

La Calidad en los Proyectos Humanitarios

Apoyo a la capitalización de experiencias de intervención vinculadas con los desastres naturales

El Salvador después de los terremotos del 2001

1. Objetivo de la investigación

La gestión de las intervenciones plantea ciertos desafíos a los actores humanitarios, tanto de emergencia como de desarrollo. A este respecto, el Grupo URD (Emergencia – Rehabilitación - Desarrollo), como equipo de investigación sobre las prácticas humanitarias, inicia en 1998 un proyecto, el cual se lleva a cabo entre 1998 y 2000 (después de la tormenta tropical Mitch). Actualmente se inicia una segunda fase aplicada al caso específico de El Salvador. Esta fase tiene por objetivo:

1. Capitalizar las experiencias y apoyar a las ONGs en el proceso de mejoramiento de sus competencias.
2. Vincular las observaciones con la elaboración de recomendaciones para los proyectos.
3. Si varias condiciones se reúnen, elaborar un proyecto operacional involucrando una ONG especializada en la emergencia y otra ONG especializada en el desarrollo. Así, se logrará una nueva experiencia y a un nueva referencia en este tipo de proceso¹[1] integral.

2 . Marco general de la investigación

Justificación

Huracanes, sequía, inundaciones, terremotos. Los últimos años, los desastres “naturales” parecen volver con más frecuencia. El crecimiento de la población, de las desigualdades sociales y la carencia de tierras han llevado a una vulnerabilidad creciente de la población en muchos países. Los daños humanos y materiales de las crisis crecen mientras que el presupuesto para el rescate también crece. Las ONGs apoyan y gestionan cada vez más programas post - desastre.

¹[1] Un proceso similar se inicio en 1994 entre Médicos Sin Fronteras y el GRET

Estos contextos particulares representan un desafío para las ONGs. Ante la complejidad de esta situación, la responsabilidad de las ONGs ante las agencias de cooperación y las poblaciones beneficiarias es de comprometerse a mejorar las acciones humanitarias. Los terremotos que golpearon El Salvador logran la movilización de los actores internacionales y el apoyo a las acciones de rescate.

El seguimiento de los trabajos "post-Mitch"

Para lograr esta mejora, uno de los métodos es la capitalización de las experiencias y la elaboración de informes que guíen las acciones futuras. Es en este marco que se da inicio en 1998 a una investigación en el contexto post – Mitch, en coordinación con las diferentes ONGs francesas y centroamericanas. Varios de estos informes fueron difundidos durante la elaboración de nuevas herramientas para el seguimiento de los proyectos. Los terremotos que ocurrieron en El Salvador representan, para los actores humanitarios, una oportunidad para mejorar estas herramientas de análisis y continuar este trabajo de aprendizaje colectivo.

Integrados en el proceso del proyecto “Calidad”

La exigencia de calidad en los proyectos es un desafío para las organizaciones humanitarias. Es en este contexto que se inició en el año 2001 un proyecto de investigación en conjunto con las ONG sobre la calidad de las acciones humanitarias: el proyecto “Calidad”. Este proyecto, gestionado por el Grupo URD, tiene como objetivo la elaboración de herramientas para el análisis, el diagnóstico, la elaboración, el seguimiento y la evaluación de proyectos. Asimismo, la capitalización de experiencias, la elaboración de memorias técnicas y la formación de los actores humanitarios, se integran en el proyecto “Calidad”.

El proyecto contempla el análisis de tres contextos diferentes:

- crisis agudas,
- crisis durables,
- situaciones post - crisis.

El proceso propuesto para El Salvador se sustenta en el doble marco del análisis post - Mitch y del Proyecto Calidad.

3 . Los ejes de investigación y de concertación

La reflexión y la investigación está estructurada en tres ejes técnicos y cuatro ejes transversales.

Los ejes técnicos –*Vivienda, Salud y Seguridad Alimentaria*–, fueron elegidos debido a su relación con las necesidades vitales de la población.

En cuanto a los ejes transversales, éstos son elementos importantes para vincular *Emergencia* y *Desarrollo* en el contexto de El Salvador. Ellos son:

- *Transición entre la donación y la auto - gestión de las comunidades*

- *Coordinación y participación ciudadana según género*
- *Análisis de los desplazamientos de la población y reestructuración familiar*
- *Gestión y prevención de desastres*

Los ejes técnicos

Vivienda – Regularización de las tierras (tenencia y acceso según género)– Planificación

El derrumbe ocurrido sobre la colonia “Las Colinas” pone de relieve la necesidad de tomar en cuenta e integrar al amplio tema de la vivienda la problemática de la regularización y la planificación.

La vulnerabilidad social y económica de una gran parte de la población salvadoreña fue uno de los factores que sumió a El Salvador en la guerra civil. Después de los Acuerdos de Paz de 1992, una de las necesidades identificadas para lograr una paz social fue la cuestión de la vivienda (propiedad de la tierra y con ella la vivienda).

La instalación de la población en albergues (durante largos períodos) representa una amenaza para la construcción de la Paz. En un intervalo de 30 días, del 13 de enero al 13 de febrero, El Salvador ha sufrido dos terremotos de gran magnitud que en conjunto han causado daños por unos 1,66 miles de millones de dólares. Estos dos desastres han destruido 149.528 viviendas y dañado otras 185.338. En muchos casos, estas viviendas eran también la fuente de ingreso familiar; en este orden de ideas se estima que han sido afectadas 41.400 pequeñas empresas y micro - empresas. El total de damnificados asciende a 1.532.919 personas, lo cual representa el 25% de la población.

La importante demanda, unida a la débil capacidad de repuesta del sector formal de la construcción, ponen de relieve la donación, y la construcción de viviendas básicas con la participación de las comunidades, un próximo reto para la población y las ONGs.

Para lograrlo se hace necesario regularizar la tenencia de la tierra creando condiciones de la justicia de género, social, económica y de acceso, para canalizar el ahorro de las comunidades hacia la obtención de viviendas. Por otra parte, la cuestión de la regularización de las tierras se encuentra en todos los proyectos de creación de nuevos asentamientos.

La utilización de materiales adaptados a las comunidades y con capacidad de resistencia a los desastres naturales (tormenta tropical, terremotos, etc.) aparece como uno de los objetivos fundamentales de los proyectos de vivienda. Mientras exista un debate sobre la necesidad de utilizar materiales tradicionales, hay que tomar en cuenta las diferencias y las prácticas culturales en El Salvador. Además, la construcción en adobe puede no adaptarse al contexto urbano, además de causar problemas a largo plazo.

El impacto del derrumbe sobre la colonia de “La Colinas” puso en evidencia la necesidad de reconstruir basándose en un plan que analice los riesgos naturales y el proceso de urbanización. La elaboración de este tipo de documento de planificación puede ser una oportunidad para promover el papel de l@s ciudadan@s dentro de planes participativos. Porque la vivienda no es sólo un producto de consumo, uno de los mayores retos será la construcción de una estrategia integral para la vivienda, vinculando el corto y el largo plazo.

Muchas preguntas esperan ser respondidas para mejorar el proceso de la reconstrucción en El Salvador: ¿Cómo, cuándo y dónde utilizar materiales tradicionales? ¿Cómo una ONG puede iniciar y/o integrar un proceso estratégico de mejoramiento de la vivienda? ¿Cómo facilitar la difusión de técnicas y de competencias? ¿Cómo iniciar un plan de desarrollo participativo y con el apoyo de diferentes actores, reconociendo las disparidades de género?

La salud y el sector social

Los terremotos han causado 1.159 fallecidos y 8.122 lesionados 2 [2] y 1 532 919 traumatizados directos El impacto sobre el sistema de salud pública y sobre la población se ubica a varios niveles:

- Infraestructura: 23 hospitales y 121 unidades de salud destruidas.
- Los daños sobre los sistemas de agua y de saneamiento provocan riesgos de enfermedades y de epidemia en relación con el agua.
- La llegada del invierno y de las lluvias en las zonas de alta densidad, donde los refugiados viven en pequeños albergues, representan otros riesgos para la difusión de enfermedades.
- La frecuencia de los temblores tiene un impacto directo sobre la salud mental de las comunidades.
- La precaridad de los servicios publicos por las empresas administradoras de los mismos previos a los desastres.

Resuelta esencial para las ONGs saber cómo la ayuda internacional se integra al sistema de vigilancia epidemiológica del país. A parte de eso, varios problemas específicos se identifican:

Las conclusiones de la investigación después de la tormenta tropical Mitch fueron que la vulnerabilidad social y económica es un factor decisivo de vulnerabilidad frente a los desastres naturales. Se había dicho que "las vulnerabilidades estructurales designan a las víctimas de los desastres naturales"¿ Este resultado continúa vigente ante los terremotos? ¿ El proceso de privatización del sistema de salud salvadoreño afectó las acciones de las ONGs y la ayuda internacional? ¿Cómo asegurar el funcionamiento sostenible de los nuevos servicios de salud construidos?

Por otra parte, muchas organizaciones salvadoreñas se presentan como ONGs especializadas en salud. Interesarse en las prácticas de estas organizaciones resulta importante para analizar el proceso global de reconstrucción. Finalmente, la cuestión de la "salud mental" como una problemática de traumatización extrema del conflicto armado, Mitch y hoy los terremotos debe ser estudiada. El desarrollo de esta práctica en el sector de la salud estos últimos años debe ser más conocido. ¿Cuál es el verdadero impacto psicológico de un desastre natural sobre las poblaciones afectadas? Esta cuestión es más compleja cuando se encuentran los

2[2] GOES, Plan de reconstrucción

problemas sociales y el desastre. Lo que ocurrió en Nicaragua durante Mitch, las acciones de atención psicológica fueron una oportunidad para muchas mujeres para hablar y explicar las situaciones de violencia que viven cada día dentro del núcleo familiar. Esta situación puso de relieve la relación entre los problemas de salud y los problemas sociales, y permitió la elaboración de programas socio - sanitarios para la mujer.

En este marco, la cuestión de la educación y de la destrucción de las escuelas se destaca: durante las catástrofes, los niños, niñas y jóvenes se encuentran sin estructura escolar y sin apoyo. A menudo, los ciclos escolares y de alfabetización de los maestros populares son abandonados y tienen después, muchas dificultades para ser reactivados. Además, se pierden los materiales didácticos. Con este contexto: ¿Cómo volver a una situación de estabilidad? ¿Cómo articular los ejes de cobertura y calidad? ¿Cómo hacer una propuesta de equidad en la curricula que transforme las relaciones desiguales?

Seguridad alimentaria y económica

Durante las situaciones de crisis, el acceso a la alimentación es un problema muy frecuente. El regreso a una situación normal puede ser mas o menos largo. Varios factores pueden explicar esta situación:

- ¿ la ayuda de emergencia causó dependencias?
- ¿ hubo una política de rescate de la producción agrícola?
- ¿ el acceso a las zonas de empleo es posible?
- ¿ los mercados vuelven a funcionar fácilmente?
- ¿ Existe voluntad y acción política de inversión en el agro?
- ¿ No obliga la pobreza a una política de asistencia emergente?

El análisis de los sistemas agrarios, de los mecanismos económicos a nivel familiar y a nivel local y regional será un elemento de respuesta para reactivar en lo local, los mecanismos económicos.

Los ejes transversales

Coordinación y participación comunitaria en la gestión de los proyectos

La participación ciudadana o comunitaria son palabras que están de moda y que vuelven en cada proyecto de los actores de El Salvador (ONGs, agencias de cooperación, ministerios, etc.). Así, la participación es un método, un reto y una condición de derechos en el proceso de reconstrucción. Pero, esta palabra no tiene un sentido preciso. Así, puede tratarse de una aportación de mano de obra como de la creación un modelo de integración de las organizaciones de base en la gestión comunal. Sistematizar y brindar un contenido mas preciso a este tema resulta necesario para analizar los proyectos en El Salvador.

Nuestra evaluación en el contexto post-Mitch en Centroamérica puso de relieve la ausencia de una coordinación efectiva entre las organizaciones. Los objetivos institucionales propios que los programas y políticas de cooperación transmiten, parecen una de las razones que interfieren con estos tipos de objetivos. Además, las lógicas propias de cada institución pública u ONG son a menudo contradictorias e incompatibles (intervención a corto plazo vs. largo plazo).

Así, parece interesante trabajar conjuntamente sobre los temas de la participación y de la coordinación. En efecto, las diferentes comunidades que componen El Salvador no pueden tratar los problemas locales sin analizar las causas de estos problemas. Por ejemplo, una ADESCO no puede enfrentar la causa de un problema a nivel de su cantón o de su caserío sin actuar sobre el ente territorial sobre el cual existe el problema (el municipio, la región, el país). La coordinación de las organizaciones locales aparece como un reto para iniciar nuevas formas de desarrollo local e integral. Coordinar y armonizar los métodos y prácticas de participación ciudadana entre los diferentes actores de la reconstrucción parece necesario para integrar cada proyecto dentro una dinámica territorial coherente. ¿Cómo superar las diferencias culturales y metodológicas entre las diferentes ONGs de un mismo territorio para llegar a una alianza estratégica? ¿Cómo trabajar con las municipalidades y desarrollar una contraloría ciudadana? ¿Qué tipo y qué grado de participación exigir de las comunidades de un municipio? ¿Cuáles son los marcos conceptuales y las prácticas políticas en El Salvador/las estrategias de alianzas?

La transición entre la donación y la auto-gestión de las comunidades

Esta transición constituye un asunto muy complejo entre las etapas de emergencia y de desarrollo. Durante nuestro estudio post - Mitch en Nicaragua y Honduras, hemos identificado ciertos tipos de asistencia que provocaron casos de “mendicidad pasiva”, fenómeno que puede frenar el proceso de reconstrucción.

Para preservar la dignidad de cada uno, se necesita utilizar estrategias que eviten considerar el damnificado como un consumidor.

El ciclo de la gestión de desastres y la prevención

Los desastres naturales no llegan por casualidad. A menudo, factores naturales conocidos (estudios del clima, estudios de sismología) son agravados por la acción del ser humano. Las construcciones en terrenos inestables, viviendas que no respetan las normas anti-sísmicas, tenencia de tierras que obligan a los pobres a vivir en zonas peligrosas, deforestación excesiva, son factores conocidos. ¿Las políticas de desarrollo toman en cuenta estos riesgos en el marco de una estrategia de prevención y de reducción de impactos? Esta cuestión será el objeto de un estudio más amplio sobre el caso del cantón de Chilanguera y del municipio de Chirilagua. Esta zona fue muy golpeada por la tormenta Mitch. Con base en una investigación específica en este municipio, realizada en 1999, compararemos y analizaremos la eficiencia del sistema de prevención y de gestión de desastres en el contexto de los terremotos del año 2001.

El análisis de las dinámicas de desplazamiento de poblaciones

Las dinámicas de desplazamiento de la población salvadoreña son conocidas. La guerra civil fue uno de los factores que provocó este fenómeno. Se identifican tres tipos de movimientos:

- Los desplazamientos entre las antiguas zonas de conflicto y las zonas de conflictos de menor intensidad condujeron ciertas consecuencias: medio ambiente deforestado, urbanización en zonas peligrosas, actitudes excluyentes en las comunidades, etc.
- La migración de las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Mientras que este fenómeno es general en muchos países, esta dinámica se aceleró por el conflicto armado y provocó muchos problemas de urbanización dentro las grandes ciudades.
- La migración desde El Salvador a los Estados Unidos. Todos los sectores de la sociedad salvadoreña conocen este fenómeno. Las consecuencias directas e indirectas de estos movimientos son muy importantes y afectarán a largo plazo a El Salvador: desmotivación de los jóvenes ante sus estudios, impacto del dinero enviado por los familiares que causa desigualdad dentro las comunidades, crecimiento de la influencia cultural americana, etc.
- Los cambios en las estructuras familiares, el rol de las mujeres como referencia y permanencia familiar?

La amplitud de los terremotos del año 2001 amplifican estas dinámicas y sus consecuencias. En este marco, ¿Cómo una ONG puede planificar y prever sus acciones a mediano y largo plazo? ¿Cuáles son las acciones que podrían frenar este fenómeno? ¿Cómo tomar en cuenta y medir este fenómeno?

4. Metodología

Un proceso en varias fases:

Este trabajo de análisis tiene como base los resultados obtenidos de las investigaciones post-Mitch, tomando en cuenta las debilidades y las fortalezas identificadas durante su evaluación. Sin embargo, hemos identificado ciertas modificaciones en el contexto post-terremoto en El Salvador, las cuales nos obligan a cambiar el proceso de capitalización.

Un trabajo de capitalización colectivo

Esta característica pareció fundamental y original en el proceso post-Mitch. Sin embargo, estaba facilitada por una fuerte movilización de las ONGs y OGs francesas en el marco de la “Task Force Mitch”. En el contexto actual, una primera etapa tendrá que movilizar todas las ONGs que trabajan en El Salvador y después, ampliar el trabajo de reflexión a los actores involucrados en el Proyecto Calidad.

Para preparar el trabajo de investigación en El Salvador, una fase de capitalización y de análisis de las informaciones determinará las problemáticas según varios ejes de investigación. Estos ejes serán discutidos con todas las ONGs asociadas (ONGs salvadoreñas e internacionales) para precisar el proceso. Uno de los objetivos será definir una zona donde podría operarse un proyecto involucrando ambos tipos de ONGs (emergencia y desarrollo).

Tres fases de estudio en El Salvador.

En junio, una primera misión (con un equipo multi - disciplinario) analizará varias situaciones a partir de los ejes de investigación.

En segundo lugar, de agosto a octubre, un equipo de investigación trabajará en dos municipios que tienen características diferentes (Chirilagua y otro municipio en el departamento de San Vicente).

Finalmente, una última misión en septiembre o noviembre del 2001, nos permitirá un análisis más global del proceso de reconstrucción y difundir los análisis / recomendaciones a todas las ONGs salvadoreñas que trabajan conjuntamente sobre nuestro proyecto de investigación.

Varias etapas para la difusión de información

La difusión de informes, debates entre ONG salvadoreñas y internacionales, talleres, son las actividades previstas por el Grupo URD para asegurar el seguimiento del trabajo con las ONGs involucradas en el proceso de reconstrucción en El Salvador. Así, desde el mes de junio hasta el año 2002, la información y su análisis serán difundidos e intercambiados con el fin de mejorar el seguimiento y la calidad de los proyectos que se realizan en El Salvador.

Correo electrónico : urdeyron@hotmail.com , www.urd.org

footnote" id="ftn1">

3[1] Un proceso similar se inició en 1994 entre Médicos Sin Fronteras y el GRET
