



Evaluación de la Implementación de Acciones Tempranas por parte de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Estudio de Revisión Documental e Investigación Cualitativa de la FICR-DREF y la Cruz Roja Americana

15 marzo 2024

CONFIDENTIAL

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2023

Cualquier parte de esta publicación puede citarse, copiarse, traducirse a otros idiomas o adaptarse a las necesidades locales sin permiso previo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, siempre que se indique claramente la fuente.

Contáctenos:

Las solicitudes de reproducción comercial deben dirigirse a la Secretaría de la FICR:

Dirección: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Ginebra, Suiza. **Dirección postal:** Apartado de correos 303, 1211 Ginebra 19, Suiza. **T** +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** secretariat@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

Resumen ejecutivo

En 2015, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja comenzó a poner a prueba intervenciones de financiación basadas en pronósticos, en las que la financiación preestablecida estaba vinculada a un umbral de pronóstico predefinido que desencadenaba la adopción de medidas antes de que se produjera un suceso peligroso. Sobre la base de estas primeras experiencias de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el Fondo de Emergencia para la Respuesta a los Desastres (DREF) de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) estableció un pilar anticipatorio en 2018 para financiar el preposicionamiento de existencias y actividades anuales de preparación, así como para garantizar la liberación rápida y fiable de fondos para la implementación de acciones tempranas, una vez que se alcanzara un desencadenante para las Sociedades Nacionales que hayan elaborado y aprobado un Protocolo de Acción Temprana (PAT).

En 2023, 43 Sociedades Nacionales participaban en la planificación de acciones anticipatorias y el pilar anticipatorio del DREF había financiado 33 PAT en 22 Sociedades Nacionales de todo el mundo para diferentes peligros. De ellos, 14 PAT se habían activado e implementado a principios de 2023. En ese momento, la Federación Internacional encargó este estudio, que contó con el apoyo de la Cruz Roja Americana, para aprender de las 14 activaciones realizadas hasta la fecha y mejorar los PAT como mecanismo de acción anticipatoria en el futuro.

Los objetivos de este estudio son:

- Evaluar en qué medida los PAT activados se han implementado según lo diseñado inicialmente. Si no es así, identificar los desafíos. Si es así, identificar los factores que facilitaron el proceso.
- Proporcionar una descripción general de cada PAT para determinar si las acciones tempranas realizadas lograron el objetivo y la cobertura previstas. Además, proporcionar un análisis de los logros, desafíos y aprendizajes agregados en todas las activaciones para comprender si hay tendencias recurrentes.
- Proporcionar un análisis de la eficacia de la metodología actual utilizada para desarrollar los PAT para la implementación de acciones tempranas, y proporcionar recomendaciones sobre cómo podría fortalecerse esta metodología.

¿En qué medida las Sociedades Nacionales estaban preparadas desde el punto de vista organizativo y operativo para activar los PAT?

El estudio concluye que el proceso de elaboración de los PAT ayudó de muchas maneras a las Sociedades Nacionales a mejorar su preparación organizativa y operativa para las activaciones de los mismos, especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de la capacidad, la participación de las partes interesadas y el establecimiento de una colaboración con socios estratégicos, incluidas las instituciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las entidades gubernamentales, las organizaciones de las Naciones Unidas y las comunidades en riesgo.

En general, las Sociedades Nacionales consideraron que su colaboración con socios externos era propicia para el desarrollo y la implementación eficaces de los PAT, pero hay casos en los que las activaciones pusieron de manifiesto la necesidad de un compromiso más amplio, por ejemplo, con las comunidades o con organismos y expertos sectoriales. Además, en algunos casos, las colaboraciones con las partes interesadas no se mantuvieron a lo largo de los ciclos de vida de los PAT, pero las activaciones ayudaron a profundizarlas, reactivarlas y formalizarlas. En resumen, las experiencias con la participación de las partes interesadas en el proceso de desarrollo de los PAT y su posterior activación ponen de relieve la importancia de involucrar a los actores clave a través de la co-creación continua y la propiedad conjunta del PAT, en lugar de hacerlo a través de una relación unidireccional de transmisión de información del proveedor al usuario.

Los ejercicios de sensibilización, formación y simulación realizados durante la elaboración de los PAT reforzaron la preparación de las Sociedades Nacionales para la activación de los mismos, pero seguían existiendo brechas específicas en la capacidad de algunas Sociedades Nacionales que complicaban el proceso de elaboración de los PAT. Las brechas que varios entrevistados resaltaron se referían, en particular, a la capacidad técnica en materia de pronósticos y definición de los desencadenantes adecuados. Además, el mantenimiento de la sensibilización y la capacidad técnica dentro de la organización a lo largo del tiempo supuso un reto para algunas Sociedades Nacionales, aunque en parte esto podría abordarse mediante actividades de preparación y presupuestos que puedan incluirse en los propios PAT.

Todos, menos uno de los 14 PAT, incluían presupuesto para que las Sociedades Nacionales emprendieran anualmente actividades de preparación. La proporción del presupuesto de preparación y preposicionamiento como parte del presupuesto total del PAT varió ampliamente entre los PAT: cuatro PAT no incluían ningún presupuesto de preposicionamiento (tres de ellos eran PAT para peligros de evolución lenta). La proporción promedio de preparación y preposicionamiento del presupuesto total del PAT fue del 41% (el resto fue el presupuesto asignado a actividades de acción temprana).

En la práctica, no todas las Sociedades Nacionales habían emprendido las actividades de preparación y preposicionamiento especificadas en su PAT en el momento en que se activó. Por lo tanto, estas Sociedades Nacionales no estaban tan preparadas desde el punto de vista organizativo y operacional como se había previsto. Esto se refería al menos a cuatro activaciones, aunque confirmar el grado en que se habían llevado a cabo las actividades de preposicionamiento y preparación en el momento de la activación fue muy difícil, ya que no hay informes coherentes sobre su finalización, por lo que el número de activaciones en esta situación puede ser en realidad mayor.

En tres casos, el poco tiempo disponible entre la aprobación del PAT y su activación (de cero a cuatro meses) significó que algunas actividades de preparación y preposicionamiento aún no se habían completado, o apenas se habían completado. El tiempo adicional que se tarda en firmar los documentos de los acuerdos y transferir fondos a las Sociedades Nacionales, junto con las prioridades contrapuestas dentro de las Sociedades Nacionales, ha hecho que en algunos casos se retrasen la preparación y el preposicionamiento, incluso cuando técnicamente debería haber habido tiempo suficiente para completarlos entre el momento de la aprobación y la activación.

En más de la mitad de las activaciones, las Sociedades Nacionales destacaron la utilidad de las actividades de preposicionamiento y preparación general para una aplicación eficaz durante sus activaciones de los PAT. Sin embargo, es difícil determinar en todas las activaciones si la planificación de más o diferentes actividades de preparación y preposicionamiento permitiría a las Sociedades Nacionales activar sus PAT de manera más eficaz. Esto se debe a lo específicas que son las capacidades e intervenciones de cada Sociedad Nacional; y porque hay información limitada sobre los resultados e impactos de muchas de las activaciones. No obstante, el seguimiento, la evaluación y el aprendizaje en algunas de las activaciones indican que los componentes de preparación y preposicionamiento de determinados PAT pueden haber sido subutilizados.

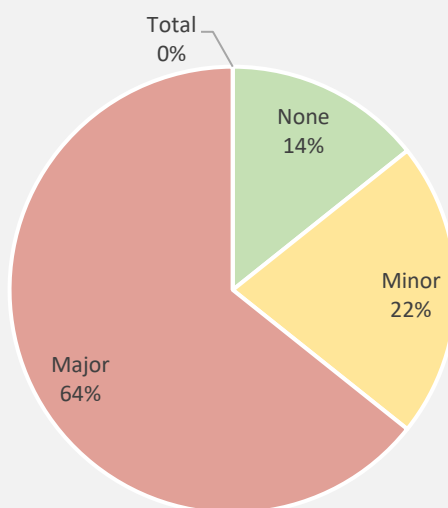
Los países más grandes con zonas de riesgo más grandes o dispersas y una infraestructura vial limitada tuvieron dificultades para encontrar enfoques apropiados al contexto para el preposicionamiento en el marco de sus PAT, porque, por un lado, puede ser demasiado costoso o ineficiente preposicionar artículos en todas las regiones en riesgo, pero, por otro, el transporte de artículos de una región a otra una vez que se alcanza un desencadenante puede tomar más tiempo del que permite el tiempo de anticipación para ciclones o inundaciones. Otras deficiencias importantes en la preparación y el preposicionamiento fueron la falta de comunicación, las discontinuidades en el mantenimiento de los kits y las tarjetas de transferencia de efectivo, y la insuficiente articulación y prueba de los procesos de financiación y adquisiciones especificados en los PAT.

¿En qué medida la activación e implementación de las acciones tempranas se realizó según lo planeado?

La gran mayoría de las activaciones no se desarrollaron en su totalidad según lo planeado en el PAT, y las desviaciones del plan incluyeron diferencias entre los objetivos previstos y lo que se logró en términos de número de personas cubiertas y tiempo requerido para implementar las actividades para 12 de las 14 activaciones; cambios en las actividades de acción temprana en un caso; y cambios en el desencadenante en otro caso.

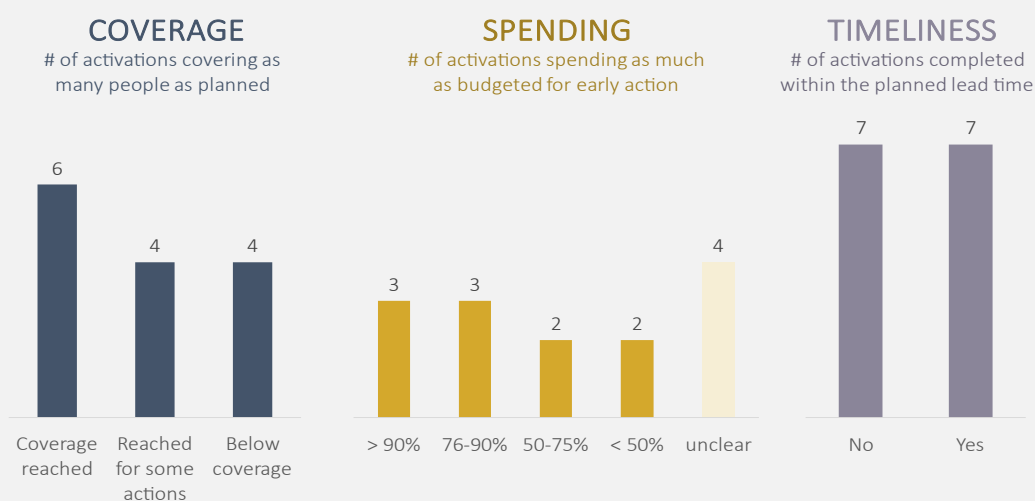
Más de un tercio de las activaciones lograron implementar sus actividades de acción temprana sin desviaciones o con desviaciones menores de sus objetivos previstos en términos de (1) llegar a tantas personas como se planeó, (2) completar las actividades dentro del tiempo de anticipación y (3) gastar el presupuesto para actividades de acción temprana. Se consideró que las activaciones no tenían ninguna desviación si se alcanzaban todos estos tres puntos de referencia, y menores si se alcanzaban al menos parcialmente. Los casi dos tercios restantes de las activaciones experimentaron desviaciones importantes, lo que significa que no se alcanzó al menos un punto de referencia.

Figura ES.1: Nivel de desviación con respecto al objetivo y la cobertura previstos de la activación



En general, seis activaciones (43% de las activaciones revisadas) alcanzaron en su totalidad la cobertura prevista en sus objetivos e indicadores del PAT o los superaron. Solo tres de las diez activaciones para las que se pudo confirmar el gasto de acción temprana a partir de los informes finales terminaron gastando tanto como se presupuestó inicialmente para acciones tempranas, o se mantuvieron dentro del margen del 10% del presupuesto. La mitad de las 14 activaciones lograron completar todas las acciones tempranas planificadas en su totalidad dentro del tiempo disponible.

Gráfico ES.2: Cobertura, gasto y puntualidad de las activaciones del PAT examinadas



Los mayores desafíos para la activación efectiva de los PAT y la implementación de las actividades de acción temprana fueron: (1) los tiempos de preparación, que eran cortos desde el principio y terminaron siendo aún más cortos en la práctica para muchas activaciones dirigidas a eventos de inicio rápido, (2) procesos de adquisición y transacciones financieras que no eran lo suficientemente claros y formalizados en el momento de la activación o que estaban fuera del control del PAT, y (3) cambios en el contexto operativo entre el momento del desarrollo y la activación del PAT, por ejemplo, como resultado de la pandemia de Covid-19 o eventos peligrosos combinados. Otros problemas fueron la falta de claridad de las funciones, responsabilidades y la comunicación insuficiente; acciones, entregas y procesos de focalización inapropiados; y limitaciones en el liderazgo y la capacidad del personal o voluntarios.

Los principales factores que facilitaron la activación efectiva y la implementación temprana de las acciones fueron: 1) una buena coordinación y el establecimiento de alianzas dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros ámbitos, en particular con los gobiernos y los socios para el desarrollo, 2) la preparación logística y financiera, en particular la garantía de una rápida liquidez para la activación, el establecimiento de acuerdos con proveedores, el preposicionamiento de existencias y la realización de ejercicios de formación y simulación; y 3) las fortalezas del personal de las Sociedades Nacionales y de las redes de voluntarios en lo que respecta a sus competencias y dedicación. Otros factores que facilitaron la implementación incluyeron tener cierta flexibilidad para adaptarse a contextos cambiantes; participación comunitaria; la selección de medidas tempranas y mecanismos de ejecución adecuados; y aprender de activaciones anteriores.

¿Se implementó el plan de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje (MEAL, por sus siglas en inglés) según lo planeado?

Todos los PAT examinados incluyen indicadores de productos y resultados, y los informes finales de activación documentan los logros alcanzados en relación con estos indicadores. Por lo general, la presentación de informes se realiza a nivel de productos o resultados a corto plazo, y el número de personas cubiertas por diferentes actividades de acción temprana es el indicador estándar utilizado en cada PAT. Cada una de las 14 activaciones incluidas en este estudio fue seguida de un taller sobre lecciones aprendidas, que las Sociedades Nacionales realizan unos meses después de la activación.

El grado en que las Sociedades Nacionales llevaron a cabo actividades adicionales de MEAL varió ampliamente, al igual que la calidad de los productos de MEAL. Las mayores barreras para la implementación

efectiva de las actividades MEAL planificadas para las 14 activaciones fueron las restricciones de movimiento y las medidas de precaución relacionadas con la pandemia de COVID-19, las operaciones de respuesta de emergencia coincidentes para otros eventos y la disponibilidad limitada de proveedores de servicios MEAL locales competentes con la poca antelación que requiere el plan de MEAL para un PAT.

Si bien los informantes clave reconocieron la importancia del plan de MEAL para mejorar continuamente la calidad de los PAT, así como su eficacia en la implementación, y en algunos casos confían en que las lecciones aprendidas ya están sirviendo de base para las revisiones; actualmente no existe un proceso estándar para garantizar o realizar un seguimiento formal de la traducción de los hallazgos de los planes de MEAL en nuevos o revisados PAT.

¿Qué tan efectiva es la metodología actual del PAT para la implementación de actividades de acción temprana?

Más allá de los desafíos a los que se enfrentaron las Sociedades Nacionales durante las activaciones de los PAT, y de los factores que facilitaron la implementación de los mismos (analizados en los Capítulos 3.3 y 3.4 anteriores), las 14 activaciones examinadas para este estudio arrojan luz sobre varias cuestiones más amplias que las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional deben considerar –y ya lo hacen– con respecto a la eficacia de la metodología de los PAT:

Cronogramas para los procesos de revisión, validación y revalidación del PAT	<ul style="list-style-type: none"> El tiempo que se tarda en validar los PAT, y en revalidarlos una vez que se han revisado después de una activación, sigue siendo un tema importante de discusión. Los plazos existentes para la revalidación de los PAT no son adecuados para garantizar que los PAT vuelvan a funcionar durante la temporada de riesgo que sigue a su activación. Los encuestados expusieron varias razones para los largos procesos de revisión, aprobación y revalidación, entre ellas la percepción de que la validación era larga, excesivamente meticulosa y abrumadora para algunas Sociedades Nacionales, las prioridades contrapuestas, los recursos y la capacidad técnica limitada de la Sociedad Nacional, y el desacuerdo sobre los desencadenantes apropiados y el propósito del PAT en general.
Frecuencia de activación	<ul style="list-style-type: none"> Las directrices actuales especifican que los PAT deben tener como objetivo la activación para eventos que ocurren una vez cada cinco años, pero las activaciones muestran que esto no se logra universalmente. En algunos casos, las Sociedades Nacionales consideraron que el factor desencadenante se había establecido demasiado alto y expresaron su deseo de activarse para eventos de menor magnitud, que pueden causar daños significativos, aunque sea a nivel local o para un número menor de personas. En general, la mayoría de los informantes clave estuvieron de acuerdo con la noción de que los PAT deberían activarse para eventos de cierta magnitud que pueden causar impactos severos y que probablemente requerirían una respuesta humanitaria. Este nivel de impacto podría ser más o menos frecuente que un evento de ocurrencia una vez en cada cinco años, dependiendo del contexto del peligro y la exposición.
Eventos agravantes y consecutivos	<ul style="list-style-type: none"> Era relativamente común que las activaciones de los PAT se produjeran en el contexto de perturbaciones o tensiones preexistentes, pero en la actualidad no existe un enfoque estratégico sobre cómo hacer frente a estas situaciones donde se presentan eventos agravantes consecutivos a los PAT. Los países que tienen varios planes detallados y preaprobados para diferentes peligros cuando, en realidad, los eventos pueden coincidir y en la práctica requieren una respuesta que aborde varios peligros, también requieren una mejor alineación entre los planes.
Escalabilidad de acciones y procesos	<ul style="list-style-type: none"> Con el tiempo, los requisitos para la cobertura de los PAT ha aumentado y las Sociedades Nacionales ahora deben cubrir al menos a 10.000 personas por activación. Sin embargo, algunas actividades que se llevaron a cabo como parte de activaciones anteriores pueden no ser viables, o al menos no de la misma manera, a esa escala, o a una escala aún mayor. Si las Sociedades Nacionales desean aumentar su cobertura al umbral de 10.000 personas, los PAT deben adaptarse a medida que aumenta su cobertura. Considerar solo el número total de personas cubiertas como un indicador clave de éxito puede subestimar o desincentivar ciertas acciones que pueden ser relativamente más

	<p>intensivas en mano de obra o costosas, pero que pueden tener grandes impactos para los beneficiarios. Comprender los resultados y los impactos, y considerarlos, más allá de los productos inmediatos a corto plazo, es importante para garantizar que las acciones tempranas sean efectivas.</p>
Equilibrio entre rigidez y flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Encontrar el equilibrio adecuado entre los procesos rígidos y la planificación detallada que tiene como objetivo apoyar la eficiencia y la rendición de cuentas, con la flexibilidad para poder reaccionar a las circunstancias cambiantes, es un desafío importante para los PAT. • En la práctica, a menudo era posible realizar ajustes ad hoc para reaccionar a los cambios en el contexto operativo durante las activaciones, pero en general, los procesos de los PAT ofrecen una flexibilidad limitada para adaptarlos a las circunstancias cambiantes sin pasar por procesos de validación completos. Unos PAT más ligeros con una mayor responsabilidad en la toma de decisiones de gestión, por ejemplo, a través del Gerente de Llamamientos del DREF en Ginebra o de los gerentes de proyectos del DREF a nivel de delegación, podrían ayudar a abordar esta cuestión.
Institucionalización e integración en las Sociedades Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • En muchos casos, incluso en los casos en que las activaciones de la PAT han funcionado bien y (en gran medida) han alcanzado los objetivos previstos, existía un sentimiento general de que el siguiente paso necesario para una acción temprana eficaz era institucionalizar e integrar la acción temprana en los ciclos más amplios de operaciones y gestión de riesgos de las Sociedades Nacionales. • Algunas Sociedades Nacionales, entidades regionales y mundiales de la Federación Internacional, también están explorando formas de institucionalizar mejor las acciones tempranas dentro de los procesos y programas gubernamentales, pero esto se encuentra en las primeras etapas en la mayoría de los países.
Financiación para el desarrollo y mantenimiento del PAT	<ul style="list-style-type: none"> • La elaboración de los PAT incluidos en el presente estudio se financió principalmente a través de las Sociedades Nacionales y sus Sociedades Nacionales Socias. • En relación con los niveles existentes de capacidad de las Sociedades Nacionales y sus socios y otros factores contextuales, como el tamaño del país y la infraestructura logística y financiera disponible, la duración y el costo del proceso de elaboración del PAT también varió, por lo general duraron entre uno y dos años y oscilaron entre 50.000 y 500.000 francos suizos (sin incluir otros proyectos plurianuales de fortalecimiento del sistema de FbP). • La Federación Internacional está iniciando el desarrollo de PAT en algunos países, pero las opiniones sobre si el papel de la Federación Internacional, y del DREF en particular, es proporcionar financiación inicial para el desarrollo de los PAT en el futuro, siguen estando divididas. • Los costes totales de la metodología del PAT no se registran sistemáticamente, lo que hace imposible evaluar la verdadera rentabilidad del enfoque en términos absolutos, y en comparación con el gasto de la misma cantidad de dinero a través otros mecanismos del DREF para eventos inminentes o el DREF para respuesta.

Recomendaciones para fortalecer la metodología de los PAT

Sobre la base de estos hallazgos, este estudio presenta las siguientes recomendaciones a la FICR para fortalecer la metodología de los PAT en el futuro.

Flexibilidad dentro de los PAT:

1. Incluir en los PAT y en los procedimientos operativos estándar que los acompañan, consideraciones y escenarios sobre cómo gestionar las activaciones de los PAT en emergencias complejas, en los casos en que la implementación de actividades de acción temprana pueda verse limitada por eventos coincidentes.
2. Aumentar la flexibilidad para que las Sociedades Nacionales reactiven el PAT varias veces a lo largo de su período de aplicación de 5 años, incluso más de una vez dentro de una temporada.

3. Asegurar que el aprendizaje y la mejora de los protocolos puedan tener lugar en función de las activaciones dentro del ciclo de vida de 5 años de un EAP sin necesidad de un proceso de revalidación completo.
4. Explorar las opciones que permitirían una mayor flexibilidad en el desencadenante de la activación del PAT como parte de las directrices y formatos estándar.

Eficiencia de los procesos relacionados con EAP:

5. Identificar y poner en práctica un enfoque más factible y eficiente desde el punto de vista financiero para prefinanciar las actividades de acción temprana a fin de garantizar la liquidez inmediata cuando la Sociedad Nacional lo requiera después de una activación.
6. Aumentar la capacidad del Comité de Validación para permitir la participación continua de las delegaciones de la FICR y del Comité de Validación a lo largo de todo el proceso de desarrollo del PAT, en lugar de solo ex post durante el período de revisión y validación.

MEAL y alineación estratégica de los EAP:

7. Compartir con las Sociedades Nacionales las lecciones aprendidas de las activaciones realizadas hasta la fecha, a fin de facilitar el aprendizaje entre países a partir de las experiencias de toda la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.
8. Invertir de manera más sistemática en el monitoreo de los costos y el análisis de los resultados e impactos de las activaciones de los PAT, y evaluar la rentabilidad de los mismos en comparación con las opciones de DREF inminente y DREF de respuesta.
9. Reconsiderar la forma en que se promueven con las Sociedades Nacionales los PAT simplificados, los PAT completos y otros mecanismos del DREF, como el DREF inminente y el DREF de respuesta, y cómo pueden alinearse y trabajar juntos dentro de un país para cubrir diferentes niveles de riesgos para diferentes peligros.

Para más información o el informe completo, contacte con, póngase en contacto con:

Nicolas BOYRIE

Lead, IFRC-DREF

nicolas.boyrie@ifrc.org

Malika NOISETTE

Senior Officer, IFRC-DREF Anticipatory Pillar

malika.noisette@ifrc.org

Melanie OGLE

Senior Officer, IFRC-DREF Anticipatory Pillar

melanie.ogle@ifrc.org