiento de emergencia en contexto urbano.	Agentes especializados en EAH, proveedores de fondos, incluida la DG ECHO
<b>Desafíos de los sectores de la nutrición y la asistencia alimentaria</b>			
Hace falta un mejor conocimiento de los factores determinantes de la malnutrición para elaborar los programas de desarrollo.	§ 49 § 229	R. N°13: Comprender mejor las causas y las dimensiones culturales de la malnutrición en Haití, conocer mejor los sectores de población que presentan riesgos.	Agentes de la nutrición; proveedores de fondos (DG ECHO, USAID, BM)
En el marco del Plan Global, han aparecido dificultades concernientes a la realización de proyectos y el funcionamiento de colaboraciones entre ONG.	§§ 40-41 § 230	R. N°14: Las colaboraciones entre ONG para la lucha contra la malnutrición deberían fundarse en un diagnóstico inicial compartido y multisectorial.	Agentes especializados; proveedores de fondos implicados, incluida la DG ECHO
El sistema de recopilación de datos y de	§ 39	R. N°15: Aumentar la estructuración	Autoridades

vigilancia es aún insuficiente.	§ 231	institucional multisectorial en el sector de la nutrición, especialmente para la recopilación de información y la vigilancia de la malnutrición.	haitianas; proveedores de fondos para el desarrollo; Comisión Europea; ONU
La respuesta nutricional ha sido eficaz en las zonas afectadas por el sismo, con medidas específicas para la alimentación infantil.	§ 44 § 232	R. N°16: Reforzar los modos operatorios para responder de forma urgente a las necesidades primarias de niños de muy temprana edad.	Agentes humanitarios, investigadores, proveedores de fondos humanitarios, incluida la DG ECHO
Los programas innovadores sobre el dinero en medio urbano y periurbano han intentado hacer frente a la situación de emergencia, pero la decisión de financiar el programa <i>Cash-For-Work</i> de WFP ha resultado una decepción.	§§ 53-56, §§ 61 § 233	R. N°17: Reforzar los enfoque innovadores sobre la monetización de la ayuda y la preparación de las organizaciones para realizar intervenciones a gran escala.	Agentes humanitarios; DG ECHO
En cuanto a los programas <i>Cash-For-Work</i> durante la fase de emergencia, han presentado dificultades de realización y una falta de visibilidad respecto a su impacto sobre la economía familiar.	§§ 57-60 § 234	R. N°18: Limitar los programas de CFW en fase de post-emergencia y evaluar mejor las oportunidades de sustitución del CFW por transferencias directas e incondicionales de dinero durante la fase de emergencia	Agentes humanitarios; proveedores de fondos humanitarios implicados, incluida la DG ECHO
El sistema de Clusters ha resultado ser poco adecuado para coordinar las intervenciones monetarias y las cuestiones de seguridad alimentaria.	§ 171 § 235	R. N°19: Garantizar la organización efectiva del Cluster « seguridad alimentaria » en el terreno de intervención.	FAO, PAM, PNUD, Clusters globales, Coordinador Humanitario, proveedores de fondos (incluida la DG ECHO)
<b>Desafíos del sector del agua, del saneamiento y de la higiene:</b>			
Se han observado esfuerzos de implicación de la población en los proyectos visitados.	§ 71 § 236	R. N°20: Fomentar la participación de la población y la sociedad civil en la gestión de los recursos hídricos y del saneamiento.	Agentes humanitarios especializados, proveedores de fondos y autoridades haitianas competentes
Tras la epidemia de cólera, se observa una fuerte tendencia a tratar el agua para beber y a mejorar la higiene (estrategias individuales).	§ 84 § 237	R. N°21: Reforzar la resiliencia y la autonomía de la población en relación a las necesidades en agua y saneamiento frente a las catástrofes recurrentes en Haití.	Agentes especializados en WASH, proveedores de fondos y autoridades haitianas competentes
Las organizaciones humanitarias muestran deficiencias en materia de diagnóstico global de la situación, incluyendo en lo referente a las prácticas de la población haitiana.	§ 75 § 238	R. N°22: Asegurarse de que las prácticas culturales firmemente establecidas en Haití sean tomadas en cuenta para mejorar el acceso a un agua de calidad, justo desde un punto de vista social y sostenible desde un punto de vista económico.	Agentes humanitarios y de desarrollo especializados en WASH, proveedores de fondos implicados
Las interacciones directas con la DINEPA resultan primordiales.	§ 69 § 72 § 239	R. N°23: Reforzar la concertación con los actores locales y nacionales.	Agentes humanitarios y de desarrollo especializados en WASH, proveedores de fondos implicados

Desafíos del sector de la salud			
La gestión post-operaciones, el seguimiento de los heridos y personas asistidas han sido insuficientes.	§ 94 § 99 § 240	R. N°24: Garantizar la asistencia a discapacitados físicos y psicosociales que aparecerán durante los próximos meses y años.	Agentes de la salud y proveedores de fondos implicados
La integración transversal de la RRD aún se encuentra lejos de ser eficaz y las directivas de la OMS para la seguridad de las estructuras de salud no se han aplicado.	§ 153 § 241	R. N°25: Aumentar la resiliencia de las estructuras de salud frente a las catástrofes.	Agentes de la salud, proveedores de fondos humanitarios y para el desarrollo (incluida la DG ECHO)
Se han observado impactos negativos en un sistema de salud ya bastante frágil, especialmente en lo referente a los recursos humanos y a la economía del sector.	§ 100 § 242	R. N°26: Promover una política de economía de la salud.	Autoridades haitianas, agentes de la salud, proveedores de fondos para el desarrollo
La coordinación global de la respuesta al cólera se ha limitado demasiado a los aspectos de salud. El carácter endémico que presenta actualmente el cólera plantea cuestiones sobre la preparación.	§§ 144- 146 § 243	R. N°27: Favorecer que el carácter endémico que presenta actualmente el cólera en Haití sea tomado en cuenta.	Autoridades haitianas, agentes de la salud y de EAH, proveedores de fondos (incluida la DG ECHO)
Desafíos transversales			
De forma general, los desafíos de protección y medio ambiente han sido objeto de una gran negligencia, así como, aunque en menor medida, la integración de las cuestiones de género en los programas.	§§ 214- 215 § 244	R. N°28: Garantizar la integración en los programas de cuestiones transversales referentes al género, la protección y el medio ambiente.	Agentes humanitarios y de desarrollo, proveedores de fondos implicados; autoridades haitianas