

Maria Broberg Wulff, Per Larsson

Evaluación Pos-Mitch

Operaciones de la Agencia Sueca de Servicios de Rescate

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--0050--SE	Report type User report
	Research area code 2. Military Defence and Civil Emergency Planning	
	Month year March 2001	Project no. E1729
	Customers code 5. Contracted Research	
	Sub area code	
Author/s (editor/s) Maria Broberg Wulff Per Larsson	Project manager Maria Broberg Wulff	
	Approved by	
	Scientifically and technically responsible	
Report title (In translation) Post-Mitch Evaluation - SRSA Operations		
Abstract (not more than 200 words) <p>Hurricane Mitch hit Central America in October-November 1998. Sweden has been assisting in the reconstruction of the affected area, especially in the hardest-hit country – Honduras. The assistance has included the provision of provisional bridges and telecommunications equipment. The evaluation focuses on these two operations.</p> <p>The recipient organizations – the road administration of Honduras and the World Food Programme – have expressed their complete satisfaction with what Sweden has provided. The Swedish experts were seen as competent and flexible in regard to recipient preferences. But there is room for improvement. Räddningsverket - The Swedish Rescue Services Agency could benefit from reviewing its international operations with regard to project management, the adequacy of equipment, financial accounting as well as personnel welfare for longer-term operations.</p> <p>The distribution of responsibility between Räddningsverket and the Swedish International Development Agency (Sida) could be further clarified with regard to the selection of operations that should be undertaken, routines for making joint evaluations, and contracts with the recipient states or organizations. Contracts should also cover the transfer of equipment at the end of an operation.</p> <p>It is important for Räddningsverket to specify its international niche.</p>		
Keywords Evaluation, humanitarian operation, relief operation, Mitch		
Further bibliographic information	Language Spanish	
ISSN 1650-1942	Pages 36 p.	
	Price acc. to pricelist Security classification	

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--0050--SE	Klassificering Användarrapport
	Forskningsområde 2. Utformning av totalförsvaret	
	Månad, år Mars 2001	Projektnummer E1729
	Verksamhetsgren 5. Uppdragsfinansierad verksamhet	
	Delområde 23 Civil beredskap	
Författare/redaktör Maria Broberg Wulff Per Larsson	Projektledare Maria Broberg Wulff	
	Godkänd av 	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig 	
Rapportens titel Post-Mitch-utvärdering – SRV-insatser		
Sammanfattning (högst 200 ord) Orkanen Mitch drabbade delar av Centralamerika i oktober-november 1998. Sverige har givit bistånd till katastrof- och återuppbyggnadsarbete. Biståndet har bl.a. inneburit installation av provisoriska broar och sambandsutrustning i det hårdast drabbade landet Honduras. Det är dessa hjälpinsatser som utvärderas i rapporten. De intervjuade företrädarna från mottagarna (Honduras vägverk och World Food Programme) säger sig vara mycket nöjda med de svenska insatserna. De svenska experterna har varit kompetenta och dessutom flexibla i förhållande till mottagarnas önskemål. Det finns dock möjligheter att effektivisera processen kring denna typ av insatser. Räddningsverket skulle enligt utvärderingen kunna se över sin internationella insatsverksamhet vad gäller projektledning, utrustningens användbarhet samt ekonomisk redovisning och personalvård för längre uppdrag. Sida och Räddningsverket behöver tydliggöra den inbördes ansvarsfördelningen med avseende på avvägningar innan insatser beslutas, rutiner för gemensamma utvärderingar, avtalsskrivningar med mottagarland eller –organisationer bl.a. innefattande överlämning av utrustning m.m. Det är viktigt att Räddningsverket specificerar en nisch för sin internationella insatsverksamhet.		
Nyckelord Utvärdering, humanitär insats, katastrofinsats, Mitch		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Spanska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 36 s.	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista Sekretess	

Organización Emisora Establecimiento para la Investigación sobre la Defensa División de Análisis de la Defensa SE-172 90 ESTOCOLMO SUECIA	Documento Ref. No., ISRN FOI-R—0050--SE	
	Fecha de Emisión Marzo 2001	No. de Proyecto E 1729
	Nombre del Proyecto EVALUACIÓN POS-MITCH Räddningsverket	
Autor(es) María Broberg Wulff Per Larsson	Organización Iniciadora o Patrocinadora Räddningsverket - Agencia Sueca de Servicios de Rescate	
	Gerente del Proyecto María Broberg Wulff	
	Responsable Científico y Técnico	
Título del Documento EVALUACIÓN POS-MITCH		
Extracto El huracán Mitch azotó a Centroamérica en octubre-noviembre de 1998. Suecia ha estado ayudando con la reconstrucción de las áreas afectadas, especialmente el país más afectado, Honduras. La ayuda provista incluye puentes provisionales y equipo para la red de telecomunicaciones. La evaluación se enfoca en estas dos operaciones. Las organizaciones beneficiarias de la ayuda—la Dirección General de Carreteras de Honduras y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)—han expresado su completa satisfacción con la ayuda sueca. Consideran a los especialistas suecos competentes y flexibles con respecto a las preferencias de los clientes. Pero hay áreas en que se podría mejorar. La Agencia Sueca de Servicios de Rescate (ASSR) podría beneficiarse revisando sus operaciones internacionales con respecto a la administración de proyectos, el equipo provisto, y la contabilidad, como también el bienestar del personal en las operaciones de largo plazo. La responsabilidad de Räddningsverket y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) se podría aclarar con respecto a la selección de las operaciones, las evaluaciones en común, y los contratos con los países o las organizaciones beneficiarias de ayuda. Los contratos deben cubrir la transferencia de equipo al finalizar las operaciones. Es importante para Räddningsverket definir su nicho internacional en cuanto al área de trabajo.		
Palabras Claves Evaluación, ayuda humanitaria, operaciones de emergencia, Mitch		
Información Bibliográfica	Idioma sueco	
ISSN 1104-9154	ISBN	
	Páginas 36 p.	

PREFACIO

El Centro de Investigación de la Defensa Sueca (FOI) fue comisionado por Räddningsverket (Agencia Sueca de Servicios de Rescate) para conducir una evaluación de las operaciones de la agencia en Centroamérica en conexión con el desastre Mitch. La "evaluación pos-Mitch" comenzó en abril del 2000.

Nuestra evaluación de las operaciones en Honduras se presenta en este informe, junto con comentarios basados en la experiencia de las varias organizaciones involucradas con las operaciones de Agencia de Rescate.

Per Larsson trabajó con el proyecto hasta junio del 2000. Participó en las observaciones de campo y las entrevistas en Honduras, y es autor conjunto de los capítulos 1, 2 y 3.

Queremos agradecer a los siguientes individuos con quienes nos entrevistamos y quienes nos proveyeron información de trasfondo muy valioso para nuestro trabajo: Abraham Alvarado Bolaine (Dirección General de Carreteras, SOPTRAVI), Wendy Bustillo (especialista en comunicaciones, PMA, Honduras), Peter Casier/Denis Vidal (PMA), José Díaz R. (Dirección General de Carreteras, SOPTRAVI), Juan Gómez (Bajo Aguán, contratista de puentes), Kathya Pastor (Directora General, Dirección General de Carreteras, SOPTRAVI), Ana María Pavón (jefa de la Unidad de Asistencia Técnica, Dirección General de Carreteras, SOPTRAVI), José Francisco Salinas Rivera (jefe de la división logística, PMA, Honduras); de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI): Doris Attve (ASDI, Estocolmo), Lars-Olof Eliasson (ASDI, Honduras), Jan Robberts (jefe de la oficina ASDI en Honduras), Nils Ryberg (ASDI, Estocolmo), Ewa Werner Dahlin (asesora, oficina ASDI en Guatemala); y de Agencia Sueca de Servicios de Rescate: Kenneth Andersson (consultor de Agencia de Rescate), Eric Dahlén (consultor de Agencia Sueca de Servicios de Rescate), Lennart Danielsson (Agencia Sueca de Servicios de Rescate), Lars Johansson (Agencia Sueca de Servicios de Rescate), Bo Lönn (consultor de Agencia Sueca de Servicios de Rescate) y Hans Martinsson (Agencia Sueca de Servicios de Rescate).

Queremos agradecer especialmente a Jan Robberts (jefe de la oficina ASDI en Honduras) por permitirnos el uso de las facilidades de ASDI para imprimir nuestros materiales de entrevista.

También agradecemos los comentarios de Peter Westrin y Petter Wulff sobre la estructura del informe. Jan Knoph revisó el texto y, junto con Jan-Erik Svensson, hizo comentarios valiosos sobre el contenido del informe.

La traducción al español estuvo a cargo de Patricia Martín, de la versión en inglés, traducido del informe original en sueco (Post-Mitch Utvärdering) por Billie Bielckus.

María Broberg Wulff
Gerente del Proyecto

CONTENIDO

	Páginas
1. ANTECEDENTES	7
1.1 Introducción	7
1.2 La tarea	7
1.3 Metodología	8
2. LAS OPERACIONES—DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN GENERAL	11
2.1 Introducción	11
2.2 La operación de la red de telecomunicaciones	11
2.3 La operación de construcción de puentes	12
3. COMENTARIOS DE BENEFICIARIOS Y CLIENTES	15
3.1 La operación de la red de telecomunicaciones	15
3.2 La operación de construcción de puentes	16
4. PROBLEMAS DE EJECUCIÓN	19
4.1 La operación de la red de telecomunicaciones	19
4.2 La operación de construcción de puentes	21
4.3 Problemas y propuestas respecto a ambas operaciones	24
5. CONDICIONES ESTRUCTURALES	27
5.1 Debilidades en la organización de Agencia de Rescate	27
5.2 Las relaciones entre ASDI y Agencia de Rescate	30
6. RESÚMEN Y RECOMENDACIONES	33
ANEXO 1 – RESPUESTAS DEL PMA AL CUESTIONARIO	35

1. ANTECEDENTES

1.1 Introducción

Desde 1988 Räddningsverket (La Agencia Sueca de Servicios de Rescate)¹ es la agencia encargada por el gobierno a conducir operaciones internacionales de alivio, rescate y reconstrucción en casos de desastre. En las apropiaciones gubernamentales de diciembre del 1999, el gobierno pidió que Agencia de Rescate, en consulta con ASDI, presente propuestas sobre la dirección, la escala y los costos del desarrollo continuado de la capacidad de la Agencia de Rescate para desempeñar operaciones internacionales de alivio de desastres y de reconstrucción. Como parte de este esfuerzo, la Agencia de Rescate ha asignado a FOI la tarea de evaluar las operaciones internacionales de la Agencia de Rescate relacionados con el huracán Mitch.

1.2 La tarea

El propósito de esta evaluación es, principalmente, destacar las operaciones de alivio y reconstrucción desempeñadas por la Agencia de Rescate, a cargo de ASDI, en Centroamérica después del huracán Mitch en el otoño de 1998. Las operaciones de la Agencia de Rescate en Centroamérica incluyeron operaciones de *telecomunicaciones y logística* en Honduras y Nicaragua, y de *construcción de puentes* en Guatemala y Honduras. Debido a restricciones de tiempo, esta evaluación se ha enfocado en las operaciones de la red de telecomunicaciones y de construcción de puentes en Honduras. La evaluación de estas operaciones se enfoca principalmente en la satisfacción del cliente, ASDI, y del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los representantes del país (el equivalente de la Administración Nacional de Carreteras de Suecia, y otros) con las operaciones de la Agencia de Rescate (p.ej., puentes construido, etc.). Pero la evaluación también se enfoca en los posibles problemas respecto a la organización de la Agencia de Rescate, sus metodologías, y sus comunicaciones con los clientes antes, durante y después de las operaciones referentes. Las preguntas que han guiado la evaluación son:

- ¿A qué grado y en qué aspectos quedaron satisfechos o insatisfechos con las operaciones de la Agencia de Rescate los clientes y beneficiarios?
- ¿Cuáles problemas se pueden identificar en el proceso de ejecución?

En la discusión del proceso de ejecución examinamos también el papel de la Agencia de Rescate con relación a ASDI.

¹ A continuación denominada Agencia de Rescate.

1.3 Metodología

La evaluación de las operaciones de telecomunicaciones y de construcción de puentes debe considerarse sólo como una muestra de las muchas operaciones internacionales de alivio, rescate y reconstrucción en casos de desastre que se han conducido por la Agencia de Rescate desde 1988. La evaluación servirá para indicar la calidad general de las operaciones internacionales de la Agencia de Rescate.

Dentro del marco de las operaciones en Centroamérica, FOI se ha concentrado en las operaciones de telecomunicaciones y construcción de puentes en Honduras, debido a limitantes de tiempo y nuestro conocimiento específico del país. Debido a que la operación de construcción de puentes no se ha finalizado, la evaluación se enfoca en las etapas I y II.² Se hace comparaciones entre la instalación de puentes provisionales por la Agencia de Rescate en Honduras y Guatemala.

La evaluación se basa en parte en la documentación escrita referente a decisiones operativas, informes sobre la marcha de los participantes en las operaciones, informes finales, etc. No obstante, la evaluación sobre todo se basa en las visitas a los sitios de trabajo en Honduras y en las entrevistas con representantes (gerentes de proyecto, etc.) de la sección internacional de la Agencia de Rescate en Karlstad, con el equipo de apoyo de la Agencia de Rescate en Honduras (consultores contratados, etc.), con representantes de ASDI (gerentes de proyecto, etc.) de la sede en Estocolmo y de la oficina local en Tegucigalpa, Honduras, con representantes del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Honduras, con los contratistas locales de construcción de puentes participantes en la operación en Honduras, y con representantes de la Dirección General de Carreteras.³ Las entrevistas intensivas duraron entre una y dos horas. Normalmente ambos miembros del equipo de evaluación entrevistaron al representante de una organización. Los entrevistados, posteriormente, tenían la oportunidad de comentar o corregir las notas sobre las entrevistas, y de comentar sobre el informe en borrador. Un cuestionario pidiendo sus comentarios sobre las operaciones también se envió a representantes del PMA en Roma.⁴

Agrupamos a los entrevistados en tres categorías: a) beneficiarios de la ayuda, b) clientes y c) ejecutores.

a) La categoría de beneficiarios incluía a representantes de:
Dirección General de Carreteras (4 personas)
PMA en Honduras (3 personas)
Bajo Aguán, contratista de puentes (1 persona)

² Obras de puentes provisionales hasta agosto de 1999.

³ La Dirección General de Carreteras es el equivalente aproximado en Honduras de la Administración Nacional de Carreteras de Suecia. La Dirección General de Carreteras es parte de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), el ministerio encargado de asuntos de infraestructura en Honduras.

⁴ Las respuestas al cuestionario se incluyen en el Anexo 1.

b) La categoría de clientes incluía a representantes de:
ASDI, en Estocolmo, Honduras y Guatemala (5 personas)

c) La categoría de ejecutores incluía representantes de:
La Agencia de Rescate (3 personas)
Consultores de la Agencia de Rescate (3 personas)

Las opiniones de los clientes y beneficiarios aquí incluidas se basan en declaraciones hechas en las entrevistas y en las respuestas a los cuestionarios por representantes claves de las agencias y organizaciones involucradas.

En cuanto a las declaraciones de los beneficiarios, se nota la reserva que su actitud positiva podría resultar de su agradecimiento por la ayuda, de cortesía (recibieron algo sin costo), o de la táctica (para promover futura cooperación para el desarrollo). Pero los detalles concretos ofrecidos en las entrevistas—por ejemplo, porque es más fácil trabajar con Suecia que con Alemania o Francia—fortalecen la credibilidad de las opiniones de los beneficiarios.

Con todo, consideramos que esta reserva no es significativa y que las opiniones expresadas en el informe dan una buena indicación de la calidad de las operaciones de la Agencia de Rescate.

Nuestra manera de trabajar era de mantener la mente abierta y de evitar preguntas que influyen la respuesta. También explicamos a los entrevistados el papel de FOI como evaluador independiente, e indicamos que nuestro trabajo no tiene relación con la cooperación para el desarrollo en el futuro.

2. LAS OPERACIONES—DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN GENERAL

2.1 Introducción

Desde el terremoto de 1988 en Armenia hasta fines de 1998, la Agencia de Rescate llevó a cabo unas 80 operaciones. Las actividades se han extendido más allá de operaciones de rescate, a cubrir los seis tipos de operación abajo listados (el número de operaciones de cada tipo aparece en paréntesis).⁵

1. "paquetes de servicios" en relación con emergencias de los refugiados, etc. El "paquete de servicios" es de contenido mayormente técnico (24)
2. observadores de accidentes graves (20)
3. reconstrucción después de guerras y desastres (15)
4. grupos de especialistas para accidentes graves (14)
5. entrega masiva de necesidades en conexión con emergencias con refugiados (6)
6. operaciones de rescate (4)

Las operaciones evaluadas en este estudio pertenecen a la primera categoría. Para estas dos operaciones la Agencia de Rescate contrató a consultores técnicos (cuatro técnicos en telecomunicaciones y tres especialistas en construcción de puentes). Los técnicos en telecomunicaciones se seleccionaron de un banco de especialistas formado por la Agencia de Rescate a través de los años. Dos de los tres especialistas en construcción de puentes habían previamente construido puentes provisionales en Angola.⁶ Un empleado de la división internacional de la Agencia de Rescate fue nombrado gerente de proyecto para cada operación. El gerente apoya al equipo de apoyo, administra la operación y mantiene un diálogo con ASDI con respecto a la marcha del proyecto.

2.2 La operación de la red de telecomunicaciones

El tipo de operación "paquete de servicios" desde 1992 ha incorporado obras de telecomunicaciones. Desde esa fecha la Agencia de Rescate ha ganado una experiencia amplia con las operaciones grandes y pequeñas de telecomunicaciones.

Hasta 1998 había llevado a cabo 13 operaciones de telecomunicaciones (o específicas o dentro del marco de otros tipos de operaciones). Once de éstas se llevaron a cabo en África, una en Europa y una en Centroamérica. Ésta última es la que aquí se evalúa.

La operación de la red de telecomunicaciones en Honduras se describió en los términos de referencia de ASDI así:

⁵ Operaciones Internacionales de la Agencia Sueca de Servicios de Rescate, Sección III—Resumen de las operaciones internacionales de alivio 1988-1998, la Agencia de Rescate 1999, pp. 5-28

⁶ Una operación de SWEDERELIEF.

"El objetivo predominante de la operación es efectuar la coordinación y la comunicación con las áreas más afectadas y menos accesibles de ambos países (Honduras y Nicaragua). La operación comprende el establecimiento de centros de telecomunicaciones en la capital y en otros cinco lugares en cada país. La operación incluye la instalación y la puesta en marcha del equipo y la capacitación del personal local de telecomunicaciones. Los cuatro técnicos tendrán a su disposición vehículos de todo terreno especialmente equipados. Estos vehículos se entregarán al PMA a la finalización de la operación de la Agencia de Rescate."⁷

La operación, de un plazo de tres meses, se comenzó en diciembre del 1998 y se finalizó en febrero del 1999. El costo total de la operación se estimó en SEK 2,800,000.⁸ La operación se mantuvo dentro del presupuesto estimado.

Nuestra evaluación

La Agencia de Rescate condujo la operación de telecomunicaciones en Honduras satisfactoriamente; los objetivos de la operación se lograron dentro del plazo y el presupuesto acordados. El PMA, el beneficiario, expresó gran satisfacción con la operación.

2.3 La operación de construcción de puentes

Puentes provisionales se han construido como parte del tipo de operación "paquete de servicios" desde 1997.⁹ Hasta el comienzo de 1999, se habían llevado a cabo tres operaciones de esta índole. La operación de construcción de puentes se describió en los términos de referencia de ASDI así:

"La operación comprende la adquisición y la entrega de equipo de puentes a puertos hondureños. El equipo entregado consiste de un total de 19 unidades de puente¹⁰ de tres largos distintos. La idea es que debe ser posible combinar las unidades de puente de tal manera que cumplan los requisitos de siete sitios específicos. La operación incluye asistencia técnica a los ingenieros hondureños en calcular las dimensiones y construir las cimentaciones y las articulaciones de los puentes, ensamblar las unidades de puente, y levantar puentes con la ayuda de equipo especializado. El plazo de la operación depende en parte del plazo de entrega de las unidades de puente y en parte en los recursos y la capacidad de los contratistas hondureños encargados de la construcción de los puentes. Si la preparación del terreno en los sitios de construcción comienza al momento de pedir el equipo, los puentes deben completarse dentro de los 90 días de la llegada a Honduras de las primeras entregas."¹¹

El costo total se estimó en SEK 40,000,000. El equipo de apoyo consistió de 1-2 personas. La operación comenzó en enero de 1999. Las etapas I y II se finalizaron en agosto de 1999, y la etapa III duraría hasta agosto del 2000. Varias circunstancias causaron la prolongación, varias veces, de la operación. Nueve puentes se construyeron durante el 1999.

⁷ Beslut om insatsstöd (Decisión sobre financiamiento del proyecto) 1998-11-30, SEKA-Hum 813/98

⁸ El equivalente en dólares EE.UU. sería una décima parte (aproximadamente \$300,000).

⁹ La Agencia de Rescate asumió las tareas de SWEDERELIEF en 1997.

¹⁰ Una unidad de puente tiene 20 m. de largo. No es claro en el acuerdo cuantos puentes se podrían construir utilizando estas unidades.

¹¹ Projektförslag (propuesta de proyecto) la Agencia de Rescate 1998-12-28, en que se basa la comisión de ASDI.

Nuestra evaluación

La Agencia de Rescate ejecutó las dos primeras etapas de la construcción de puentes en Honduras de manera satisfactoria. Los objetivos de la operación (etapas I y II) se cumplieron. La Agencia de Rescate se mantuvo dentro del presupuesto acordado. (La etapa III está en ejecución y se espera su finalización dentro del presupuesto arriba estimado.) Los beneficiarios hondureños están muy satisfechos con las operaciones a la fecha.

Las motivaciones para estas opiniones se detallan en el capítulo siguiente.

3. COMENTARIOS DE BENEFICIARIOS Y CLIENTES

3.1 La operación de la red de telecomunicaciones

La operación de la red de telecomunicaciones se originó a raíz de una pregunta del PMA a ASDI, si Suecia podía apoyar tal clase de operación en Centroamérica. Esta pregunta seguía a contactos confidenciales previos con la Agencia de Rescate. La pregunta del PMA resultó en la comisión de ASDI a la Agencia de Rescate para que conduzca la operación referente. Así, se refiere a ASDI como el cliente y al PMA como el beneficiario.

Los comentarios de los representantes del PMA y de ASDI entrevistados sobre la operación se detallan bajo dos renglones: (a) comentarios sobre el equipo recibido/entregado y el personal; y (b) comentarios sobre la asistencia técnica y capacitación.

(a) Comentarios sobre el equipo recibido/entregado:

- Representantes del PMA estaban satisfechos con el equipo, que les permitió comunicaciones tanto de voz como de datos. Según el PMA, fue "la primera vez que la Agencia de Rescate entregó equipo estándar,"¹² una consideración de gran importancia al PMA (este comentario se analiza en el próximo capítulo).
- Durante las negociaciones iniciales sobre el diseño de la operación de la red de telecomunicaciones, ASDI expresó sus perspectivas sobre los deseos del PMA en cuanto al tipo y monto de equipo de telecomunicaciones (estas perspectivas se analizan en el capítulo siguiente).
- Los vehículos de telecomunicaciones donados por la Agencia de Rescate tenían antenas altas, no aptas para las condiciones de los caminos rurales en Honduras (por ejemplo, las líneas eléctricas colgando de árboles bajos a la orilla del camino). Las antenas se quebraron y no fue posible reemplazarlas, ya que no había suministro de estas antenas en Honduras. Este problema fue señalado por representantes del PMA en Honduras. Los ejecutores enfatizaron que este mismo comentario sobre los vehículos se hizo durante operaciones previas (este comentario se analiza en el capítulo siguiente).

(b) Comentarios sobre la asistencia técnica y capacitación:

- El PMA calificó al equipo sueco de apoyo como muy competente y estaba muy satisfecho con la asistencia técnica y la capacitación. Un representante del PMA lo expresó de la manera siguiente:

¹² Equipo estándar según definición del PMA, UNICEF, UNHCR.

"Los miembros del equipo sueco de apoyo eran hábiles, energéticos, dominaban su oficio y se hacían respetar. Trabajaban los fines de semana y demostraban flexibilidad. La capacitación técnica, responsabilidad de ellos, funcionó bien. Nos enseñaron a usar el sistema."

- Representantes del cliente estaban satisfechos con las operaciones de la Agencia de Rescate. Un representante de ASDI se expresó así:

"Los miembros del equipo de apoyo eran capaces, la Agencia de Rescate consiguió buena gente. Fueron considerados como competentes."

Cuadro 3.1 Evaluaciones de la operación de la red de telecomunicaciones por el PMA y ASDI

	Agencia Beneficiaria (PMA)	Cliente (ASDI)
Equipo recibido/entregado	Muy satisfecha	Satisfecho Objeción: Equipo demasiado sofisticado/tecnicamente avanzado
Asistencia técnica y capacitación	Muy satisfecha, quería una prolongación	Satisfecho

Algunos hechos que redondean la apreciación de las operaciones se analizan en el capítulo 4.

3.2 La operación de construcción de puentes

La operación se basó en las apreciaciones de un grupo exploratorio enviado a Guatemala y Honduras por la Agencia de Rescate como una semana después del desastre Mitch (noviembre de 1998). Se reportó que la red vial sufrió daños extensivos y se presentaron propuestas de construcción de puentes en cada país a ASDI. Aquí se refiere a ASDI como el cliente y a la Dirección General de Caminos (y los contratistas de puentes) como el beneficiario.

La operación de construcción de puentes se ejecutó primero en Guatemala. Reconocimiento de los estribos de puente en Honduras comenzó a fines de enero de 1999.

Algunos de los comentarios sobre la operación de construcción de puentes de representantes del beneficiario y el cliente aparecen abajo:

Comentarios generales:

- Según un representante del país beneficiario, la operación sueca fue la más extensiva, tanto con respecto al número de puentes, como también el hecho que la operación comprendió equipo, instalación y capacitación profesional.

- En comparación con las operaciones alemanas y españolas, por ejemplo, el beneficiario encontró la operación sueca más flexible y mejor adaptada a las preferencias hondureñas.
- En términos de eficiencia, la ayuda sueca para construcción de puentes es comparable con la japonesa. Otro representante del beneficiario consideró que la ayuda para la construcción de puentes había fortalecido los lazos entre Suecia y Honduras.
- Por lo general, los representantes del cliente quedaron satisfechos con la operación, pero en comparación con la operación en Guatemala, la de Honduras se caracterizó por demoras por reprogramación y reajuste de prioridades. Un representante del cliente considera que "los puentes en Honduras estaban mal manejados" en cuanto al cálculo de dimensiones (este comentario se analiza en el capítulo siguiente).

Comentarios sobre el equipo recibido/entregado:

- Representantes del país beneficiario declararon que el equipo de puentes recibido es muy bueno: puentes Mabey y Johnsons (M&J) son más fáciles de usar que ACROW (el equivalente norteamericano), puentes M&J tienen buenos manuales y hay buena y rápida asistencia técnica de Inglaterra. Los manuales incluyen descripciones de los elementos con su peso y sus dimensiones, lo cual facilita la preparación para el transporte, por ejemplo. La única desventaja es que los elementos no son intercambiables entre los diferentes tipos, Compact 100, 200 y Universal.
- Representantes del cliente quedaron satisfechos con la construcción Bailey y quedaron con buena impresión de esta clase de ingeniería.

Comentarios sobre el personal, la instalación, la asistencia técnica y la capacitación:

- Según un representante del país beneficiario, los especialistas suecos en instalación de puentes eran "muy profesionales y siempre cumplieron con su palabra".
- Según unos representantes del cliente y el beneficiario, de los tres especialistas, dos habían trabajado "muy bien bajo condiciones difíciles de campo", mientras admiraban la buena voluntad, el entusiasmo y la energía del tercer especialista y elogiaban su pericia en enseñanza.
- Un representante de alta categoría entre las autoridades hondureñas expresó su satisfacción con la transferencia de conocimientos y pericia en estas palabras: "Los suecos no sólo nos han dado de comer, sino nos han enseñado a pescar".
- Representantes del país beneficiario quedaron muy satisfechos con la asistencia técnica que los suministradores del equipo habían proveído.

- Dos representantes del cliente indicaron que había unas deficiencias de competencia entre los miembros del equipo de apoyo. Uno lo explica así: "las personas en el equipo de apoyo tienen una orientación práctica y a veces no entienden cabalmente los procesos estructurales". (Este comentario se analiza en el capítulo 4).

Los comentarios se resumen en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.2 Evaluación de la operación de construcción de puentes por Honduras y ASDI

	Beneficiario - Honduras	Cliente - ASDI
Equipo recibido/entregado	Muy satisfecho	Satisfecho
Instalación y asistencia técnica/capacitación	Muy satisfecho	Satisfecho Objeción: <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo inadecuado de dimensiones • Demoras en el trabajo • Deficiencias de competencia de los miembros del equipo de apoyo

4. PROBLEMAS DE EJECUCIÓN

Este capítulo examina las circunstancias de las dos operaciones evaluadas y presenta unos comentarios generales.

4.1 La operación de la red de telecomunicaciones

En las entrevistas se hicieron comentarios que destacan los aspectos fuertes y débiles de los procesos involucrados en la operación de telecomunicaciones.

¿Requisitos técnicos demasiado avanzados?

El representante del PMA quien preparó las especificaciones técnicas para la operación no visitó al área de Honduras afectada por el desastre antes de los contactos con la Agencia de Rescate. Según representantes del beneficiario y el cliente, la selección del modelo para la operación (tipo de equipo, etc.) se basó en la experiencia ganada en una operación previa de la Agencia de Rescate y el PMA en la región de los Grandes Lagos en África. Antes de aprobarse la propuesta, representantes de ASDI y de la Agencia de Rescate hablaron sobre el monto de los fondos (por ejemplo, sobre los salarios del personal del PMA) y algunos aspectos del equipo pedido (teléfonos por satélite). Un representante del cliente señala que "la escala de la operación de la red de telecomunicaciones y el equipo especializado especificado no fueron necesarios para la operación en Centroamérica". "La red de telecomunicaciones de Centroamérica es más desarrollada que la de África. No deben haberse apresurado tanto." La conclusión es que, en este caso, se debe haber contactado a alguien que conocía las circunstancias en Honduras y Nicaragua en la etapa formativa de la operación.

Según este representante, la Agencia de Rescate debe "poder ser tan competente como el PMA en este campo, tener su propio criterio y poder decir que no a veces". El mismo individuo pensaba que todas las agencias de desarrollo tienen su propia agenda.

Por lo tanto, no se evaluó el nivel de demandas del PMA para la operación.

Como se notó en el capítulo 3, también había problemas con las antenas en los vehículos para telecomunicaciones. En esta instancia, no era que el PMA especificó requisitos técnicos especiales, sino que los requisitos de la Agencia de Rescate no fueron apropiados a las condiciones locales.

Confusión sobre el equipo entregado

Según el acuerdo sobre la operación de la red de telecomunicaciones, los vehículos especiales de todo terreno deben "transferirse a la flota del PMA después de la finalización de la operación la Agencia de Rescate ". Cuando se finalizó la operación, según los ejecutores, no era claro cual oficina del PMA debe recibir los vehículos.¹³

¹³ Había oficinas del PMA en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Parece que nadie pensó en la condición en que se debe entregar el equipo. "Todavía hay etiquetas con el emblema de la Agencia de Rescate y con la bandera sueca en los vehículos entregados al PMA. Esto significa que de alguna manera los del PMA están circulando como representantes de las autoridades suecas. Estos carros hasta se han visto estacionados en "lugares de mala fama".

Hay cuestiones de principio en cuanto a cómo los vehículos (y equipo en general) deben entregarse a una organización.

Un representante del cliente considera que los vehículos y equipo deben haberse entregado a Honduras y no al PMA. "Es el país que debe beneficiarse plenamente de la operación. No es la intención de Suecia beneficiar a las varias agencias de la ONU de esta manera." El representante cuestionó, inclusive, si es legal transferir equipo al PMA de esta manera. Además, este representante opinó que tal equipo usado debe ser valorado cuando se transfiere de una operación a otra. Entre otras cosas, esto permitiría una administración financiera más transparente y mayor control sobre la operación, por ejemplo para averiguar el valor de los elementos transferidos al país beneficiario por Suecia.

Otro representante del cliente consideraba que "Suecia tenía la responsabilidad moral para esto" (es decir, la transferencia del equipo). En cuanto a los vehículos, el representante dijo que "uno puede preguntarse si debemos haberlos vendido al terminar la tarea y devolver el dinero al proyecto."

Como un representante de la Agencia de Rescate señaló, la Agencia de Rescate y ASDI deben revisar sus procedimientos para la entrega de equipo. Es necesario "asegurar que el beneficiario realmente necesita el equipo a entregarse, y fijar condiciones para el uso posterior del equipo."

Falta de una visión a largo plazo

En el documento inicial de exploración de las necesidades, en que se basó la decisión de financiar la operación, dice:

"El desarrollo de la red de telecomunicaciones es importante no sólo durante la etapa aguda del desastre, sino será significativa para la reconstrucción de los países. Además del PMA y UNICEF, otras agencias de la ONU y las ONGs podrán usar la red."¹⁴

Durante nuestra visita a la oficina del PMA en Tegucigalpa, surgió que el sistema de telecomunicaciones ya se vuelve obsoleto. El equipo entregado a Honduras cumple con el estándar VHF. De hecho lo que usan en Honduras es el estándar AHF. El país no tiene la pericia necesaria para usar el equipo entregado por Suecia. La visión a largo plazo sobre el uso el equipo mencionado en el documento exploratorio de ASDI (y que también fue deseado por el PMA) no se ha logrado, juzgando por la situación en mayo

¹⁴ ASDI, Beslut om insatsstöd (Decisión sobre financiamiento del proyecto), 1998-11-30, SEKA-Hum 813/98.

del 2000. Durante nuestra visita los representantes del PMA que entrevistamos expresaron su deseo de más ayuda sueca para obtener la pericia necesaria para utilizar y mantener el sistema.

Los problemas observados indican que no es suficiente seleccionar un sistema de telecomunicaciones de acuerdo con el estándar global (para las agencias de la ONU). Hay talvez un papel aquí para la Agencia de Rescate, para indicar al cliente la importancia de hacer uso de la pericia técnica del país interesado, cuando se espera que un sistema de telecomunicaciones opere durante un plazo de varios años.

4.2 La operación de construcción de puentes

Para destacar los puntos fuertes y débiles de la operación de construcción de puentes, vamos a comparar las condiciones para la construcción de puentes provisionales en Guatemala y en Honduras.

La operación de construcción de puentes en Guatemala fue "extremadamente rápida" según un representante del cliente. Después de alguna asistencia por parte de los especialistas suecos, Caminos¹⁵ y la compañía de ingeniería Rega se encargaron de la obra y completaron la construcción de puentes.

Las actividades en Honduras no marchaban tan bien. En un capítulo anterior notamos los comentarios del cliente indicando que la operación de puentes en Honduras se caracterizó por "demoras debido a la reprogramación y reajuste de prioridades". Los ejecutores entrevistados mencionaron dos factores más, relacionados con el manejo de la operación de construcción de puentes por las autoridades hondureñas, que también causaban demoras, siendo éstos los procesos engorrosos para la contratación de consultores y para la emisión de pagos a los contratistas de construcción.

Al comparar las condiciones prevalecientes en cada país, encontramos las siguientes diferencias.

Generales

La administración pública en los dos países es de tipo diferente: Guatemala tiene una administración descentralizada, mientras la de Honduras es centralizada.

Honduras también tiene procesos administrativos más extensivos, debido a la necesidad de deshacerse de la imagen de que con el soborno puede lograr puestos y nombramientos. Las ambiciones de hacerse cargo también contribuyeron a hacer el trabajo de alivio y de reconstrucción más lento que en Guatemala.

La infraestructura de Guatemala no se dañó tanto por el huracán Mitch como la de Honduras. Por lo tanto, la tarea de construcción de puentes fue más fácil en Guatemala.

¹⁵ El equivalente en Guatemala de la Administración Nacional de Caminos Sueca.

La organización a cargo

La naturaleza de la administración pública influyó en la actuación de las contrapartes (las autoridades responsables de la construcción de puentes) en cuanto al desempeño de sus responsabilidades:

- Caminos es una organización moderna con su propio presupuesto.
- La Dirección General de Carreteras pertenece a un ministerio, lo que significa que no tiene su propio presupuesto, por ejemplo. El proceso para la contratación de las firmas constructoras de puentes es complicado. Hay procesos engorrosos de pago. Primero, la factura debe aprobarse por SOPTRAVI (el ministerio a cargo de la infraestructura) y después por el Ministerio de Finanzas, antes de iniciar el proceso de pago. Este proceso puede, a veces, tomar varios meses.

Hay otras diferencias entre las organizaciones. Caminos tiene personal con amplios conocimientos especializados. Como SOPTRAVI mismo, la Dirección General de Carreteras tiene dificultad en retener a personal competente. Muchos salen para el sector comercial, donde ganan salarios más altos.

Además, debido a los daños extensivos causados por el huracán Mitch, el cargo de trabajo de la Dirección General de Carreteras ha sido tres o cuatro veces mayor que en un año normal.

El país no ha vuelto a la normalidad después de los daños del huracán, situaciones de emergencia siguen siendo comunes al comienzo de la temporada lluviosa. Esto era el caso durante nuestra visita en mayo de 2000. Había inundaciones en varias áreas del país, y puentes se llevaron de nuevo.

Cuando visitamos el lugar de construcción de Lomas del Carmen cerca de San Pedro Sula, llamé SOPTRAVI para mandar al personal de construcción de puentes a otro sitio donde un puente se había llevado. Se le explicó al director de SOPTRAVI que no se debía transferir al personal porque tenía que terminar lo que estaba haciendo.¹⁶ El argumento se aceptó. Este episodio indica cierta falta de visión y planificación de las autoridades hondureñas encargadas.

Contratistas

En Guatemala se contrató Rega, una compañía consultora de importancia, con amplios recursos propios. Unos de los ingenieros de Rega ya tenían experiencia con puentes provisionales. Algunos de los empleados hablaban inglés.

En Honduras, hubo un proceso separado de contratación para cada estribo de puente, con el resultado que había ingenieros diferentes en cada trabajo. Los contratistas no tenían

¹⁶ A pedido del especialista sueco presente en el sitio de trabajo, DAD (María B.W.) hizo la explicación, una indicación que el consultor sueco no dominaba el idioma del país.

experiencia con puentes provisionales. La falta de recursos fue evidente durante nuestras visitas a los sitios de construcción.

El papel de las embajadas

La Embajada Sueca en Guatemala tomó parte activa en el esfuerzo de construcción de puentes y proveyó asistencia útil al equipo de apoyo. Los representantes de la Embajada y los especialistas en puentes se llevaban bien.

No había Embajada Sueca en Honduras cuando la operación comenzó. La oficina de ASDI, establecido en Honduras en el verano de 1999, no tenía papel formal en las operaciones (la oficina ahora provee asistencia en la ejecución de la operación de construcción de puentes).

Idioma

Los especialistas en puentes se defendían con inglés en Guatemala. El dominio del español habría sido útil en Honduras (aunque ayudó que uno de los especialistas podía expresarse en portugués). Según el personal de la Agencia de Rescate, sus conocimientos inadecuados de español o portugués no impedían su trabajo. No veían un buen dominio del idioma como necesario para la operación sueca. Como dijo uno: " un puente no se negocia, se construye".

Las operaciones se comparan en el cuadro 4.1 abajo.

Cuadro 4.1 Una comparación de las operaciones de puentes en Guatemala y Honduras

Condiciones	Guatemala	Honduras
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Administración pública descentralizada • Afectado levemente por Mitch 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración pública centralizada • Sistema para controlar el soborno • Afectado gravemente por Mitch
Organización a cargo	Caminos: <ul style="list-style-type: none"> • Propio presupuesto • Buen acceso a conocimientos especializados 	Dirección General de Carreteras: <ul style="list-style-type: none"> • Sin presupuesto propio • Proceso de adquisición complicado, proceso engorroso de pagos • Falta de conocimientos especializados • Cargo de trabajo 3-4 veces lo normal
Contratista	Rega: <ul style="list-style-type: none"> • Firma grande, amplios recursos • Experiencia con puentes provisionales 	Varios contratistas diferentes: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos • Experiencia inadecuada con puentes provisionales
Papel de las Embajadas	<ul style="list-style-type: none"> • Buena cooperación, proveía asistencia 	<ul style="list-style-type: none"> • No hubo embajada • Oficina ASDI no tenía papel formal
Idioma	<ul style="list-style-type: none"> • Se podía usar inglés 	<ul style="list-style-type: none"> • Inglés menos útil

4.3 Problemas y propuestas respecto a ambas operaciones

Surgen varias preguntas al examinar las operaciones: ¿Quién debe decidir si una operación es factible? ¿Cómo se consigue la información necesaria para hacer buenas decisiones? En algunos casos sería por medio de una embajada existente, en otros por medio de una visita exploratoria. ¿Cuál debe ser la composición de un equipo exploratorio? ¿Se debe entregar equipo (por ejemplo, maquinaria o vehículos)? Si se debe, ¿a quién? ¿Cómo se debe estructurar un acuerdo de entrega de tal equipo?

Algunos de los problemas específicos encontrados en los procesos de ejecución se destacan abajo. En el primer caso, el problema se refiere a la operación de construcción de puentes.

La ausencia de acuerdos. No hubo ningún acuerdo (entre países, autoridades o agencias). Uno de los entrevistados dijo que "acuerdos con el país beneficiario son importantes para promover que tome la responsabilidad para su propio desarrollo. . son importantes porque entonces existe un equipo de negociaciones, que puede ser útil si hay demoras".

Inadecuada planificación y administración del proyecto. La administración del proyecto por la Agencia de Rescate fue inadecuada, según representantes del cliente. Hubo demoras. Un entrevistado comentó: "Los miembros del equipo de apoyo se frustraban con la situación resultante". La tarea era tan grande (el contrato de ASDI con la Agencia de Rescate era de SEK 40 millones) que sub-objetivos para las diferentes etapas de la operación deben haberse especificado, para ordenar el proceso.

Experiencia inadecuada de los miembros del equipo de apoyo. Como ya se mencionó, a los técnicos no les interesaban, ni entendían, los procesos estructurales operantes. Es decir, no entendían, por ejemplo, los procedimientos engorrosos para la contratación, etc., de la administración hondureña. No identificaron con quien negociar, y como resultado, no fue posible establecer objetivos y sub-objetivos para la ayuda sueca. Por encima, los miembros del equipo de apoyo no hablaban español.

Dos de los especialistas en puentes tenían experiencia con la construcción de puentes en Angola. Pero como indicó un representante del cliente en una entrevista, hay diferencias en la naturaleza de las operaciones. En Honduras, "el equipo de apoyo de la Agencia de Rescate tenía un papel asesor en el proceso de construcción de puentes y no un papel ejecutor". En Angola, el equipo tenía un mandato más amplio y un papel de ejecución. Así basta para describir el problema. También se han hecho propuestas para mejorar las operaciones.

- Los procesos de adquisición deben ser competitivos.
- Especifique las características técnicas del trabajo.
- Se debe preparar un documento de proyecto en conjunto con el socio cooperante en el país.
- Aclare el tipo de operación, si es de alivio de un desastre, o de reconstrucción.
- Asegure que el acuerdo es del nivel apropiado (considere cuáles instituciones deben ser involucradas; por ejemplo, ¿qué papel tendría la Embajada Sueca o la oficina de ASDI en el país?
- Asegure que los requisitos en cuanto al informe final son claros (¿quién recibe el informe?).

5. CONDICIONES ESTRUCTURALES

5.1 Debilidades en la organización de la Agencia de Rescate

Antes de examinar los aspectos fuertes y débiles en las estructuras y los procedimientos de la Agencia de Rescate evidentes en las operaciones evaluadas, queremos señalar que estamos concientes que la participación de la Agencia de Rescate en las operaciones internacionales ha aumentado de manera considerable en los últimos años.¹⁷ Estas actividades están en proceso de desarrollo.

Los comentarios hechos durante las entrevistas con los representantes del cliente y de los ejecutores, en cuanto a mejorar las operaciones de la Agencia de Rescate, se han compilado abajo.

Planeamiento de las operaciones

- Revise los procedimientos para la entrega de equipo. Un representante de los ejecutores dijo: "Los teléfonos por satélite llegaron, pero no funcionaron; hubo demora de dos meses antes que el equipo de apoyo recibiera el vehículo, y no estaba en buenas condiciones; la entrega de la computadora se demoró." Representantes del cliente se dieron cuenta que "artículos equivocados" se entregaron, por ejemplo, artículos que no se cuadraban con los pedidos hechos por el equipo de apoyo.
- Haga uso de un equipo exploratorio inicial. Representantes del cliente y de los ejecutores creen que la Agencia de Rescate debe enviar un equipo exploratorio, competente para evaluar las necesidades de asistencia, a las áreas afectadas por desastres.
- Revise la distribución del trabajo en las operaciones de largo plazo (como la de construcción de puentes, por ejemplo). Representantes de los ejecutores y el cliente vieron esto como necesario.¹⁸
- Desarrolle una visión conjunta de la situación. Esto fue sugerido por un representante de los ejecutores.¹⁹

Papeles y pericia

- Establezca su área de pericia (una o varias). Varios representantes del cliente y los ejecutores entrevistados mencionaron que la Agencia de Rescate debe especificar su

¹⁷ Por ejemplo, en 1997 la Agencia de Rescate asumió el trabajo de SWEDERELIEF en el área de infraestructura, incluyendo la construcción de puentes provisionales.

¹⁸ "Durante tales operaciones podría ser necesario tener a una persona quien funciona como un coordinador administrativo, quien está en contacto con las autoridades locales y suecas, la Agencia de Rescate, etc., y a una o más "oficiales de campo" quienes se concentran en el trabajo práctico en el campo", según un representante de los ejecutores.

¹⁹ Lo expresó de la manera siguiente: "Hay que desarrollar procedimientos de parte del equipo de apoyo para el arranque de la operación, en términos de describir y presentar las justificaciones para la operación, la situación en el área, el objetivo, etc. Es decir, hay que establecer los lineamientos para una "reunión de arranque".

área de trabajo. Debe decidir los sectores en que se enfocará y aclarar sus áreas de pericia. Ya se mencionó (sección 4.1 arriba) que la Agencia de Rescate debe ser tan competente como el cliente.

- Adquiera el conocimiento necesario sobre la organización del país beneficiario. Este comentario fue hecho por varios representantes del cliente, relacionado al entendimiento inadecuado en cuanto a la burocracia hondureña, referente a la operación de construcción de puentes (sección 4.2).
- Mejore el análisis y el monitoreo del área circundante. Según los representantes del cliente, a la Agencia de Rescate le falta la capacidad para analizar y monitorear las áreas circundantes, que puede reducir la calidad de las operaciones.
- Adquiera más analistas y estrategias. "Más personal en la sección internacional. Sobre todo, personas capaces de seguimiento, control y evaluación de las operaciones. Se pierde mucho tiempo en corregir errores en conexión con el informe final." Esto fue expresado por un representante de la Agencia de Rescate.

Administración financiera

- Los requisitos de contabilidad deben adaptarse a las circunstancias de las áreas en que se llevan a cabo las operaciones. Según un representante de la Agencia de Rescate, los procedimientos de la Agencia de Rescate deben mejorarse. En muchos casos es imposible encontrar un recibo aceptable al sistema de contabilidad de la Agencia de Rescate.
- Debe mejorarse el seguimiento de los gastos, para facilitar la reprogramación. Según un representante de los ejecutores, la Agencia de Rescate debe "mantener informado al equipo de apoyo sobre la situación financiera de la operación, para facilitar el reajuste de las prioridades, la reprogramación, etc."

Responsabilidad y autoridad interna

- Especifique la responsabilidad y la autoridad de los puestos diferentes, tal como gerente de proyecto, etc. Un representante de la Agencia de Rescate encontró que mucho cayó entre las grietas cuando hubo cambio de gerente de proyecto durante la operación de construcción de puentes en Honduras. Quiso enfatizar los procedimientos inadecuados para la transferencia de proyectos entre gerentes.

Bienestar del personal

- Reduzca el cargo de trabajo de los empleados de la división internacional (tratado en la sección 5.2 abajo).
- Especifique las reglas de conducta y comportamiento para los miembros del equipo de apoyo. Representantes de la Agencia de Rescate y ASDI han expresado el deseo de mayor claridad sobre las normas éticas y morales que se aplican al equipo de apoyo. Este punto surgió en conexión con las operaciones en Honduras.
- Adapte las condiciones al plazo de la operación. La Agencia de Rescate debe formular procedimientos apropiados para asegurar el bienestar del personal durante operaciones de largo plazo. Hoy, hay reglas rígidas que no permiten que los fondos

para viajes a casa (viajes para rendir informes) se usen para que parientes puedan viajar al área de la operación, aunque sería más práctico, en términos de la operación misma.

- Haga los críticos en forma directa y derecha, y evite los rumores. Según un representante, la Agencia de Rescate debe transmitir al equipo de apoyo en forma directa y clara cualquier reacción, comentario o crítica sobre asuntos que les afecta personalmente a los miembros, para evitar cualquier clase de rumores. Tales rumores podrían afectar negativamente las relaciones entre los integrantes del equipo de apoyo y, en el peor de los casos, afectarían negativamente la ejecución de la operación.

Evaluación

- Establezca procedimientos para asegurar que se beneficia de la experiencia. Las operaciones deben evaluarse. La capacidad de la Agencia de Rescate de aprovechar las "lecciones aprendidas" se limita actualmente debido a que usa tantos consultores.

El cuadro abajo resume las sugerencias para mejoras ofrecidas por el personal de ASDI y la Agencia de Rescate.

Cuadro 5.1 Operaciones futuras de la Agencia de Rescate. Sugerencias para mejoras hechas por ASDI y la Agencia de Rescate (los comentarios en letra itálica se refieren principalmente a operaciones de largo plazo)

Manejo de las Operaciones	Sugerencias para Mejoras
Planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor análisis de las necesidades en cuanto a equipo, vehículos, etc. • Uso de visitas exploratorias iniciales • <i>Revise el planeamiento para operaciones de largo plazo</i>
Papeles y pericias	<ul style="list-style-type: none"> • Identifique el área de trabajo—los sectores de enfoque • <i>Entienda las estructuras y formas de organización del país beneficiario</i> • Mejore el análisis y monitoreo de las áreas circundantes
Administración Financiera	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mejore seguimiento de los gastos para facilitar la reprogramación</i>
Bienestar del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Especifique y aclare las reglas de conducta para los miembros del equipo de apoyo
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Aproveche las "lecciones aprendidas"^{1a}

^aSugerido por personal de la Agencia de Rescate solamente

5.2 La relación entre ASDI y la Agencia de Rescate

Algunos de los entrevistados comentaron sobre como la estructura organizativa influye la eficacia de las operaciones. Hicieron referencia a las diferencias de cultura organizativa entre las instituciones y las diferencias entre sus áreas de responsabilidades.

ASDI y la Agencia de Rescate pertenecen a ministerios diferentes

"En muchos casos el hecho que la división internacional de la Agencia de Rescate y ASDI pertenecen a ministerios diferentes causa problemas. Es difícil para los ministerios ponerse de acuerdo en las decisiones." Comentarios similares fueron hechos por varios representantes de ASDI y la Agencia de Rescate.

Según un representante, "Sería más fácil obtener el financiamiento para las operaciones si la división internacional de la Agencia de Rescate fuera parte de ASDI." "Fue casi por casualidad que a la Agencia de Rescate le tocaban las operaciones internacionales", dijo otro. Otra razón puede ser que la Agencia de Rescate comenzó sus actividades hace tiempo.²⁰

Diferencias culturales entre ASDI y la Agencia de Rescate

Los representantes de ASDI y la Agencia de Rescate que han comentado al respecto encuentran que las relaciones con ASDI son buenas, por lo general. Las dificultades surgen de problemas de comunicación entre las divisiones distintas de la Agencia de Rescate y ASDI. El plazo de tiempo para su trabajo es diferente— la Agencia de Rescate programa su trabajo por día, ASDI a menudo lo programa por mes. Representantes de ASDI y la Agencia de Rescate comentaron que es difícil para ASDI ser flexible, talvez por su forma de organización.

Actualmente, la Agencia de Rescate gana bastante aprecio y buena voluntad como resultado de sus operaciones, y ASDI gana muy poco, aunque provee los fondos. La mayoría de las operaciones de la Agencia de Rescate se llevan a cabo sin involucrar los servicios de rescate del ámbito nacional o doméstico. Los representantes de la Agencia de Rescate y ASDI que comentaron al respecto no percibían ningún nexo claro entre las operaciones internacionales de la Agencia de Rescate y sus otras actividades.

Casi todos los representantes de la Agencia de Rescate y ASDI comentaron que el diálogo entre las dos agencias debía fortalecerse, por ejemplo por medio de evaluaciones conjuntas al finalizar una operación.

La distribución de responsabilidades y autoridad entre la Agencia de Rescate y ASDI debe aclararse.

²⁰ Armenia, 1988

Cargo pesado de trabajo

En nuestras entrevistas con los representantes de la Agencia de Rescate y ASDI, surgió que los gerentes de proyecto de la Agencia de Rescate y los supervisores designados de ASDI tienen la responsabilidad de varias operaciones, que limita su conocimiento de los proyectos y sus problemas. Las divisiones involucradas de ambas agencias parecen ser sobrecargadas de trabajo.

Un entrevistado de la Agencia de Rescate dijo que la administración se daba cuenta del cargo de trabajo, y entre otras medidas, organizó un cursillo en manejar el estrés. Sin embargo, había tanto trabajo que varias personas consideraban que no tenían tiempo para participar en el cursillo.

6. RESUMEN Y RECOMENDACIONES

Esta evaluación de las operaciones de la Agencia de Rescate en Centroamérica después del desastre Mitch encontró lo siguiente:

- Los beneficiarios—el PMA y Honduras—quedaron muy satisfechos con las operaciones de la Agencia de Rescate de telecomunicaciones y construcción de puentes. Están satisfechos con el equipo entregado y la asistencia técnica y capacitación provista por los especialistas suecos. Según los beneficiarios, los especialistas suecos eran competentes y flexibles. Al comparar la operación de construcción de puentes con operaciones similares de otros países, los representantes de Honduras entrevistados indicaron que la operación sueca fue de mayor calidad.
- Por lo general el cliente, ASDI, quedó satisfecho con las operaciones de la Agencia de Rescate. Se señalaron algunos problemas con el equipo de telecomunicaciones y con los procedimientos relacionados al trabajo del equipo de apoyo en la operación de construcción de puentes.
- La Agencia de Rescate contrató a especialistas eficientes y las operaciones comenzaron rápidamente.

En el curso de la evaluación, surgieron indicaciones de la necesidad de revisar algunos aspectos de las operaciones internacionales, incluyendo las estructuras organizacionales de ASDI y la Agencia de Rescate, y la manera de organizar las operaciones internacionales.

La estructura organizativa debe mejorarse y se deben aclarar las responsabilidades y los papeles de ASDI y de la Agencia de Rescate en las operaciones internacionales. Abajo se sugieren unos temas para un diálogo entre las dos agencias:

- Evaluación de los factores en pro y en contra antes de decidir a emprender una operación (¿uso de un equipo exploratorio? ¿análisis de las áreas circundantes?)
- Procedimientos para evaluaciones conjuntas (la estructura del informe final, etc.)
- Acuerdos con el país o la agencia beneficiaria (responsabilidades del país beneficiario, etc.)
- Acuerdos sobre la transferencia de equipo (procedimientos de entrega, remoción de etiquetas, banderas suecas, etc.)

Un factor importante que afecta la ejecución exitosa de esta clase de operación es el excesivo cargo de trabajo de las divisiones de ASDI y la Agencia de Rescate encargadas de tales operaciones. Este problema requiere solución.

Recomendamos lo siguiente en cuanto al planeamiento y la organización de la Agencia de Rescate:

1. Identificar áreas de pericia. La Agencia de Rescate podría involucrarse en las operaciones en que tiene una ventaja competitiva (pericias técnicas, equipo avanzado, etc.).
2. Revisar los procedimientos y las rutinas operativas: la Agencia de Rescate podría mejorar las descripciones de la responsabilidad y la autoridad de los gerentes de proyecto, jefes de operaciones, etc. (también deben haber procedimientos para la transferencia de responsabilidad a nuevos gerentes de proyecto).
3. La Agencia de Rescate podría formular procedimientos para el chequeo del equipo (vehículos, computadoras, etc.) antes de su entrega al sitio de la operación, para asegurar que sea funcional y apropiado a las condiciones locales.
4. La Agencia de Rescate podría conducir evaluaciones de las operaciones finalizadas y establecer procedimientos para asegurar que la experiencia se aproveche.
5. Los procedimientos en cuanto al bienestar del personal y el financiamiento podrían ajustarse para las operaciones de largo plazo.
6. Se podría mejorar la manera de transmitir reacciones o críticas sobre el desempeño de los miembros del equipo de apoyo.

ANEXO 1 – RESPUESTAS DEL PMA AL CUESTIONARIO



World Programa Programme
 Food Mundial de Alimentaire
 Programme Alimentos Mondial

برنامج
 الأغذية
 العالمي

FAX

The Food Aid Organization of the United Nations

Via Cesare Giulio Viola, 68/70 - 00148 Rome Italy
 Tel.: +39 06 65131 Fax: +39 06 6590632 / +39 06 6590637
 Telex: 626675 WFP I Website: www.wfp.org E-mail: firstname.lastname@wfp.org

<p>FROM: Denis Vidal Officer-in-Charge Resources Mobilization Service (Europe, Middle East & Africa) FAX: +39 06 6513 2891 EMAIL: denis.vidal@wfp.org</p>	<p>Pages: 2 13 July 2000</p>
<p>TO: Ms. Maria Broberg Wulff Director of Research Division of Defence Analysis Stockholm, Sweden Stockholm FAX: 0046 8 706 38 68</p>	<p>CC:</p>

SUBJECT: SRSA Evaluation

With reference to your request of 26 June 2000, seeking WFP's assessment of SRSA's telecom mission performance and deliveries after the Hurricane Mitch in Central America, we are pleased to provide you with the following answers:

1. Are you satisfied with the SRSA mission performance -

A) regarding the telecom equipment delivered?

SRSA used to deliver telecoms equipment which was non-compatible to WFP (and to a number of other UN agencies). This mission was the first time SRSA brought standard equipment, i.e. Codan HF radios and Neste solar systems (the solar panels, however did not arrive and were therefore never installed). At the time, SRSA mentioned they were about to change their standards to those of WFP/UNICEF/UNHCR. In Central America, WFP was fully satisfied with the equipment delivered.

B) regarding the installation of the equipment?

The SRSA technicians were trained by the WFP technicians on the installation of the material. Although the team did not always operate at full speed, the installations were well done.

C) regarding the training received by the WFP personnel?

Yes fully satisfied. For each installation, WFP personnel was given proper training.

2. Do you have suggestions/comments to improve SRSA's performance for the future -

A) regarding the telecom equipment delivered?

It is of critical importance that telecoms equipment is standard to WFP.

The SRSA technicians arrived without their tools, which were shipped via air freight. Quite some of the equipment was sent by sea freight. In an emergency operation, it is important that technicians arrive with their tools on the same flight. Alternatively, the equipment should arrive soon after, preferably air freight. In an emergency operation it is important that the equipment deployment can start as soon as the technicians have arrived.

B) regarding the installation of the equipment?

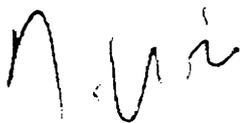
It is advisable to have regular training sessions (once per year) where SRSA technicians can receive training or at least an update on the telecoms standards and new equipment/systems WFP is deploying in the field. WFP regularly provides training for standby partners. It is also crucial that SRSA technicians are adequately briefed and supervised, for each emergency operation, by an experienced WFP technician.

C) regarding the training received by the WFP personnel?

none.

We hope that these answers are useful inputs for the evaluation. Should you have further questions or require clarifications to the above, please do not hesitate to contact the Resources Mobilisation Service.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'N. W. i'.

