

Avaliação Inter-agência do tempo real da resposta as cheias e ciclone ocorridos em Fevereiro de 2007 em Moçambique: Sumário Executivo

Maio 2007

VERSÃO FINAL

John Cosgrave

Célia Gonçalves

Daryl Martyris

Riccardo Polastro

Muchimba Sikumba-Dils

As opiniões expressas neste relatório pertencem aos membros da equipa de avaliação e não reflectem necessariamente a visão dos membros do Comité Permanente Inter-agência

Introdução

Este relatório constitui um resumo da avaliação do tempo real (RTE) da resposta as cheias do Rio Zambezi e ao Ciclone Favio ocorridos em Fevereiro de 2007. A RTE foi comissionada por um grupo de Agências IASC e constitui uma avaliação piloto do tempo real com vista a um programa mais geral de tais avaliações. Foi a primeira de um mínimo de duas no contexto da iniciativa piloto de RTE Inter-Agência, com um horizonte de um ano, conforme endossada pelo Grupo de Trabalho do IASC em Março de 2007. Foi gerida pela Secção de Avaliação e Estudos da OCHA e supervisionada por um grupo de coordenação das agências acima mencionadas. O trabalho de campo foi realizado no período compreendido entre 1–21 de Abril (incluindo um breve informe (*debriefing*) junto da HCT) por uma equipa com cinco membros, incluindo dois consultores externos, dois consultores recrutados localmente e um representante de ONG. Depois de uma introdução ou apresentação geral e uma descrição do contexto, este relatório apresenta as constatações, conclusões e recomendações relativas ao:

- 1 Uso da abordagem de grupo (*cluster*) em Moçambique
- 2 Mecanismos de financiamento da emergência incluindo o CERF e o recurso ou apelo *flash*
- 3 Ligação ou conexão da resposta com o contexto a longo prazo
- 4 O grau até o qual as necessidades da população afectada foram satisfeitas
- 5 Apoio as instituições locais

Conclusões

A resposta de alívio as cheias e ao ciclone de 2007 em Moçambique foi um sucesso. Enquanto a operação não foi perfeita, não se registou qualquer sofrimento generalizado, nem ocorreram quaisquer mortes que poderiam ter sido evitadas. As razões deste sucesso incluíram:

- 1 O nível de preparação e coordenação efectiva por parte do governo.
- 2 O impacto das reformas humanitárias tais como a abordagem de grupo (ou o chamado *Cluster*) e o CERF.

As cheias e o ciclone em Moçambique foram uma emergência relativamente pequena. Isto não só simplificou a resposta, mas também destacou algumas lições gerais sobre a resposta de emergência que uma emergência maior poderia obscurecer.

A Introdução da abordagem de grupo ou do chamado cluster foi desigual, mas serviu para elevar a qualidade da resposta. Pessoas entrevistadas, que tinham testemunhado tanto as respostas as cheias de 2001 e 2007, ou ao ciclone de 2000 e 2007, comentaram que a coordenação entre a comunidade humanitária internacional tinha sido muito melhor na resposta de 2007.

A colocação atempada ou prévia de um membro do pessoal da OCHA da Unidade de Apoio a Reforma Humanitária contribuiu para a introdução e rápida operacionalização do sistema de cluster e da aplicação do CERF. Contudo, a OCHA não colocou uma equipa suficientemente grande para apoiar adequadamente a operacionalização do sistema de cluster em Moçambique.

A coordenação dos chamados Cluster ou grupos é diferente da coordenação sectorial normal. Numa coordenação sectorial normal, as agências coordenam as áreas onde o seu trabalho se sobrepõe, enquanto que cada uma delas mantém os seus objectivos de cada agência individual. Com os clusters, o enfoque não está apenas em eliminar as lacunas e prevenir a duplicação, mas no caminhar em conjunto para objectivos comumente acordados para os clusters.

O papel dianteiro do cluster exige, portanto, uma liderança participativa e uma presença ampla no terreno. Alguns clusters conseguiram atingir este papel e outros não. As ONGs e o movimento da Cruz Vermelha são responsáveis pela maioria das acções de resposta humanitária. A participação

das ONGs e das componentes do movimento da Cruz Vermelha nos clusters é voluntária. No início da resposta, a participação das ONGs era ameaçada pelas seguintes situações:

- 1 Comunicados de imprensa e relatórios sobre a situação que minimizam o seu papel.
- 2 Gestão directiva ao invés de participativa por parte dos cabeças dos clusters.
- 3 Uma falta de transparência em lidar com solicitações ou pedidos de financiamento do CERF.

Enquanto estas questões melhoraram com o tempo, elas foram questões críticas, na medida em que a abordagem de grupo ou cluster só pode funcionar quando e se existe uma plena participação das ONGs e componentes do movimento da Cruz Vermelha. Uma questão específica para o IFRC tratou-se do facto do procedimento para a activação definido nas directrizes não ter sido respeitado.

A liderança do cluster exige investimento por parte dos seus líderes. Eles necessitam de pessoal adequado para gerir os clusters; capacidade para proporcionar apoio para a coordenação dos Clusters ao nível do terreno; e de pessoal para promover o fluxo de informação no seio do cluster. Nem todos os líderes dos clusters possuem uma presença no terreno, limitando a sua capacidade de obter informação a partir do nível do terreno ou de apoiar a acção coordenada. Foi notável que os clusters considerados como tendo maior sucesso tinham sido caracterizados por um grande investimento por parte dos líderes do cluster.

A liderança do cluster coloca muitas responsabilidades sobre as agências. A partilha destas responsabilidades pelos clusters poderia resultar no facto de maior atenção ser prestada a algumas das responsabilidades do cabeça que estejam a merecer menos atenção, tais como o controle da qualidade. A delegação de responsabilidades específicas de cabeça ou líder do cluster a membros específicos do cluster poderia conduzir a níveis mais elevados de participação e a uma participação mais igual.

No geral, a abordagem de cluster foi um sucesso em Moçambique. Ela encorajou um *ethos* cooperativo entre as agências, que conduziu a uma resposta de melhor qualidade e maior eficácia. A abordagem de grupo/cluster não é uma bala mágica, necessita de investimento pelos líderes do cluster e de compromisso por parte dos membros do cluster, para que este funcione.

O CERF ajudou a assegurar uma rápida resposta e um maior programa de ajuda ou assistência do que teria sido possível, de qualquer outra forma. O fraco apoio tanto para o apelo ou recurso ao IFRC e apelo Flash sugere que sem o CERF, os fundos de alívio teriam sido significativamente menos, especialmente no primeiro mês da resposta. Contudo, as agências precisam de estar melhor preparadas de forma a que possam preparar o seu pedido de CERF com maior rapidez.

Devido a pressões de tempo, o secretariado do CERF não pode vetar pedidos de financiamento, excepto na forma mais rudimentar. Alguns clusters discutiram profundamente pedidos de CERF antes da sua submissão, outros não procederam da mesma forma. Algumas das actividades financiadas parecem muito mais apropriadas do que outras e há necessidade de algum controle para assegurar que os pedidos de fundos do CERF sejam de uma qualidade superior ao que os Recursos Consolidados têm sido no passado.

O aumento da capacidade local constitui um indicador ou uma medida chave do nível de preparação para fazer face as calamidades. O forte desempenho da Cruz Vermelha de Moçambique na resposta indicou este facto. Para que esta capacidade cresça, ela precisa de ser acompanhada do acesso a fundos. O CERF necessita de um mecanismo para promover esta capacidade durante uma resposta de emergência.

Nesta emergência, foi muito claro que houve um retorno ou uma recompensa devido ao nível de preparação, tanto em termos da preparação da comunidade para fazer face as calamidades, o nível de preparação das agências no geral e a preparação específica para as cheias. O nível de planificação de contingência varia entre as agências em Moçambique. Esta preparação foi conduzida pelo Instituto Nacional para a Gestão das Calamidades (INGC)

Ocorrem severas cheias no Zambezi todos os cinco a dez anos. Isto apresenta um risco de morte e exige acção imediata externa a zona inundada com vista a prevenir um sofrimento e dor generalizados. AS pessoas possuem os seus mecanismos tradicionais de fazer face as cheias, mas estes mecanismos não são gratuitos. O governo, ao longo dos anos, tem feito muitas tentativas para reassentar a população em terras mais altas, mas as terras mais baixas possuem os solos mais férteis. O reassentamento necessita de estar baseado numa avaliação dos benefícios e dos riscos da ocupação de áreas propensas as cheias.

A Pobreza, contrariamente as calamidades, constitui a questão real nas zonas baixas do Vale do Zambeze no Inhambane rural. Muitas das necessidades reais da população afectada reflectem a pobreza estrutural ao invés do impacto das calamidades. Contudo, as calamidades e os seus mecanismos de resposta relacionados contribuem para esta pobreza, e esta pobreza por ser turno torna as pessoas mais vulneráveis para as calamidades. A Epidemia do HIV/SIDA mina os esforços de redução da pobreza nas zonas afectadas pelas calamidades, e isto deve ser visto como tendo uma prioridade elevada para a continuação da assistência.

O Registo constitui um problema comum nas emergências humanitárias e isto foi particularmente difícil nesta resposta. O registo inicial não foi profundo, mas foi realizado antes das pessoas terem sido atraídas para os centros pela possibilidade de ajuda. Este levantamento inicial foi provavelmente a base mais razoável para a planificação dos níveis gerais da assistência, mas isto não significou que parte da população afectada tenha recebido menos assistência da que tinha sido prevista.

A equipa concluiu que as necessidades reais de alívio de emergência foram maioritariamente satisfeitas tanto para as populações afectas pelas cheias como pelo ciclone. Contudo, as necessidades críticas para a população não constituem agora necessidades de ajuda de alívio, mas necessidades de recuperação, especificamente a restauração dos meios de subsistência para os afectados pelas cheias e abrigo para ambos grupos.

Alguns aspectos da resposta em Moçambique representaram o ideal do que uma resposta num país em vias de desenvolvimento deveria ser. Em particular e apesar de alguns constrangimentos, o INGC portou-se como o modelo de um Instituto Nacional ideal de Gestão das Calamidades. Esta forte coordenação nacional foi também apoiada pela coordenação da resposta humanitária internacional. A forte coordenação nacional e a boa coordenação internacional serviram para benefício mutuo.

Recomendações

Três tipos de recomendações são apresentados neste relatório: recomendações para o IASC; para a HCT; e outras Recomendações, a maior parte das quais para a OCHA.

Recomendações para o IASC

Pg

O IASC deverá desenvolver maiores orientações sobre a escala de emergência, na qual o uso da abordagem cluster e apropriada para sectores particulares. 34

O IASC deverá desenvolver uma lista de verificação ou checklist para uso por parte da equipa nacional ou do país aquando de considerações sobre que agências deverão conduzir ou liderar os clusters. 34

O IASC deverá considerar a introdução de um requisito onde o pessoal delegado como cabeças dos clusters detenham autoridade orçamental delegada no seio das suas agências. 34

O IASC deverá considerar a emissão de um conceito de operações como um procedimento padrão para todos os clusters provedores de serviços. 35

O IASC deverá considerar a necessidade de mudar os TORs do cluster para torna-los mais explícitos do que o facto de que a presença no terreno 35

<i>constitui um requisito para os chefes de todos os cluster.</i>	
<i>O IASC deverá emendar os termos de referência genéricos dos clusters com vista a promover a delegação de algumas das responsabilidades dos chefes dos clusters para outros membros do cluster. Tal delegação poderia incluir a responsabilidade de liderar em áreas geográficas específicas.</i>	35
<i>O IASC deverá discutir medidas que poderiam ser adoptadas para desencorajar as agências de assumirem compromissos que não são capazes de cumprir.</i>	35
<i>O IASC necessita de acordar sobre os limites de cada cluster. Estes deverão ser baseados em limites ou marcos existentes no seio do sector humanitário contrariamente a tentar formular novos.</i>	35
<i>O IASC deverá considerar a criação de padrões de resposta para as agências pontos focais que detem a responsabilidade relativamente a questões transversais chave.</i>	36
<i>O IASC deverá considerar a introdução de um chefe adjunto em todos os clusters com vista a melhorar a participação das agências do sector do chefe adjunto.</i>	36
<i>O IASC deverá desenvolver directrizes mais claras para o acesso ao financiamento do CERF por parte dos membros do cluster.</i>	40
<i>O IASC deverá considerar a introdução de um subsidio especial para as agências na dianteira que não possuem grandes reservas - ou restringir o papel de chefe as agências com fundos significativos.</i>	40
<i>O IASC deverá considerar a introdução do requisito de uma avaliação posterior automática independente externa do uso dos fundos do CERF com vista a encorajar a disciplina no seu uso.</i>	40
<i>O IASC deverá considerar a criação em cada resposta financiada pelo CERF da possibilidade de possuir um fundo global ou 'umbrella' para a resposta das ONGs, a ser gerido pela HCT.</i>	40

Recomendações da HCT	Pg
<i>Aumentar o apoio as DRR comunitárias e distritais nos programas de desenvolvimento em curso.</i>	46
<i>As agências especializadas deverão preparar planos de contingência viáveis para as emergências mais comuns em Moçambique.</i>	46
<i>Todos os clusters deverão desempenhar um papel completo na simulação anual por parte do INGC</i>	46
<i>A HCT deverá prosseguir com o conceito de continuação da IASC ao nível do país. A actual DMT deverá ser transformada nisto.</i>	46
<i>A HCT deverá apoiar o reassentamento alvo baseado numa análise do risco-benefício para as comunidades individuais.</i>	46
<i>Os membros da HCT deverão apoiar o INGC com vista a desenvolver a capacidade para a realização de registos verificáveis junto das autoridades locais.</i>	50
<i>O enfoque geral sobre a fase posterior as calamidades deverá estar sobre a redução da pobreza (e sobre o controle do HIV/SIDA), contrariamente a apenas sobre o reassentamento para algumas das pessoas em risco.</i>	50

<i>A HCT e o governo deverão acordar, no início da resposta, sobre o que deverá provavelmente ser o pacote mínimo da assistência e as condições de qualificação, e a seguir publicitar isto massivamente, incluindo tornar esta informação disponível para os beneficiários.</i>	50
<i>Os Membros da HCT deverão continuar e aprofundar o seu apoio ao INGC</i>	53
<i>Os Membros da HCT deverão incluir os actores da sociedade civil nacional na sua própria planificação da emergência, para que a sua capacidade seja desenvolvida e eles sejam incluídos nos pedidos de financiamento.</i>	53

Outras Recomendações

Pg

<i>A OCHA deverá rapidamente colocar equipas para apoiar a introdução dos cluster noutras emergências e proporcionar apoio para este em termos de pessoal suficiente no país para a gestão de informação e a presença no terreno com vista a contribuir para a coordenação dos Cluster.</i>	34
<i>A OCHA deverá desenvolver um mecanismo mais formal baseado no país para a resolução de disputas e para a resolução de disputas internas aos clusters. Esse mecanismo deverá provavelmente ser baseado em arbitragem com um árbitro mutuamente acordado.</i>	34
<i>A OCHA deverá criar um quadro 'web' que possa ser usado para a coordenação dos Cluster em futuras emergências e proporcionar apoio ao nível do país para que seja usado pelos clusters.</i>	35
<i>A OCHA necessita de proporcionar formação para os oficiais de informação da agência sobre como operar num ambiente de clusters.</i>	35
<i>As ONGs precisam de proporcionar informação sobre as suas operações num formato que facilite a sua inclusão em relatórios sobre a situação.</i>	35
<i>A OCHA deverá expandir a sua base de forma a incluir pessoas que possam permanecer num lugar por pelo menos seis semanas e que possuam habilidades linguísticas apropriadas.</i>	35
<i>A OCHA necessita de aumentar a sua formação para potenciais líderes dos clusters e sectores com vista a alcançar todos os países em risco de calamidades.</i>	35
<i>O mecanismo CERF necessita de um sistema claro e simples para a reprogramação das subvenções ou fundos em caso da mudança das circunstâncias.</i>	41
<i>A OCHA deverá proporcionar um forte apoio ao Coordenador Humanitário Residente para a inter-coordenação dos Cluster ao nível nacional durante as respostas de emergência.</i>	46
<i>Os Doadores, a ONU, as ONGs e a Cruz Vermelha deverão apoiar o desenvolvimento de uma forte coordenação nacional noutros países.</i>	53
