

CASO DE ESTUDIO

PARAGUAY 2019–2020 / INUNDACIONES

PALABRAS CLAVE: COVID-19, materiales de información, educación y comunicación, distribución de artículos no alimentarios

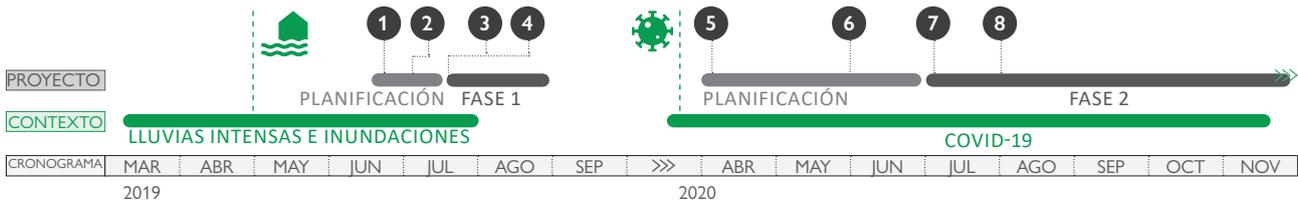
CRISIS	Inundaciones y COVID-19, desde mayo de 2019
PERSONAS AFECTADAS	70.000 hogares (273.000 personas)*
LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO	Asuncion, Paraguay
PERSONAS QUE SE BENEFICIARON DEL PROYECTO	2.925 hogares (8.775 personas): Respuesta a las inundaciones de 2019 15,000 hogares: Respuesta a la COVID-19 en 2020
RESULTADOS DEL PROYECTO	2.925 kits para la construcción de alojamientos y artículos de primera necesidad 1.941 personas recibieron formación sobre el uso de equipos para la construcción de alojamientos 13.000 hogares recibieron mensajes de carácter general sobre la mitigación de la COVID-19 2.000 HHs recibieron mensajes de carácter específico sobre la mitigación de la COVID-19 en los alojamientos
COSTOS DIRECTOS	100 dólares EE.UU. por hogar (equipos para la construcción de alojamientos y artículos de primera necesidad) 0.25 dólares EE.UU. por hogar (difusión de mensajes relacionados con la COVID-19)
COSTOS DEL PROYECTO	200 dólares por hogar (equipos para la construcción de albergues y artículos de primera necesidad) 0,80 dólares EE.UU. por hogar (difusión de mensajes relacionados con la COVID-19)



RESUMEN DEL PROYECTO

Este proyecto contribuyó a la provisión de albergues de emergencia y la formación mediante el suministro de equipos para la construcción de albergues y artículos de primera necesidad a 2.925 hogares afectados por las inundaciones en Asunción. A este le siguió en 2020 un proyecto específico sobre la COVID-19, en el que se difundieron mensajes generales sobre la mitigación del riesgo de COVID-19 y se prestó asesoramiento específico sobre el modo en que las comunidades podían adaptar sus albergues para mitigar la propagación del virus.

* Secretaría de Emergencia Nacional - Paraguay



- Mayo de 2019:** El Paraguay registró intensas lluvias que causaron la rápida crecida del río Paraguay.
- 1** **25 de junio-2 de julio de 2019:** Evaluación de las necesidades.
- 2** **3- 15 de julio de 2019:** Identificación de las comunidades afectadas y colaboración con estas.
- 3** **16 de julio-30 de agosto de 2019:** Formación, colaboración con las comunidades y distribución de materiales.
- 4** **1 6 de julio-30 de agosto de 2019:** Seguimiento posterior a la distribución
- 11 de marzo de 2020:** Declaración del nuevo brote de COVID-19 como pandemia mundial por la OMS.
- 5** **Abril-mayo de 2020:** Evaluación de las necesidades y planificación
- 6** **Junio 2020:** Diseño de proyecto.
- 7** **Julio-agosto de 2020:** Difusión de mensajes.
- 8** **Agosto - noviembre de 2020:** Seguimiento posterior a la distribución.



A lo largo de todo el proyecto, los asociados celebraron consultas con los miembros de las comunidades y dirigentes.

CONTEXTO

Entre marzo y julio de 2019, el Paraguay sufrió intensas lluvias que causaron la rápida crecida del río Paraguay y afectaron a más de 70.000 hogares, 13.000 de ellos en la ciudad de Asunción. Las inundaciones forzaron los desplazamientos internos y obligaron a las familias a trasladarse a Alojamiento temporal tanto planeados como espontáneos.

En Asunción, los márgenes del río Paraguay están ocupados por asentamientos informales, que se caracterizan por la precariedad de las viviendas, la carencia de infraestructuras, la falta de acceso a los servicios y la irregularidad en la tenencia de la tierra. Se calcula que 45.000 personas viven en zonas propensas a las inundaciones dentro de la capital. El río suele experimentar una crecida cada 10 años, pero desde 2014 la frecuencia de las inundaciones no deja de aumentar, y estas se producen prácticamente todos los años. Pueden durar entre dos y diez meses. Las intensas lluvias registradas entre marzo y julio de 2019 causaron inundaciones que se prolongaron durante siete meses.

SITUACIÓN DESPUÉS DE LAS INUNDACIONES

Los hogares radicados en zonas propensas a las inundaciones de la ciudad de Asunción se inundan de forma recurrente, por lo que, a lo largo de los años, sus miembros han ido localizando terrenos cercanos en los que refugiarse durante los desastres. Las inundaciones de 2019 se produjeron de forma repentina, y las familias tuvieron que abandonar sus casas apresuradamente y trasladarse a terrenos al aire libre y espacios públicos en busca de refugio, donde en principio construyeron alojamientos improvisados utilizando materiales como lonas de plástico y cartón. Tras las inundaciones en Asunción se establecieron 118 emplazamientos planificados y no planificados. El Gobierno se encargó de administrar algunos de esos emplazamientos, como los campamentos de emergencia, pero en otros casos las familias se vieron obligadas a ocupar espontáneamente espacios públicos poco seguros e improvisados.

Las actividades de coordinación se organizaron a nivel local, desde las organizaciones comunitarias y municipales. La declaración de emergencia nacional se produjo casi cuatro meses después de que comenzaran los desplazamientos. La movilización de recursos por parte del Gobierno nacional fue escasa. Aunque el Gobierno proporcionó a algunas familias desplazadas materiales para la construcción de albergues, como madera contrachapada y placas de metal, no se llegó a dar respuesta a las necesidades de albergue de todas las familias.

ENFOQUE DEL PROYECTO

El proyecto pretendía ampliar la respuesta del Gobierno mediante el suministro de equipos para la construcción de alojamientos (shelter kit) (lonas, herramientas y anclajes) y artículos de primera necesidad (dispositivos de luz solar, mosquiteros y mantas) a los desplazados para resguardarlos de los elementos, aumentar su privacidad y seguridad, garantizarles condiciones de vida más dignas y protegerlos de las enfermedades transmitidas por vectores.

El proyecto se planteó como una asociación de tres organizaciones y se inscribió en el marco de un acuerdo de asociación a nivel mundial. Se solicitó la colaboración del

departamento responsable de la gestión de desastres, quien se encargó de la prestación de apoyo por parte del Gobierno.

El “paquete de respuesta” distribuido por los asociados se basó en el modelo normalizado de respuesta a las necesidades de alojamiento de emergencia, adoptado por estos a nivel mundial. Mediante la evaluación de las necesidades y las consultas con las comunidades, el paquete de respuesta se adaptó al contexto local en atención a la adecuación cultural, las necesidades materiales, las condiciones de infraestructura y las capacidades de la población afectada.

Los socios optaron por un enfoque de asistencia en especie en lugar de recurrir a ayudas en efectivo, al considerar que este tipo de intervención resultaba más eficaz para lograr los resultados deseados. Los socios no contaban con la capacidad necesaria para adoptar las dos modalidades de ayuda, y les pareció que el enfoque en especie era más equitativo para lograr resultados en materia de provisión de alojamiento.

A excepción de algunas mantas adicionales que se adquirieron de proveedores locales, todos los bienes se importaron de depósitos de existencias acumulados anteriormente, a fin de optimizar la eficacia del proyecto, ateniéndose al calendario previsto. Los socios pudieron empezar a importar existencias al cabo de tres semanas de iniciarse el proyecto, un plazo que habría sido mucho mayor si la respuesta se hubiera basado fundamentalmente en la adquisición local. Tras las consultas con las comunidades y el Gobierno al inicio del proyecto, se llegó a la conclusión de que la oferta local de ciertos materiales clave para el proyecto tenía una calidad inferior a la de los materiales que se podían importar de las existencias.

IDENTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

La identificación de los beneficiarios se llevó a cabo en colaboración con el Gobierno nacional y con instancias clave de la municipalidad de Asunción. El objetivo era localizar aquellos emplazamientos donde se instalaban las personas desplazadas que habían recibido menos asistencia hasta ese momento. Dado que, en general, los socios del proyecto disponían de una capacidad limitada para cubrir todas estas necesidades de alojamiento en la ciudad, se dio prioridad a los emplazamientos que acogían a familias que padecían una situación de mayor marginalidad antes de la inundación y cuyo desplazamiento se prolongaría más tiempo. Los socios decidieron adoptar un enfoque generalizado para la distribución de material dentro de los emplazamientos identificados, ya que la mayoría de las familias en estos lugares se encontraban en una situación similar.



Formación sobre el uso de materiales para la construcción de alojamientos y artículos de primera necesidad.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Durante todo el proyecto, los socios celebraron consultas con los grupos y dirigentes comunitarios para orientar a las comunidades sobre el proyecto propuesto, comprender sus necesidades y deseos y tomar las medidas necesarias para la distribución de material y la organización de actividades de formación. Cuando fue posible, los miembros de las comunidades prestaron apoyo en las actividades de orientación, formación y distribución de material. Se consultó a las comunidades sobre cuestiones técnicas, como la elaboración de material de información, educación y comunicación (IEC), y las propuestas planteadas en los intercambios con los grupos de discusión llevaron a realizar cambios significativos en los mensajes y el lenguaje utilizados en estos materiales. En algunas de estas comunidades existían preocupaciones relacionadas con la protección, y los asociados colaboraron con sus representantes para tratar de entenderlas y evitar que el proyecto las agravase. Una de las razones por las que se adoptó un enfoque generalizado para la distribución de material era reducir la sensación de disparidad en las comunidades, al considerarse que podía agravar las preocupaciones relacionadas con la protección.

FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN

Se llevaron a cabo actividades de orientación general sobre el proyecto en todas las comunidades. Esta orientación se reforzó con una formación más técnica sobre el uso de materiales para la construcción de albergues y artículos de primera necesidad. Durante las sesiones de orientación se destacó que los materiales distribuidos podían ser útiles tanto en el contexto del desplazamiento como para permitir y facilitar el regreso a las zonas habituales de residencia. Los asociados organizaron sesiones de “formación de formadores” en las que se impartió capacitación a los dirigentes comunitarios y a determinados miembros de la comunidad para que prosiguieran la formación y compartieran las explicaciones con aquellos que no pudieran asistir, y se animó a todos los participantes a impartir la formación a otras personas y a ayudar a aquellas que tuvieran menos capacidades. De este modo, los socios pretendían fomentar la implicación de la comunidad y su participación en el uso de los materiales tras su distribución.

DISTRIBUCIONES

Las distribuciones de materiales se realizaron de forma centralizada en cada una de las comunidades beneficiarias. Se movilizó a los miembros de la comunidad para planificar la distribución y las orientaciones posteriores, así como para canalizar la distribución y transportar los artículos a los hogares afectados. Las familias consideradas especialmente vulnerables recibieron ayuda para el transporte de artículos desde los puntos de distribución, y se designó a ciertos miembros de la comunidad para ayudar en las labores de construcción y reparación, para lo que recibieron capacitación específica. Se realizaron encuestas de salida en todas las operaciones de distribución para que los asociados pudieran conocer la opinión de los miembros de las comunidades en relación los procesos de distribución y fomentar las mejoras constantes. También se establecieron mecanismos de presentación de observaciones por conducto de los dirigentes comunitarios, lo que permitió a los miembros de las comunidades informar a los asociados de cualquier asunto que no estuviera incluido en las encuestas de salida. El seguimiento posterior a la distribución se llevó a cabo en torno a una semana después de cada operación de distribución.

RESPUESTA DE SEGUIMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Ocho meses más tarde, al intensificarse la pandemia, los asociados en el proyecto diseñaron un programa de seguimiento para contribuir a los esfuerzos nacionales de mitigación de la propagación de la enfermedad coronavírica 2019 (COVID-19) en las comunidades vulnerables de Asunción.

El proyecto estaba destinado, en principio, a las comunidades a las que se había prestado ayuda anteriormente mediante el suministro de equipo para la construcción de albergues, pero más tarde se amplió para incluir a otras comunidades en las que uno de los asociados tenía proyectos en curso. Las familias regresaron a las zonas de origen de sus comunidades una vez que remitieron las inundaciones, pero los tipos de albergue utilizados siguieron siendo muy similares a los construidos durante el período de desplazamiento.

Los asociados colaboraron con el Ministerio de Salud en la difusión de mensajes importantes, como la necesidad de respetar el distanciamiento físico, el lavado de manos y la limpieza de los albergues. Los asociados también diseñaron una serie de mensajes específicos relacionados con los albergues y las medidas de mitigación de la COVID-19, que contenían información sobre el modo de utilizar los materiales previamente distribuidos para construir viviendas con miras a ampliar el espacio habitable y dividir las estancias, mejorar la ventilación de estas y construir un espacio de aislamiento en caso de que un miembro de la familia enfermase y no pudiera aislarse en otro lugar.

Debido a la restricción de los contactos como consecuencia de la pandemia, los mensajes se difundieron entre los hogares y los dirigentes comunitarios a través de WhatsApp. También se imprimieron carteles y rótulos que se colocaron en los espacios comunes de las comunidades, a la vista del público.

Contenido del “paquete de respuesta”:	
Artículo	Cantidad/Hogares
Artículos de primera necesidad	
Mantas térmicas acolchadas	3
Mantas de algodón	1
Dispositivos de luz solar	2
Mosquiteros	2
Kit para la construcción de alojamientos	
Lona (4m x 6m)	2
Cuerda	1
Sierras de mano	1
Clavos para chapas de tejado	1/2kg
Palas	1
Azadas	1
Machetes	1
Cizallas	1
Clavos (grandes)	1/2kg
Clavos (pequeños)	1/2kg
Alambre para atar	25m
Martillo de carpintero	1
Sacos de tela	1

PRINCIPALES RETOS

Importación de artículos de socorro. Al principio se plantearon algunos problemas en relación con la importación de artículos de socorro. Las existencias en el país eran escasas y se decidió que la importación era la opción más viable para llevar los artículos a las personas necesitadas. Los asociados se coordinaron con los departamentos del Gobierno para tramitar los permisos y las exenciones y posteriormente colaboraron con los asociados regionales para acceder a las existencias e importar los artículos.

Presupuesto limitado. Los socios disponían de un presupuesto limitado, por lo que el número de hogares beneficiarios de la ayuda no cubría las necesidades globales. Los asociados se coordinaron con los gobiernos nacional y local, agentes de las ONG y grupos comunitarios para identificar a las comunidades más necesitadas. Esta información fue contrastada por los socios y contribuyó a la toma de decisiones. Las decisiones se comunicaron a los interesados y se debatieron antes de comenzar la intervención.

Coordinación entre socios. El proyecto contó con tres asociados principales. Esto planteó algunas dificultades iniciales de coordinación y planificación. No obstante, las asociaciones nacionales se integraron en las asociaciones regionales y mundiales establecidas entre los asociados, lo que permitió que este tipo de dificultades se superaran rápidamente.

Acceso restringido debido a la COVID-19. La mayor dificultad a la que se enfrentó el programa durante la pandemia fue la de lograr un acceso significativo. Era muy necesario llegar a las comunidades, pero el acceso físico estaba limitado. Tras debatir con los dirigentes y representantes comunitarios, los asociados y las comunidades optaron por la comunicación por vía electrónica, combinada con la colocación de carteles de información, educación y comunicación en los espacios comunes en los que existía menos riesgo de propagación de la COVID-19. El acceso restringido también planteó problemas para el seguimiento de la eficacia de los mensajes. Al principio se recurrió a una encuesta mediante un código QR incorporado a los mensajes, pero la iniciativa tuvo escasa aceptación, por lo que se decidió realizar las encuestas por teléfono.

Escasez de materiales de información, educación y comunicación sobre la adaptación de los alojamientos en el contexto de la COVID-19. En el momento de la elaboración de materiales antes mencionados, los recursos a disposición de los asociados eran muy escasos. Se llevó a cabo una revisión bibliográfica y, aunque había información sobre las medidas generales de mitigación de la COVID-19, los asociados no pudieron encontrar bibliografía específica en relación con los albergues. Por lo tanto, los asociados tuvieron que concebir y diseñar la estrategia de difusión de mensajes, y crear diseños que fueran fácilmente comprensibles para las familias, lo que exigió la coordinación con expertos en esos temas de diversos países.

PRINCIPALES IMPACTOS

Según los datos del seguimiento posterior a la distribución de material en 2019, las operaciones tuvieron, entre otros, los siguientes efectos: el 92,5% de los hogares señaló que el hecho de obtener materiales para la construcción de alojamientos les había permitido **centrarse en otras necesidades del hogar**, el 44,3% declaró que tras la recepción de los materiales **había disminuido su estrés**; el 86,7%

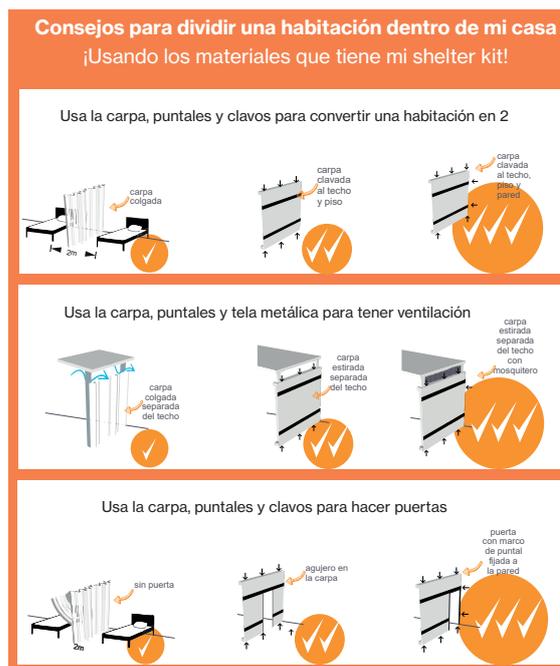
indicó que se sentía **más protegido de los mosquitos**, y el 71% declaró que los dispositivos de luz solar aportaban **una sensación de mayor seguridad**.

Durante las inundaciones, el ciclo de desplazamiento dentro de estas comunidades sigue un patrón de movimiento desde las zonas marginales propensas a las inundaciones hasta los emplazamientos de acogida para las personas desplazadas que existen en la ciudad. Muchas familias se llevan los materiales de sus albergues habituales a un nuevo emplazamiento temporal para luego reconstruirlos, y después invierten el proceso cuando consiguen regresar. Muchas familias informaron de que **los artículos recibidos serían muy valorados durante su período de desplazamiento, y que los utilizarían al regresar a sus hogares y en posibles desplazamientos futuros**.

Las relaciones, la confianza y la aceptación creadas con las comunidades beneficiarias a través de este proyecto actuaron como una puerta de entrada que permitió a la organización nacional asociada mantener una buena comunicación con las comunidades, lo que permitió proseguir el diálogo sobre sus necesidades de vivienda a largo plazo.

En lo que respecta al Gobierno nacional, se señaló a los asociados que la participación de los agentes internacionales **atrajo la atención del Gobierno hacia la cuestión de las inundaciones recurrentes**, que parecía estar relativamente normalizada. Como nota anecdótica, los miembros de las comunidades indicaron que habían tenido una sensación de solidaridad o apoyo psicosocial gracias a la atención prestada al problema de las inundaciones a través de la participación de agentes internacionales, lo que no era habitual en sus patrones de desplazamiento cíclico.

El proyecto brindó la **oportunidad de establecer un mecanismo de respuesta entre las organizaciones asociadas** que servirá de base para las respuestas de la asociación en otros países. Además, los materiales de información, educación y comunicación elaborados específicamente para este proyecto se han seguido utilizando en otros países y contextos.



Se elaboraron materiales de IEC para difundir mensajes importantes relacionados con alojamientos y mitigación de la COVID-19.

PUNTOS FUERTES, PUNTOS DÉBILES Y LECCIONES APRENDIDAS

PUNTOS FUERTES

- √ **Gran participación de la comunidad.** Los socios del proyecto colaboraron con las comunidades en todas las etapas del diseño y la ejecución, y muchas de sus propuestas se incorporaron al diseño del proyecto y a los procesos de distribución de materiales.
- √ **Confianza y flexibilidad entre los socios.** Este proyecto se inscribió en el marco de una colaboración a escala mundial entre los asociados. El diálogo constante y las acciones conjuntas para el desarrollo de asociaciones a nivel regional y mundial reportan beneficios para la respuesta nacional.
- √ **Uso polivalente de los materiales para la construcción de alojamientos.** Los materiales suministrados podían utilizarse para diversos fines. El objetivo de este enfoque era permitir que cada hogar pudiese satisfacer sus necesidades de alojamiento a su manera, en lugar de promover un modelo de diseño único para todos los hogares. Tanto en ejemplos aislados como en el seguimiento posterior a la distribución se constató que las comunidades y los hogares daban una gran variedad de usos a los artículos, ajustándolos a sus necesidades particulares.
- √ **Carácter conjunto del programa de seguimiento de la COVID-19.** Los socios siguieron apoyando a las comunidades y manteniendo el contacto con ellas, y utilizaron las relaciones y la confianza creadas en el proyecto de respuesta a las inundaciones como base para seguir prestando asistencia en la respuesta a la COVID-19.
- √ **Encuestas de salida y seguimiento posterior a la distribución.** Los éxitos y fracasos se evaluaron mediante la realización de encuestas de salida inmediatamente después de finalizar los procesos de distribución y mediante el seguimiento posterior a la distribución, y las observaciones realizadas sirvieron para mejorar el proyecto mientras estaba en curso.

PUNTOS DÉBILES

- x **El enfoque de “formación de formadores” tuvo un éxito limitado.** Durante la respuesta a las inundaciones de 2019, se celebraron sesiones con los miembros de las comunidades que habían recibido formación para ayudar a otros a utilizar los artículos suministrados. La evaluación de este proceso mostró algunas deficiencias. Parece que muchas personas identificadas como formadores comunitarios consideraban que no disponían del tiempo ni de los conocimientos necesarios para realizar más actividades de formación o apoyo dentro de las comunidades.
- x **Adecuación de los materiales de información, educación y comunicación.** Estos materiales elaborados, en apoyo a la respuesta a las inundaciones de 2019, se fundamentaron en herramientas de aplicación general. Según las observaciones recibidas, estos materiales eran demasiado técnicos y difíciles de entender. Para la elaboración de estos materiales se consultó a las comunidades, pero en menor medida que para otros aspectos del proyecto.
- x **Limitaciones para la evaluación del apoyo prestado en relación con la COVID-19.** La evaluación fue difícil de realizar debido al acceso restringido. La participación se planteó como opcional y tuvo poca aceptación en las comunidades. Por lo tanto, no pudieron obtenerse datos suficientes para elaborar una evaluación basada en estadísticas.
- x **Incapacidad para proporcionar apoyo a largo plazo.** Aunque la ayuda prestada resultó muy útil, el proyecto no logró abordar suficientemente las necesidades a largo plazo de la población afectada en materia de vivienda adecuada y fomento de la resiliencia.
- x **Desventajas del suministro de artículos en especie importados.** Los asociados en el proyecto optaron por el suministro de artículos en especie importados, al considerar que era la opción más adecuada para dar una respuesta oportuna y garantizar artículos de mejor calidad. La contrapartida de este enfoque es que quizá se desaprovechó la oportunidad de presentar una oferta más amplia a los hogares y prestar apoyo a los mercados locales.

LECCIONES APRENDIDAS

- **Es preciso seguir trabajando para mejorar el modelo de “formación de formadores”.** Esto podría exigir un mayor compromiso a la hora de definir las funciones y responsabilidades, aclarar las expectativas y garantizar que los formadores comunitarios dispongan de los recursos y el apoyo necesarios.
- **Habría sido beneficioso dedicar más tiempo a la elaboración de materiales de información, educación y comunicación con las comunidades.** A raíz de la colaboración con las comunidades se introdujeron algunos cambios en los borradores de estos materiales, pero habría sido beneficioso establecer un diálogo más fluido con las comunidades para definir los mensajes y las estrategias de comunicación en esta esfera.
- **Los agentes humanitarios pueden realizar una labor importante llamando la atención sobre las crisis recurrentes.** La participación de los agentes internacionales mediante el despliegue de su capacidad de acción puede contribuir a la sensibilización y ayudar a que los gobiernos y organismos nacionales presten una mayor atención a las situaciones de crisis recurrente, que pueden llevar a una relativa normalización de los acontecimientos y plantear dificultades en materia de recursos. Mediante la participación en la estructura de coordinación se podría despertar un mayor interés en los donantes y con ello mejorar la capacidad de respuesta a estas crisis.
- **Las relaciones establecidas en el marco de la respuesta de emergencia pueden servir de vínculo para la prestación de apoyo a más largo plazo.** Si los recursos y el mandato lo permiten, los proyectos de respuesta a emergencias pueden promover el diálogo comunitario y la participación de las comunidades en programas de desarrollo a más largo plazo.