

Vincular la asistencia en forma de transferencias monetarias a las respuestas humanitarias y a los sistemas de protección social

La experiencia de la Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini

Fecha: marzo de 2021

Antecedentes

El Reino de Eswatini (Suazilandia) es un pequeño país interior del sur de África con un nivel de ingresos medio-bajo; tiene frontera con Sudáfrica y Mozambique y cuenta con una población de 1,2 millones de suazis.

Los pequeños agricultores siguen siendo la piedra angular de los medios de vida rurales, de manera que más del 70% del total de la población (de la que el 60% son mujeres) depende de la agricultura de subsistencia. Unas sequías recurrentes, y las consiguientes pérdidas de las cosechas, están llevando a muchos hogares a la pobreza, aumentando su vulnerabilidad, especialmente en la zona sureste del país, en las regiones de Shiselweni y Lubombo, donde se concentran las intervenciones humanitarias.

A finales de 2020, el 70% de la población rural vivía por debajo del umbral nacional de la pobreza, y el 25% sufría pobreza extrema. La prevalencia de la inseguridad alimentaria es el resultado de unos niveles de pobreza elevados y deja a los más pobres en una situación de vulnerabilidad crónica.

Con un 26% de la población adulta afectada, Eswatini tiene el índice de VIH más alto del mundo, siendo las mujeres las más perjudicadas. Una de cada dos personas del Reino de Eswatini es menor de 18 años, y el 45% de ellos son huérfanos y vulnerables a causa del SIDA.

En marzo de 2020, el país hubo de enfrentarse a un nuevo reto con la propagación de la COVID-19. Este estudio monográfico analiza la forma en la que la Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini (BERCS) y el Gobierno de Eswatini han venido apoyando a los más vulnerables tanto antes de la pandemia como durante la misma, haciendo especial hincapié en las ayudas humanitarias en efectivo y en las reformas introducidas en los sistemas de protección social existentes.

AFRICA



Localización:

Eswatini

Fechas:

Marzo 2020 – Enero 2021

Objetivo:

Un estudio monográfico sobre la forma en que la experiencia en transferencias monetarias de la Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini (BERCS) influyó en el Gobierno de Eswatini cambiando sus programas de protección social y respuestas humanitarias en favor del dinero móvil desde la respuesta a la COVID-19.

Socios:

Cruz Roja de Baphalali Eswatini, Cruz Roja de Finlandia y Sociedades de la Cruz Roja Británica

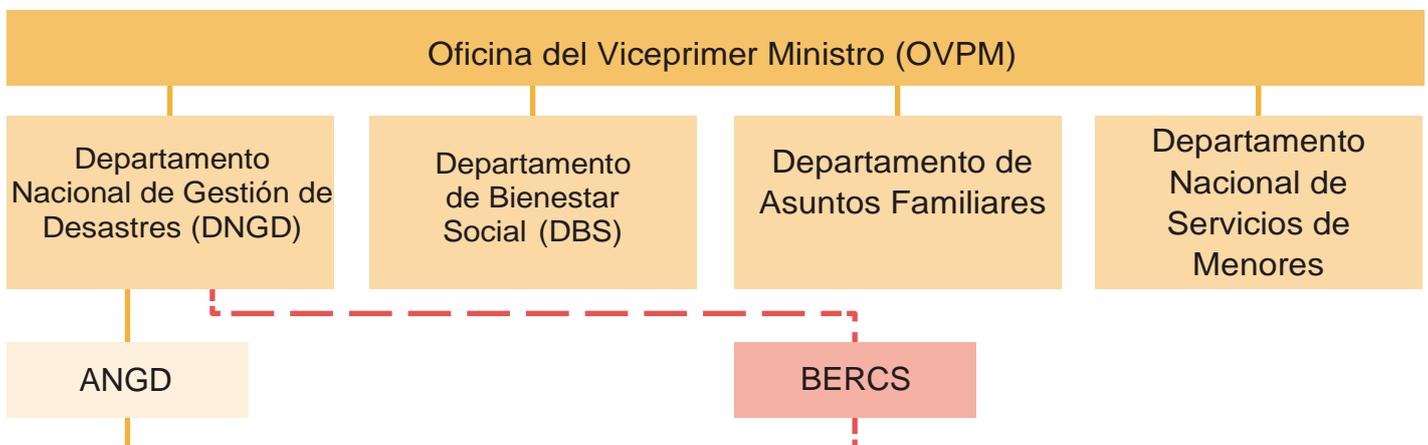


Coordinación de la gestión de desastres en Eswatini

Para entender la forma en que la BERCS y el Gobierno de Eswatini han trabajado de forma conjunta para dar respuesta a la COVID-19, es importante entender primero cómo se estructura el sistema de respuestas a desastres del país.

La oficina del viceprimer ministro (OVPM) supervisa cuatro departamentos gubernamentales (véase el cuadro siguiente). La OVPM es el departamento al cargo del desarrollo de políticas, de la regulación y el desarrollo de

estrategias de gestión de desastres y reducción de los riesgos de desastres. De la puesta en marcha de las intervenciones se encarga la Agencia Nacional de Gestión de Desastres (ANGD), en coordinación con la BERCS.



Agencia Nacional de Gestión de Desastres Nacionales

La ANGD es una entidad paraestatal (con CEO y Consejo de Administración) que se encarga de la coordinación de las respuestas humanitarias en todo el territorio nacional. Coordina las evaluaciones de las necesidades, las zonas de prioridad, los criterios de fijación de objetivos, las modalidades y el uso de herramientas y estándares homogeneizados.

La ANGD trabaja en estrecha colaboración con la BERCS, que es el principal instrumento de intervención del gobierno, y con otros actores humanitarios, como el Programa Mundial de Alimentos (WFP), World Vision y Save the Children.

El Departamento de Gestión de Desastres también puede aprovechar los recursos del gobierno para implementar respuestas humanitarias de forma directa, como se hizo por ejemplo durante la respuesta a la COVID-19.

Tradicionalmente, las respuestas humanitarias financiadas por el gobierno han apoyado a personas vulnerables mediante el reparto en especie tanto de alimentos como de productos no alimenticios.

Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini

Como miembro del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja desde 1979, el mandato de la BERCS es impulsar la salud, la prevención de enfermedades y la reducción de sufrimiento humano.

Con cinco oficinas regionales, aproximadamente 60 miembros de su personal y más de 4750 personas voluntarias, la BERCS pone en marcha programas relacionados con servicios sanitarios, primeros auxilios, desarrollo organizativo y gestión de desastres.

La BERCS es el principal agente ejecutor de las respuestas humanitarias financiadas por el Gobierno de Eswatini, en coordinación con la ANGD. La BERCS recibe el 65% de su presupuesto anual del gobierno, y el 35% restante de socios y de la movilización de recursos locales.

La BERCS mantiene una relación de trabajo basada en la confianza con la ANGD y la OVPM, que incluye una sólida coordinación y una comunicación transparente; la BERCS está presente en todas las reuniones de coordinación. La Sociedad Nacional goza también de una buena reputación a nivel nacional, y se beneficia de una cobertura positiva por parte de los medios de comunicación, que promocionan su labor humanitaria.

Abordando la pobreza – programas de protección social en Eswatini

La Organización Internacional del Trabajo define la **protección social (PS)** como el “conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo del ciclo de vida, prestando especial atención a los grupos de personas vulnerables”.

La **protección social sensible al shock** es la “adaptación de los programas y sistemas de protección social habituales para poder hacer frente a los cambios en el contexto y en las demandas que siguen a un shock a gran escala. De este modo, la PS puede complementar y ofrecer apoyo a otras intervenciones de respuesta a emergencias.”

La PS es un sistema amplio que puede incluir programas contributivos, como los seguros sociales y las intervenciones en el mercado de trabajo, y programas no contributivos, incluyendo la asistencia social y los servicios sociales, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:



El Departamento de Bienestar Social (DBS) de Eswatini tiene actualmente cuatro programas de asistencia social en marcha:¹



Subsidios para personas mayores

Un subsidio universal para personas mayores de 60 años, de 400E_z mensuales, en pagos trimestrales.



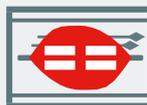
Subsidios para personas discapacitadas

Son subvenciones verificadas para personas con discapacidad de 180E, que se transfieren mensualmente.



Subsidios para la educación de huérfanos y menores vulnerables

Becas verificadas para huérfanos y menores vulnerables de 260 centros de educación secundaria o superior, de 1950E al año, que se abonan directamente al centro educativo.



Subsidios a exmilitares

La pensión militar para hombres que hayan servido en el ejército. No se dispone de todos los detalles, pero se cree que el número de personas que reciben esta ayuda es inferior al del resto de subsidios.

Estas ayudas sociales están financiadas por el gobierno y son gestionadas por el DBS. Se distribuyen principalmente mediante efectivo en sobres, a través de los distritos subregionales, es decir, por circunscripciones electorales (tinkhundla). Las ayudas también pueden abonarse directamente en cuentas bancarias, pero son pocas las personas que podrían beneficiarse de ellas, pues la inclusión en el sistema bancario oficial es limitada. Además, los costes de las transacciones que aplican los bancos son elevados.

El DBS tiene el mandato de poner en marcha servicios de bienestar social integrales para todos los grupos vulnerables, incluyendo familias, personas mayores y quienes convivan con personas discapacitadas,

menores y adolescentes, hombres que hayan servido en el ejército, personas que hayan tenido problemas de abuso de sustancias y personas afectadas por el VIH/SIDA. Sin embargo, la financiación del gobierno se destina casi en su totalidad a los subsidios a personas mayores, una ayuda no contributiva y universal introducida en 2005 a disposición de todas las personas de 60 años o más. En 2018, un total de 69.697 personas se beneficiaron de esta ayuda a personas mayores, lo que supuso el 67% del presupuesto para asistencia social. Los subsidios para la educación de huérfanos y menores vulnerables alcanzaron a un total de 51.000 personas destinatarias, y las ayudas a personas discapacitadas beneficiaron a un total de 4.744 personas, si bien actualmente esta ayuda está limitada y no acepta nuevos beneficiarios.

¹ <https://www.unicef.org/eswatini/reports/social-assistance-budget-brief>

² E: Lilangeni de Suazilandia

Retos relacionados con la protección social en Eswatini

Actualmente, hay una serie de retos que limitan los efectos de los mecanismos de PS en Eswatini, cuyo fin último es el de dar respuesta a las necesidades, asignando fondos de forma eficiente, para poder adaptarse a los shocks, y, en último término, aliviar la pobreza.



Personas voluntarias en el punto de registro de la BERCS durante la distribución de efectivo en Somntongo. Fuente: BERCS, 2019

Estos retos incluyen:

- ! **Fijación de objetivos:** algunas personas aptas para recibir ayudas sociales no reciben asistencia a causa de errores en la fijación de objetivos y de una financiación limitada. Otros grupos vulnerables no están cubiertos por los mecanismos de protección existentes, como los hogares en situación de pobreza extrema con menores.
- ! **Registro:** en la mayoría de los casos, las personas deben registrarse por sí mismas y disponer de un documento nacional de identidad o número de identificación personal para ello. La falta de una identificación personal es un importante obstáculo y una carga administrativa, y los costes de obtener una identificación personal dejan fuera a las personas más vulnerables.
- ! **Gestión de datos:** la ausencia de un sistema de tratamiento de datos sólido y centralizado implica que el intercambio de información entre los distintos departamentos gubernamentales sea escaso. Cuando los departamentos gestionan bases de datos separadas, los datos pueden ser incoherentes, y puede faltar información esencial, como certificados de defunción o de abandono escolar, lo que puede hacer que los pagos se dupliquen o se realicen de forma incorrecta.
- ! **Mecanismos de entrega:** el grueso de la asistencia se entrega en efectivo en sobres, lo que implica un trabajo intenso y destinar grandes cantidades de tiempo. Se anima a las personas beneficiarias a utilizar de banca electrónica, pero a su costa. La seguridad personal es también un problema a la hora de desplazarse al centro de la circunscripción para retirar el pago.
- ! **Coordinación:** el clúster de protección social creado por el DBS no dispone de términos de referencia, objetivos claros ni reglas de funcionamiento, lo que limita la participación activa y restringe las oportunidades de coordinación interna, incluyendo la posibilidad de establecer vínculos entre la protección social y la respuesta a emergencias.
- ! **El proyecto de ley de asistencia social,** que tiene como fin mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales en la reducción de la pobreza extrema, lleva pendiente desde 2015 a causa de la falta de financiación. El proyecto de ley cuenta con el apoyo de las agencias de la ONU.

Introducción de las TM y labor de promoción

La BERCS fue el primer actor en introducir en Eswatini la asistencia en forma de transferencias monetarias (TM) como modalidad de respuesta humanitaria, con el lanzamiento de una intervención con transferencias monetarias multipropósito en 2016. La defensa y la estrecha colaboración entre la BERCS y el gobierno fueron factores clave para su éxito, abriendo la puerta a futuras intervenciones en forma de TM tanto por parte de la BERCS como de otras agencias.

1.

Concepción

En 2016, en respuesta a una sequía derivada del fenómeno El Niño, la BERCS garantizó financiación para ayudar a un total de 4.200 hogares, gracias al apoyo de la Cruz Roja de Finlandia, su socio tradicional. La financiación procedió de una ayuda de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) que especificaba que los fondos debían destinarse para una respuesta en forma de transferencias monetarias.

La ayuda en forma de transferencias monetarias como respuesta humanitaria era un concepto nuevo en Eswatini. Aunque la BERCS gozaba de una gran reputación, muchos de los representantes del gobierno se mostraron escépticos sobre la distribución de transferencias monetarias en lugar de las tradicionales distribuciones en especie. Las preocupaciones más habituales incluían el posible mal uso del dinero, la violencia de género, la nueva tecnología necesaria y la existencia de intereses políticos y económicos favorables a las distribuciones en especie.

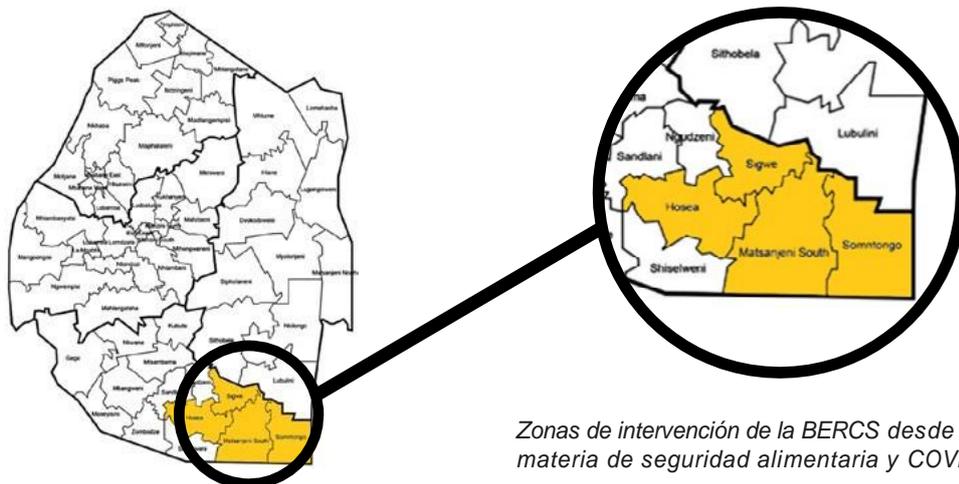
La BERCS reconoció que en primer lugar debía abordar las preocupaciones y los errores de concepto del gobierno sobre las TM. Se aseguraron de que el diseño del programa fuese minucioso, y fueron capaces de ofrecer al gobierno una imagen clara de cómo se pueden entregar programas de transferencias monetarias.

2.

Promoción temprana

La BERCS entabló una comunicación abierta con los líderes locales y nacionales. En el ámbito nacional, ello incluyó a funcionarios de la ANGD, de la OVPM y de los distintos Ministerios, así como al Primer Ministro. En el ámbito local, la BERCS se reunió con los líderes de las comunidades y con los miembros del Parlamento representantes de las circunscripciones objetivo, con un peso significativo en dicho organismo.

Tras ofrecer información, involucrar a los líderes, y defender con éxito las ventajas de las TM para dar respuesta a necesidades apremiantes, la ANGD dio el visto bueno a que la BERCS dirigiera este programa de transferencias monetarias.



Zonas de intervención de la BERCS desde 2016 en materia de seguridad alimentaria y COVID-19

3.

Colaboración estrecha

La BERCS y la ANGD acordaron que el programa requeriría una colaboración estrecha entre ambas agencias, lo que implicaba el monitoreo y la información regular sobre el proceso de puesta en marcha, que incluyó lo siguiente:

- La BERCS compartió información de forma transparente, manteniendo una estrecha colaboración con la ANGD, que participó en cada debate, así como con la OVPM.
- El valor de la transferencia monetaria, de 700E (aproximadamente 50 USD), fue pactado con la ANGD.
- La BERCS tuvo que informar mensualmente a la OVPM, compartiendo abiertamente los retos abordados y los logros conseguidos sobre el terreno, así como las conversaciones mantenidas con las comunidades.
- Se compartieron los informes trimestrales con el conjunto del gobierno, detallando todas las intervenciones humanitarias.
- Se identificaron las lecciones aprendidas conjuntamente con la ANGD, la OVPM, así como con los principales servidores públicos, miembros del Parlamento y líderes comunitarios.
- Se invitó a funcionarios del gobierno a intervenir como observadores en el proceso de distribución.

4.

Puesta en marcha

La BERCS distribuyó la asistencia en forma de transferencias monetarias utilizando dinero móvil.

La BERCS trabajó estrechamente con la compañía de redes móviles MTN para asegurarse de que los sistemas estuvieran preparados y fueran eficientes. Divulgó información sobre nuevas tecnologías, distribuyó tarjetas SIM, activó monederos electrónicos y se aseguró de que hubiera agentes de MTN y liquidez suficiente para las entregas en las zonas objetivo.

Como las personas sin documentos nacionales de identidad no podían tener una cuenta de dinero móvil, se pusieron en marcha sistemas que les permitieran recibir el efectivo a través de representantes o en sobres.

La BERCS también trabajó con comerciantes para asegurar la existencia en las tiendas de alimentos en cantidad suficiente, y, en algunos casos, para crear tiendas móviles.

5.

Resultado

Con el respaldo de la ANGD, la BERCS pudo poner en marcha el primer programa de asistencia en forma de transferencias monetarias multipropósito en Eswatini, ayudando con dinero móvil a un total de 4.200 hogares de las zonas más afectadas de la región de Shiselweni, con el apoyo de su socio de confianza, la Cruz Roja de Finlandia. La experiencia resultó exitosa. Quienes recibieron asistencia en forma de transferencias monetarias manifestaron su preferencia por esta modalidad en lugar de la ayuda en especie, y, como resultado, los miembros del Parlamento comenzaron a defender los beneficios de las TM.

6.

Programas posteriores

Dado el éxito del programa piloto, la BERCS pudo escalar las intervenciones, consiguiendo llegar a otros 9.800 hogares una vez la financiación adicional de la ECHO estuvo disponible. La BERCS también se convirtió en el socio ejecutor del WFP durante la primera actividad de TM de la agencia de la ONU en el norte de Eswatini en 2017. A través de estas intervenciones, el dinero móvil empezó a ser una modalidad de respuesta aceptada en Eswatini, allanando el camino para que otros actores humanitarios adoptaran este enfoque, incluyendo World Vision, que desarrolló un programa de TM con la financiación de USAID a finales de 2018.

En 2019, la ANGD requirió el apoyo de la BERCS para abordar una creciente crisis de inseguridad alimentaria en Eswatini. Con la ayuda de la Cruz Roja de Finlandia y Británica, la BERCS inició una respuesta en forma de TM multipropósito de tres meses, a través de dinero móvil, con el fin de ayudar a 2.000 hogares de las comunidades más afectadas a cubrir sus necesidades básicas. Una vez más, la BERCS mantuvo una comunicación y una coordinación estrechas con la ANGD y continuó compartiendo de forma transparente los resultados de la respuesta.

PTM, protección social y respuesta a la COVID-19

En el mes de marzo de 2020 se declaró en Eswatini el estado de emergencia a causa de la COVID-19. Se impusieron restricciones a la movilidad, se limitó a 20 el número de personas reunidas, y se promovió el mantenimiento de la distancia social. Estas medidas tuvieron un gran impacto tanto económico como social, y muchos hogares, en especial los más vulnerables, perdieron sus fuentes de ingresos habituales.

El Gobierno de Eswatini quiso apoyar a las familias más afectadas de todo el territorio nacional, pero las opciones de respuesta eran limitadas como consecuencia de las restricciones de la COVID-19. No era posible distribuir bienes en especie de forma segura y eficiente, ni tampoco los tradicionales sobres con efectivo para el pago de las ayudas sociales.

Estos retos pusieron de manifiesto la necesidad de un nuevo enfoque para ofrecer la asistencia financiada por el gobierno a escala. El gobierno valoró la innovadora solución que la BERCS llevaba implementando desde 2016, y exploró opciones para poner en marcha una respuesta en forma de TM.



Receptores de dinero móvil haciendo cola para su retirada en Matsanjeni. Fuente: BERCS, 2020

La OVPM consultó con la BERCS y la ANGD para desarrollar un plan de respuesta, incluyendo la viabilidad de utilizar dinero móvil para sortear los riesgos de transmisión de la COVID-19 y reducir los costes administrativos vinculados a la mayor duración de las necesidades de asistencia.

Ante el éxito de los programas previos de TM desarrollados por la Cruz Roja y el WFP, y del trabajo promocional realizado, y gracias a la disponibilidad de redes móviles en todo el territorio nacional y al funcionamiento de los mercados, la BERCS ocupaba una sólida posición para defender el dinero móvil como forma de asistencia preferencial.

La BERCS fue más allá a la hora de mostrar las ventajas de utilizar la asistencia en forma de transferencias monetarias en las respuestas humanitarias y para los mecanismos de protección social, y su relevancia en el contexto de la COVID-19. Entre sus actividades promocionales:

- Se celebraron reuniones entre la BERCS y la ANGD, la OVPM y el jefe del DBS para debatir sobre el uso de transferencias monetarias a nivel nacional y comentar los detalles prácticos de su consecución.
- Se informó a los miembros del Parlamento y a los funcionarios clave del gobierno, como los administradores regionales y las secretarías principales, sobre el trabajo previo de la Cruz Roja y la mitigación de los riesgos derivados del uso de tecnologías móviles.
- Se invitó a los funcionarios del gobierno a que intervinieran como observadores en los procesos de distribución de programas en curso.
- Se compartieron con la ANGD y los funcionarios de protección social las lecciones aprendidas de programas de transferencias monetarias anteriores.
- La BERCS colaboró con agencias de la ONU, como el WFP, que también defendió el uso de transferencias monetarias.

Como resultado de los esfuerzos de la BERCS, el gobierno optó por una respuesta en forma de dinero móvil. Este enfoque se amplió al Departamento de Bienestar Social, de manera que los programas de asistencia social existentes pasaron del efectivo en sobres a las transferencias de dinero móvil. Las compañías de dinero móvil pronto se apuntaron para facilitar el cambio.

El gobierno respondió distribuyendo ayuda en efectivo a nivel nacional utilizando dinero móvil. **La ANGD también coordinó con la BERCS y otras agencias humanitarias un programa multiagencia armonizado de transferencias monetarias humanitarias para todo el ámbito nacional.** Todos los actores participantes se comprometieron a:

- ✓ Mapear las zonas más afectadas, la presencia de actores y la financiación disponible.
- ✓ Entregar efectivo multipropósito de forma mensual para cubrir necesidades básicas, por un valor común de 700E por hogar (lo que equivale a 39 USD) al mes.
- ✓ Utilizar efectivo móvil como modalidad de ayuda para quienes contaran con un documento de identidad, o utilizando un representante o efectivo en sobres para quienes carecieran de tarjeta de identidad.
- ✓ Establecer un conjunto común de criterios de selección de la vulnerabilidad.
- ✓ Establecer mecanismos comunes de participación comunitaria y rendición de cuentas.
- ✓ Desarrollar un sistema de recogida e intercambio de datos coherente (la ANGD ha desarrollado una base de datos nacional para datos relacionados con la respuesta humanitaria).
- ✓ Utilizar herramientas coherentes de monitoreo tras la entrega, recopilando datos comparables.
- ✓ Coordinarse con MTN, la compañía de redes móviles, para permitir una distribución regular, con agentes y efectivo en cantidad suficiente.

Resultado de la respuesta

La BERCS ha implementado ya respuestas en forma de transferencias monetarias relacionadas con la seguridad alimentaria. A través de la financiación ofrecida por el Movimiento de la Cruz Roja, la BERCS pudo adaptar su respuesta a la COVID-19 y contribuir a la respuesta nacional, ayudando:

Fondos ECHO

a 3.201 hogares (19.500 personas) entre febrero y junio de 2020, ampliado hasta abril de 2021 a través del Consorcio de la Cruz Roja (Cruz Roja de Finlandia y BRC)

Llamada de emergencia de la FICR

a 2.300 hogares (14.200 personas) entre febrero y julio de 2020

Además, la OVPM respondió en el ámbito nacional apoyando a 65.000 hogares (300.000 personas) a lo largo de 59 circunscripciones y durante 6 meses. En junio de 2020, el gobierno había conseguido distribuir una primera ronda de asistencia en efectivo a 29 de las 59 jurisdicciones en menos de 3 meses. A principios de agosto de 2020, el gobierno había completado una primera ronda para todas las personas destinatarias, ayudando con éxito a más del 25% de la población total de Eswatini por primera vez con efectivo móvil.

Los datos de monitoreo tras la distribución de septiembre de 2020 dejaron ver que los comentarios fueron claramente positivos. El 91,4% de las personas beneficiarias estaban satisfechas con el efectivo distribuido, que se destinó principalmente a la adquisición de alimentos. Las lecciones aprendidas identificaron la necesidad de monitorear los precios y de sensibilizar a los comerciantes para evitar la especulación y una potencial subida de precios, así como de adaptar la asistencia financiera a los casos de familias grandes. A pesar de que hay espacio para mejorar, la respuesta ha puesto de manifiesto que Eswatini cuenta con la capacidad y la disposición necesarias para poner en marcha asistencia en forma de transferencias monetarias rápida y a escala.



Respuesta a la crisis de seguridad alimentaria de la BERCS en Shiselweni. Fuente: BERCS, 2020

El rol de la BERCS

La BERCS desempeñó un papel innovador y actuó como asesor consultor del gobierno en materia de TM, vinculando esta oportunidad a la respuesta humanitaria a la COVID-19. El efecto “bola de nieve”, ha impulsado la inclusión del efectivo móvil en el sistema de protección social para la distribución de ayudas sociales a personas mayores y discapacitadas, un cambio permanente incluso una vez que finalice la respuesta a la COVID-19.

La BERCS ha contribuido a este vínculo mediante la **transparencia, una comunicación constante, y el informe regular al gobierno sobre sus actividades y programas**. Los esfuerzos realizados por la BERCS para incorporar el aprendizaje a su diseño de respuestas, para apoyar y mejorar los servicios

ofrecidos por los prestadores de servicios financieros en Eswatini, y para comunicarse con todas las contrapartes interesadas en TM, le han permitido dar respuesta a todas las preguntas y ayudar al gobierno a establecer sus mecanismos de efectivo móvil para la respuesta humanitaria a la COVID-19 y para los principales mecanismos de protección social.

El rol del WFP y de otras agencias en apoyo de la BERCS

El rol de otros actores humanitarios es clave en toda labor de promoción del efectivo, y los avances se basan en una relación de confianza, así como en la transparencia y en los intereses comunes de las agencias.

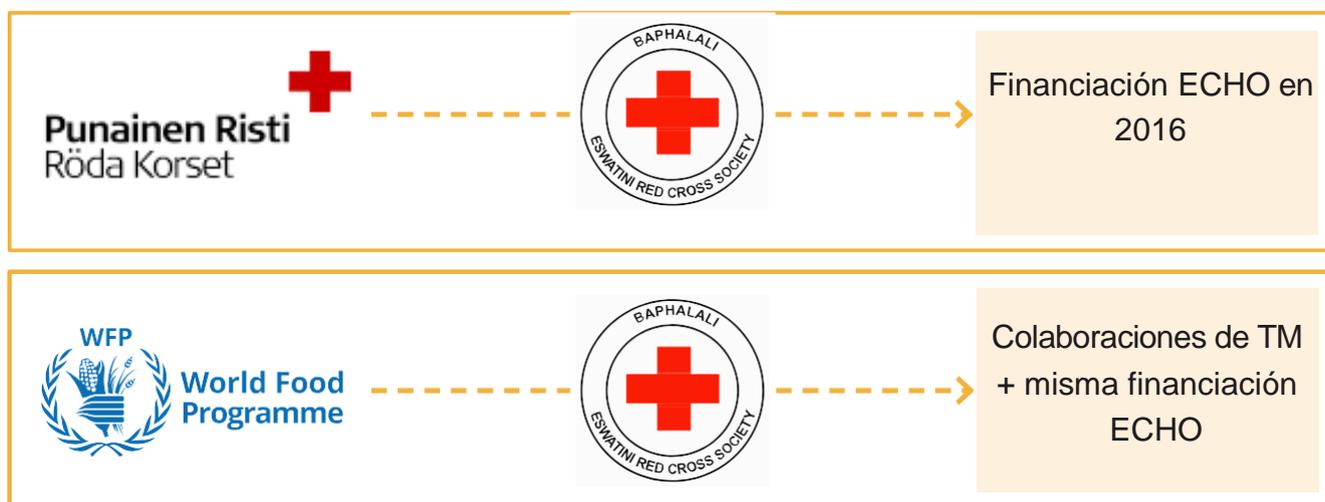
La BERCS, con el apoyo de la Cruz Roja de Finlandia, consiguió acceder a la financiación de la ECHO en 2016, lo que permitió introducir las TM en Eswatini. Esta nueva fuente de financiación limitada, y el éxito del programa financiado por la ECHO, generaron oportunidades de acceso a nuevas fuentes de financiación para los programas de TM, tanto para la BERCS como para otros actores humanitarios. La cooperación y la colaboración entre actores humanitarios ayudó a asegurar el éxito de las respuestas en forma de transferencias monetarias, lo que atrajo más financiación.

La BERCS y el WFP han estado colaborando en materia de TM y debatiendo enfoques en el ámbito estratégico y técnico desde el principio. En la práctica, han estado implementando la misma financiación de la ECHO, lo que promovió la sincronización y la homogenización. La BERCS fue la agencia ejecutora de las primeras actividades en

efectivo del WFP en Eswatini en 2017, lo que les permitió compartir sus formas de trabajo, sus procesos y sus redes de voluntariado. El WFP y la BERCS también han colaborado en el establecimiento de un mecanismo de feedback y quejas común, gestionado por un tercero.

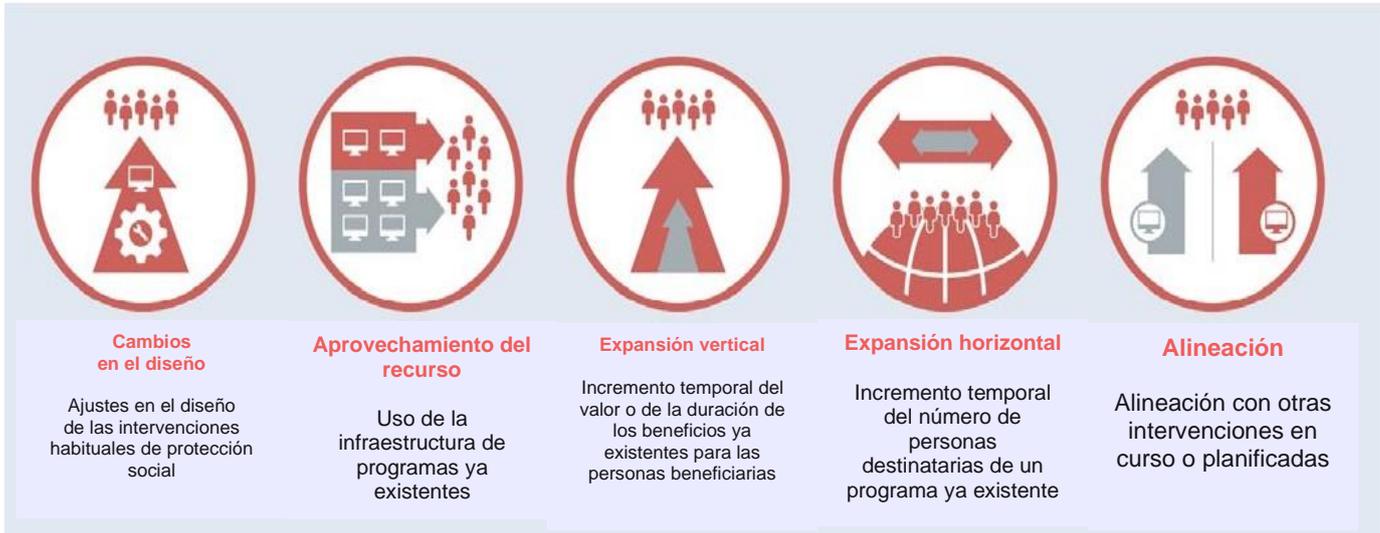
A finales de 2017/principios de 2018, World Vision, con la financiación de USAID, entregó ayudas en forma de efectivo humanitario en Eswatini, habiendo contribuido a los esfuerzos de defensa del uso del efectivo.

El estatus del WFP como agencia de la ONU ayudó a impulsar los debates de promoción del uso de efectivo ante el gobierno. Gracias a la coordinación y comunicación de los mismos mensajes, la defensa que BERCS y el WFP hicieron del uso de dinero móvil ante la ANGD y la OVPM fue exitosa. Su asociación sigue en marcha, y ambas organizaciones continúan promocionando el uso del efectivo en otros sectores, como los medios de vida.



Apoyo a los sistemas de protección social existentes

Los programas de protección social pueden adaptarse utilizando diversos mecanismos. Los más habituales son: cambios en el diseño, aprovechamiento del recurso, expansión horizontal o vertical y alineación, según se explica en la imagen siguiente. Los mejores enfoques para una protección social sensible al shock incluirán una combinación de estas opciones.



Fuente: ODI (caja de herramientas de investigación SRSP)

En el caso de Eswatini, la adopción por parte del gobierno del efectivo móvil durante la respuesta a la COVID-19 introdujo el mecanismo de las TM tanto para la entrega de ayuda humanitaria como de subsidios de asistencia social. El cambio de modalidad de distribución de las ayudas sociales, que pasó de hacerse en forma de efectivo en sobres a utilizar el efectivo móvil, constituye un ejemplo de un **ajuste de diseño de los programas de protección social existentes**.

La experiencia de la BERCS con los prestadores de servicios de dinero móvil permitió al gobierno abordar ese cambio hacia el nuevo mecanismo de forma paulatina, anticipando eventuales cuellos de botella.

El DBS informó del feedback positivo en relación con ese cambio a las transferencias de efectivo móvil, y se han identificado lecciones valiosas para seguir ajustando y mejorando el sistema. Conectar las TM humanitarias con los programas de protección social del gobierno en curso ha mejorado su eficiencia y su eficacia.

Ahora, el DBS ha cambiado la forma tradicional de entrega de todas las ayudas sociales, en forma de efectivo en sobres, por el uso de efectivo móvil. El DBS comparte con la ANG D su base de datos, para su consolidación en la herramienta nacional de gestión de personas beneficiarias creada durante la COVID-19, lo que permite su comprobación en busca de duplicidades.

La ayuda a las personas mayores se sigue distribuyendo de forma trimestral; durante la respuesta a la COVID-19, el gobierno optó por mantener el valor de la transferencia, de 400E (que equivalen a 22 USD) en lugar de aumentarla para equilibrarla con el valor de la transferencia de la asistencia humanitaria de la COVID-19, de 700E (39USD), que se

estableció para aquellos que cumplieran los criterios de selección. Los criterios de selección de la respuesta humanitaria a la COVID-19 incluyeron a las personas mayores y a los convivientes con personas discapacitadas, lo que implicó que algunas de las personas excluidas de los mecanismos de protección social vigentes pudieran percibir ayuda financiera durante la respuesta a la COVID-19. Sin embargo, no existieron mecanismos de remisión que permitieran a las personas aptas recibir ayuda social a largo plazo, una vez concluida la respuesta.

Un diseño efectivo de programas de protección social debe incluir la flexibilidad, lo que permitirá mantener la prestación regular de los servicios a las personas que ya fueran beneficiarias en el caso de un shock, y constituye un mecanismo para la paulatina introducción de una protección social sensible al shock. En Eswatini existe la oportunidad de iniciar un diálogo entre los actores humanitarios, la ANG D, el DBS y la BERCS sobre la sensibilidad al shock y de aumentar la concienciación sobre esta posibilidad.

El actual sistema de protección social no permite ulteriores vínculos entre la respuesta humanitaria y la protección social, pero los avances hacia un sistema de gestión de datos sólido y común, el proyecto de ley de protección social, y el ulterior diálogo y la labor de promoción podrán generar la posibilidad de aprovechamiento del recurso y de expansión tanto vertical como horizontal. El sistema de protección social se convertirá en un sistema sensible al shock, y los vínculos y la complementariedad podrán apoyar los programas de recuperación y desarrollo en el futuro.

El rol de las Sociedades Nacionales en apoyo de los gobiernos en respuestas de protección social a crisis humanitarias

Muchos gobiernos han introducido o adaptado programas de protección social existentes como respuesta a la COVID-19. En general, las transferencias monetarias representan el 30% de las medidas de protección social global para la COVID-19.

Las Sociedades Nacionales están bien posicionadas para colaborar con sus gobiernos en el ámbito de la protección social. El Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja tiene una dilatada experiencia en materia de TM, y las Sociedades Nacionales tienen un mandato legal único como colaboradores de sus gobiernos, ocupando un rol formal en la arquitectura nacional de gestión de los desastres. Y, como tal, forman parte integrante de la capacidad de sus países para prepararse para la respuesta a las crisis humanitarias, estando a menudo en la primera línea de esa respuesta.

Las Sociedades Nacionales suelen utilizar su rol auxiliar, su experiencia y su especialización, para defender un uso más amplio de las TM, así como para ayudar a potenciar los sistemas de protección social existentes, haciéndolos más eficientes y efectivos.

Cuando se realizan intervenciones de protección social y de TM, **las Sociedades Nacionales tienen una oportunidad única para posicionarse a sí mismas como socios de elección de los gobiernos**, de organizaciones humanitarias y de desarrollo, así como para los donantes. Su rol colaborador, su experiencia, sus redes, su flexibilidad y su especialización implican que puedan apoyar a los sistemas de protección social a la hora de:



Ser más rápidos – siendo flexibles, ágiles y adaptativos, y estando preparados para la respuesta.



Reducir duplicidades – mejorando los sistemas de fijación de objetivos y registro.



Llegar a las personas que lo necesitan – utilizando la participación comunitaria, llegando a zonas remotas y defendiendo a las personas más vulnerables.



Ser más predecibles – ayudando a mejorar sistemas de alerta temprana, conectando con iniciativas de preparación comunitaria y aumentando el uso de protocolos de acción temprana.



Ser más eficientes en cuanto al coste-beneficio – utilizando sus redes de voluntariado ya existentes, su experiencia creando mecanismos ágiles y su capacidad para facilitar el diálogo entre grupos.



Siendo más sostenibles – vinculándose a programas a largo plazo, aprovechando experiencias de otras sociedades de la CRMLR y defendiendo enfoques innovadores.

En el caso de Eswatini existen oportunidades para que la BERCS continúe desarrollando su rol de facilitador, incluyendo:

- El desarrollo de un compromiso común con la ANGD para destacar la forma en que la BERCS puede implementar su papel de apoyo al gobierno en la preparación y respuesta al desastre. Lo ideal sería que este compromiso fuera a largo plazo, y no ad-hoc.
- El liderazgo en el desarrollo de procedimientos operativos estándar para el gobierno, la ANGD y la BERCS relacionados con el uso de TM en respuestas humanitarias en Eswatini.
- El apoyo y el fortalecimiento del monitoreo, la participación comunitaria y la rendición de cuentas.
- La promoción de una gestión de datos efectiva fomentando el uso de un sistema integrado y centralizado, en lugar de adoptar enfoques aislados.
- La mejora de la fijación de objetivos. La BERCS puede contribuir con su experiencia a asesorar sobre diferentes métodos de fijación de objetivos, incluyendo enfoques participativos, participación comunitaria y rendición de cuentas, y a mejorar los sistemas de fijación de objetivos y registro, apoyando la definición de los objetivos adecuados a perseguir por los programas de protección social que dan respuesta a las necesidades.
- La defensa ante el DBS de los beneficios de una protección social sensible al shock, incluyendo la difusión de la información.
- El apoyo al DBS en su rol de coordinación del clúster de protección social.
- La defensa y la facilitación del registro administrativo para permitir que más personas obtengan documentos nacionales de identificación, necesarios para acceder a los servicios gubernamentales y recibir pagos en efectivo a través de la red de dinero móvil.



Tras retirar la ayuda de 700E de la BERCS, las personas beneficiarias pudieron comprar maíz, arroz, judías, vegetales y muchos otros productos alimenticios. Fuente: BERCS, 2020

¿Habrá un “retorno a los viejos tiempos”?

Las tentaciones para volver a los viejos tiempos y tratar de restaurar los métodos de entrega tradicionales son muchas, como también son muchos los retos a los que se habrá tenido que hacer frente a la hora de utilizar TM. Sin embargo, los beneficios de esta “nueva forma de trabajar” en Eswatini están altamente respaldados.

El Gobierno de Eswatini ha puesto en marcha el cambio de las ayudas en especie al efectivo móvil en el ámbito parlamentario, habiendo recibido el apoyo de los miembros de esta cámara; este mecanismo responde a las preferencias de las personas beneficiarias y a los objetivos de seguridad alimentaria. La COVID-19 ha desencadenado un cambio cultural y un compromiso político, posicionando el dinero móvil

como un mecanismo relevante tanto para la respuesta humanitaria como para la protección social. Ha generado ahorros en términos de tiempo y de dinero, haciendo que el sistema resulte más eficiente desde el punto de vista del coste-beneficio. **En Eswatini, gobierno y organizaciones humanitarias se han comprometido a trabajar codo con codo para hacer que este cambio sea sostenible.**



Los riesgos identificados pueden poner en peligro la transición hacia los PTM



Compromisos para evitar estos riesgos



Sistema de gestión de datos

La ausencia de un sistema de gestión de datos integrado entre departamentos gubernamentales contribuye a la falta de coordinación y a un enfoque aislado a la hora de recoger y compartir datos.



- ✓ **La ANGD está culminando una nueva base de datos integrada** que incorporará los datos de registro y distribución para la respuesta humanitaria. La ANGD está deseando promover la integración entre los departamentos del gobierno y tratar de integrar los datos de protección social en esta base de datos. Ello mejorará la coordinación entre la asistencia humanitaria y la protección social, facilitando así la identificación de las personas vulnerables para intervenciones futuras.
- ✓ **El DBS también está trabajando en la promoción de la integración** entre los departamentos del gobierno, a través de un sistema de gestión de datos integrado.



Los riesgos identificados pueden poner en peligro la transición hacia los PTM



Compromisos para evitar estos riesgos



Resistencia a las TM como modalidad

TM versus ayuda en especie puede ser un asunto político, aunque la experiencia positiva en la respuesta a la COVID-19 está reduciendo la oposición al efectivo móvil.



- ✓ **Los departamentos del gobierno pueden confiar en la BERCS y en su mandato** como organización humanitaria colaboradora. La BERCS es considerada como un actor sólido gracias a su avanzada experiencia, su red de personas voluntarias y su alcance comunitario, y sigue siendo un referente clave para el gobierno en materia de TM.
- ✓ El gobierno también puede confiar en la **presencia de actores humanitarios sólidos**, como el WFP y otros, que tienen experiencia trabajando con TM.



Institucionalizar las TM en la BERCS

Continuar construyendo la capacidad nacional de los miembros del personal y del voluntariado de la BERCS en materia de TM, CEA, fijación de objetivos y recogida de datos, requerirá capacidad, tiempo y recursos para continuar. Actualmente, esta labor descansa sobre un pequeño grupo de personas experimentadas.



- ✓ **La BERCS se ha asociado con otras Sociedades Nacionales de Cruz Roja** para ofrecer apoyo en la creación de capacidad. La Cruz Roja de Finlandia es un socio a largo plazo que apoya a la BERCS, centrándose en el desarrollo organizativo. Como parte de un programa inminente, la Cruz Roja Británica apoyará a la BERCS en las actividades de preparación en materia de TM y para facilitar, junto con el Ministerio del Interior, el registro administrativo de los ciudadanos más vulnerables para que puedan obtener sus tarjetas identificativas.



Limitaciones de financiación

La existencia de una financiación limitada constituye una barrera para la mejora del sistema de protección social, y ello podría limitar los beneficios de la vinculación entre de la protección social y la asistencia humanitaria.



- ✓ WFP y UNICEF están tomando parte en las conversaciones en curso sobre el **proyecto de ley de protección social**.
- ✓ Las competencias en TM permiten a los actores **atraer nuevas fuentes de financiación** cuando los presupuestos gubernamentales no sean suficientes para dar respuesta a las necesidades.

La Guía del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre Protección Social está disponible en inglés y francés en <https://cash-hub.org/resources/cash-and-social-protection/>

- Para Sociedades Nacionales que promuevan ante los gobiernos el uso de Transferencias Monetarias y Protección Social durante la COVID-19
- Guía orientativa para Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Protección social en tiempos de la COVID-19

Reconocimientos

La Cruz Roja Británica quiere dar las gracias a todas aquellas personas que han contribuido con su tiempo y su experiencia a dar contenido a este estudio monográfico, incluyendo a los representantes del Departamento Nacional de Gestión de Desastres, de la Agencia Nacional de Gestión de Desastres y del Departamento de Bienestar Social del Gobierno de Eswatini, así como a los representantes del Programa Mundial de Alimentos y de la Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini, sin quienes este estudio monográfico no habría sido posible.

Información de contacto

Para más información sobre este estudio monográfico, rogamos contacte con:

Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini:

Danger Nhalbatsi, Secretario General de la Sociedad de la Cruz Roja de Baphalali Eswatini

t: +268 76028861

e: dnhlabatsi@redcross.org.sz

Cruz Roja Británica:

Marta Alejano, Directora del clúster estatal, África del Sur

t: +263 772 412 224

e: MAlejano@redcross.org.uk

