

La calidad en la acción humanitaria: los enfoques y la utilización de herramientas de calidad y mejora en los actores humanitarios en Colombia

Ingrid Paola Hurtado
Luisa Fernanda Pineda
Raquel Pérez
Camille Nussbaum
Francisco Rey

Con la colaboración de:



17

Cuadernos del iecah

Edición: Ida de la Hera Salvador

Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2011

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

Las opiniones expresadas en el documento corresponden al equipo de trabajo y no reflejan necesariamente la opinión de las organizaciones que conforman el IEH

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
1. La cuestión de la calidad de la AH en el escenario internacional. Algunas notas	8
1.1. La calidad en su contexto	9
2. Marco del estudio. metodología, objetivos y alcance	10
3. La acción humanitaria en Colombia: presentación general	12
3.1. La respuesta humanitaria	13
4. Mapeo de los actores humanitarios colombianos	15
5. La visión de la calidad humanitaria por parte de las organizaciones en Colombia: una visión general	17
5.1. Componentes de la calidad	18
6. Dificultades para la prestación de una asistencia humanitaria de calidad citadas por los actores humanitarios	19
7. Ayuda basada en principios y valores como elemento esencial de la calidad	24
8. Identificación y respuesta a necesidades humanitarias reales	25
8.1. Construcción de censos e identificación de víctimas	25
8.2. Necesidades identificadas frente a necesidades sentidas	26
9. Respuesta con enfoque de necesidades	27
10. Aplicación del enfoque de derechos y diferencial de género, étnico y edad	28
10.1. El enfoque de derechos y diferencial para las organizaciones	28
10.2. El enfoque de derechos y diferencial para la población	30
11. La participación de las poblaciones beneficiarias	30
12. Politización de lo humanitario	32
12.1. Limitaciones al acceso de la asistencia humanitaria para la población afectada	33

13. La eterna cuestión de la coordinación	34
14. Criterios clásicos de calidad: consecución de logros, eficacia, rapidez, oportunidad, eficiencia, calidad de los productos, flexibilidad y capacidad de adaptación	35
15. Rendición de cuentas: un cambio en la percepción de los procesos de evaluación	36
16. Las iniciativas internacionales de calidad y su uso por los actores en Colombia	38
17. Los recursos humanos	40
18. Visión global de la respuesta: más allá de la emergencia, vinculación con desarrollo	40
18.1. Asistencialismo, proyectos emergencistas y cortoplacistas	41
18.2. Prevención, capacidades locales y resiliencia	42
18.3. Recuperación y dependencia de la población	42
18.4. ... Y el desarrollo	44
19. La incidencia y el “advocacy”	44
20. Conclusiones generales	45
21. Recomendaciones	47
22. Anexos	49

Presentación

Desde su creación en el año 2000, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría para promover la reflexión sobre la evolución que la acción humanitaria y la construcción de la paz han tenido en el contexto español. En esta ocasión, ampliamos nuestra mirada hacia uno de los países con los que desde el Instituto mantenemos más relaciones y del que hacemos un seguimiento cotidiano: Colombia.

Del análisis de los diferentes componentes que componen la acción humanitaria y la importancia que los mismos han ido adquiriendo, la cuestión de la calidad se ha ido configurando como elemento esencial y de ello se deriva el actual Cuaderno *“La calidad en la acción humanitaria: los enfoques de calidad y la utilización de herramientas de calidad y mejora en los actores humanitarios en Colombia”*.

El objetivo principal del proyecto en que se enmarca este Cuaderno ha sido reafirmar el compromiso humanitario a través de enfoques de calidad y de mejora de la actuación de los actores humanitarios sobre el terreno. La investigación a la que da lugar este Cuaderno fue realizada en colaboración con el Instituto de Estudios Humanitarios (IEH) de Colombia con el que mantenemos fraternales lazos. El equipo del Estudio ha estado formado por Ingrid Paola Hurtado, Luisa Fernanda Pineda, Raquel Pérez, Camille Nussbaum y Francisco Rey.

Desde el IECAH queremos agradecer a los autores y autoras por la gran dedicación y por la calidad del trabajo de investigación realizado, así como a todas las personas y entidades que han colaborado en el proceso de análisis y a las fuentes consultadas. Estamos convencidos de que muchas de las aportaciones del Cuaderno serán de utilidad para las numerosas instituciones de todo tipo que trabajan en el contexto colombiano.

Queremos, por último, agradecer a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por el apoyo al proyecto en el cual se inserta este trabajo.

Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos
Codirectores del IECAH
Madrid, noviembre de 2011

La calidad en la acción humanitaria: los enfoques y la utilización de herramientas de calidad y mejora en los actores humanitarios en Colombia

Introducción

El auge de las cuestiones humanitarias iniciado a principios de los años noventa del pasado siglo, evidenciado, entre otras cosas, por el gran crecimiento en la financiación de la ayuda y en el surgimiento y consolidación de un “sistema” institucional cada vez más complejo, ha llevado aparejado un aumento del interés por los aspectos relacionados con la eficacia y más en general, con la calidad de esta ayuda.

En efecto, tanto a escala internacional como en el interior de los países que hacen frente a desastres de diverso tipo o conflictos armados, han comenzado a ser evidentes los problemas derivados de la inadecuación de la respuesta humanitaria, la pérdida de eficacia e ineficiencia de muchas actuaciones, o el uso descaradamente politizado de las labores asistenciales. Suele evocarse como hito fundamental de este interés por la calidad, la publicación de la

Evaluación conjunta de la respuesta humanitaria al post genocidio de Ruanda¹ a mediados de los noventa, pero no es menos cierto que otras muchas evaluaciones de menor escala y la propia práctica de los actores humanitarios, han puesto de manifiesto numerosas carencias y problemas relacionados con la calidad de la ayuda humanitaria. Y es en ese contexto en el que han surgido diversas iniciativas que tratan de mejorar la calidad y la rendición de cuentas del trabajo humanitario, abordando algunos de los problemas que la experiencia ha mostrado como los más relevantes². Lamentablemente, al día de hoy, pese a la vitalidad que refleja el sector al poner en marcha estas diversas iniciativas, muchos de los problemas de calidad subsisten y aún no se ha abordado una evaluación de lo que “de verdad” estas iniciativas han aportado al trabajo humanitario en el terreno y a la mejora de la satisfacción de los derechos y necesidades de los afectados.

¹ *Entre las evaluaciones y estudios se encuentran: VV.AA.: International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, David Millwood (Ed.), Copenhague, 1996; es un trabajo organizado en cinco volúmenes y uno de síntesis. VV.AA.: The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication, 1997; y: The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication, 1997.*

² *Suele hablarse de iniciativas de Calidad y Rendición Cuentas (Q & A) de modo general. Para un seguimiento de las diversas iniciativas puede verse <http://www.alnap.org/pool/files/qa-minutes-may-2009.pdf>.*

Por ello, desde una lógica de contribuir a la mejora de la acción humanitaria en el ámbito español e hispano parlante, el IECAH inició en el año 2003 diversos trabajos de difusión y posteriormente de investigación sobre las cuestiones que afectan a la calidad de la ayuda. Así, tras una investigación realizada durante el año 2006, en el año 2007 se publicó el Cuaderno IECAH nº 8 dedicado a “Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad”³ como resultado de un trabajo llevado a cabo en colaboración con el Groupe URD de Francia. Posteriormente, en el año 2009 el Cuaderno IECAH nº 13 se dedicó a “Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria: posibilidades de institucionalización en la cooperación española” que concretaba numerosas propuestas para hacer efectivas esas iniciativas. En ese mismo periodo, el IECAH, en colaboración con ONG o instituciones públicas de cooperación, realizó acciones para incorporar referencias a la calidad de la ayuda en documentos legislativos, planes de actuación, etc. debiendo destacarse la inclusión de referencias a la calidad en la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española elaborada por el IECAH para la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) en el año 2007. Al mismo tiempo, el Instituto incrementaba su trabajo de evaluación, asistencia técnica y consultoría en esta materia como modo de llevar adelante y valorar en la práctica sus trabajos de investigación.

Es así como, de modo lógico, surge la idea de analizar en el caso de Colombia el cómo se perciben las cuestiones de calidad y hasta qué punto la acción humanitaria en el país las incorpora o no. La elección de Colombia no es en ningún caso aleatoria, sino que se debe a la experiencia previa que el IECAH y alguno de sus miembros tenían en el país y a la colabo-

ración con el Instituto de Estudios Humanitarios (IEH) como eje de la investigación y la reflexión sobre estas materias en territorio colombiano. Colombia, además, como fruto de la crisis humanitaria como consecuencia del largo conflicto armado que vive el país, cuenta con numerosas organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a estas tareas, así como con profesionales interesados y motivados con conocimientos muy útiles y con deseos de mejorar su compromiso y sus prácticas.

1. La cuestión de la calidad de la AH en el escenario internacional. Algunas notas

El trabajo humanitario es singular por una serie de características propias: sus principios y valores, la cuestión del acceso, el análisis rápido de necesidades, la evaluación de daños, la coordinación de los actores, el peso de la logística, etc. Asimismo, se podrían identificar cuatro dimensiones o “legitimidades”⁴ en las cuales se define lo humanitario:

- Un marco ético como componente central del humanitarismo desde sus orígenes, el cual explica el constante énfasis en los principios y valores.
- Una normas jurídicas propias (Derecho Internacional Humanitario, derecho de los refugiados...), que constituyen otro aspecto inseparable de cualquier consideración humanitaria.
- Un marco institucional complejo que se distingue de otros ámbitos de la cooperación internacional por la importancia de los mandatos y la cuestión de la coordinación.
- Unos mecanismos de gestión propios que han de adaptarse a las necesidades que pretende cubrir la acción humanitaria.

³ VV.AA. Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad, Cuaderno IECAH nº 8, marzo de 2007.

⁴ VV.AA. Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria: posibilidades de institucionalización en la cooperación española, Cuaderno IECAH nº 13, octubre de 2009.

Las cuestiones de calidad tienden a reducirse en muchas ocasiones a este último ámbito, más técnico y centrado en procedimientos. Sin embargo, cualquier enfoque de calidad debería de considerar cada una de esas cuatro dimensiones si se busca mejorar la calidad del trabajo humanitario en toda su complejidad.

A partir de los años 90 se generaron los primeros avances en el abordaje de las cuestiones de calidad en este sector con iniciativas internacionales, como el Código de conducta promovido por el Movimiento de la Cruz Roja y las ONG (1994), el Código People In Aid (1995), el Proyecto Esfera (1997), el COMPAS Calidad (1999) y HAP-International (2003) entre otras. Esta diversidad de iniciativas muestra tanto la vitalidad de un sector en pleno auge, como un serio cuestionamiento de los niveles de calidad alcanzados. Las propuestas son muy variadas en sus planteamientos y enfoques, y ninguna cubre las cuatro dimensiones ya citadas. Algunas se centran en una cuestión concreta, como la de los recursos humanos (People in Aid) o la rendición de cuentas (HAP-I); otras ofrecen un marco de referencia ético y técnico (Proyecto Esfera e iniciativas asociadas), mientras otro enfoque se centra en los procesos generados a lo largo de los proyectos (COMPAS Calidad).

Cada iniciativa se distingue también por los aspectos organizativos que pretende mejorar⁵, ya que ninguna se plantea como un método de gestión de la calidad total con vistas a cubrir a la vez aspectos de liderazgo, de calidad de los procesos, o de los resultados. De alguna forma, cada iniciativa profundiza en algunas cuestiones y deja de lado otras.

A día de hoy, la articulación entre las iniciativas y las herramientas que proponen es un claro limitante para garantizar su impacto en los niveles de calidad de los proyectos. Desde el año 2000 se viene organizando un grupo de discusión entre varias iniciativas, gracias a la red ALNAP que; sin embargo, si

bien han servido para compartir información, no ha permitido generar proyectos o acciones comunes. La misión conjunta entre HAP-I y el Proyecto Esfera en Myanmar (2008) mostró el valor añadido de semejante sinergia⁶, al proponer un enfoque más exhaustivo para enfrentarse a los problemas de calidad.

Además de este necesario trabajo de articulación entre las iniciativas, existe también un gran margen de mejora en los niveles de capacitación de los equipos humanitarios para garantizar un uso adecuado de las herramientas. El caso del Manual Esfera es un buen ejemplo de ello: se trata, tal vez, de la herramienta más difundida a nivel mundial, pero se sigue confundiendo en demasiadas ocasiones con un listado de indicadores a alcanzar⁷.

El auge de las iniciativas internacionales de calidad es sin duda muy positivo para el ámbito humanitario pero queda mucho por recorrer en términos de interoperabilidad de las herramientas o de formación para que su impacto en el trabajo real sobre el terreno sea más patente. Cosa que, como veremos en este documento, es aún poco evidente.

1.1. La calidad en su contexto

En cualquier caso, pese a los esfuerzos de estandarización como los citados anteriormente, cualquier enfoque de calidad en el sector humanitario debe hacerse teniendo en consideración con profundidad todos los elementos del contexto. En el pasado ha tenido un efecto perjudicial en el sector una aproximación rígida y normativa exclusivamente de las cuestiones de calidad humanitaria que, afortunadamente, parece ir superándose.

Precisamente, uno de los propósitos del presente estudio es analizar cómo en un contexto como el colombiano se perciben y se ponen en marcha, con mayor o menor dificultad, las cuestiones que afectan

⁵ *Proyecto Esfera*. Tomar la iniciativa. Explorar la calidad y la rendición de cuentas en el sector humanitario: presentación de ocho iniciativas, Proyecto Esfera, 2010. *El documento propone una valoración de las iniciativas a través del modelo EFQM de excelencia*.

⁶ Ferretti, Silva. Evaluation of DFID funded Inter-agency Quality and Accountability initiatives by HAP and Sphere in Myanmar, Junio 2009.

⁷ *Idem*, p. 43.

a la calidad humanitaria en un sentido amplio, adaptándose al contexto.

2. Marco del estudio.

Metodología, objetivos y alcance

El objetivo principal de este estudio es generar un análisis diagnóstico en términos de la percepción y los enfoques sobre la calidad de la asistencia humanitaria, así como el conocimiento y aplicación de mecanismos de aseguramiento de la misma en los proyectos de asistencia humanitaria en Colombia, desde la perspectiva de las organizaciones que prestan asistencia así como de las poblaciones beneficiarias.

En sentido estricto, el desarrollo de la investigación no constituye una evaluación exhaustiva de las condiciones de calidad con las que se presta asistencia en el país. Por el contrario, se trata de un trabajo preliminar que ha buscado estructurar desde los instrumentos que a continuación se describirán el *ser* y también el *deber ser* de la asistencia humanitaria y las principales dificultades que se presentan al respecto, a partir de las experiencias, conocimientos y percepciones de los actores humanitarios en Colombia.

Si bien es pertinente considerar la importancia de las organizaciones nacionales e internacionales que tienen una amplia trayectoria en Colombia en términos de acción humanitaria en el marco de las víctimas del conflicto armado, es también vital reconocer que la emergencia generada por la llamada ola invernal, o el fenómeno de “La Niña”, presenta la oportunidad para estas organizaciones de compartir con los nuevos actores que han aparecido para responder a esta coyuntura, las lecciones aprendidas en el escenario del conflicto armado en busca de mantener la

mejora continua en términos de calidad.

En cuanto a la participación del personal de las organizaciones humanitarias en los procesos de recolección de información descritos a continuación, respondió a su interés por compartir con el equipo investigador las construcciones alrededor de sus experiencias. Asimismo, la selección de las localidades para las visitas a terreno responde, en particular, al interés del grupo investigador de cubrir los escenarios de afectación que convergen en Colombia, el conflicto armado y la ola invernal.

Como parte del desarrollo práctico del estudio, se utilizaron una serie de instrumentos de recolección de información que permiten además de reconocer la información objetivo, dar cuenta a nivel general de la composición de la población de organizaciones que prestan asistencia humanitaria como punto de partida se realizó un mapeo de actores humanitarios seguido de una encuesta virtual y una serie de grupos focales y entrevistas, con organizaciones y población de interés.

Así pues, los instrumentos de recolección de información han sido:

El **mapeo** de actores humanitarios en Colombia, en el que se profundizará en capítulos posteriores, cuya importancia es fundamental como punto de partida de los demás instrumentos. Este permite conocer ampliamente la constitución del sector humanitario y no humanitario que responde a este tipo de emergencias en el país, y dibuja la magnitud poblacional que se pretende abordar⁸.

Una **Encuesta virtual** que se difundió a nivel nacional a las organizaciones mediante los datos compilados en el mapeo de actores humanitarios en Colombia. Ésta, permite dar cuenta de las generalidades y los elementos de funcionamiento de las organizaciones, su cobertura a nivel nacional, el sector en el que trabajan de acuerdo con los lineamientos dispuestos en la Reforma Humanitaria⁹, la percep-

⁸ Ver Capítulo 4, del presente documento.

⁹ La reforma humanitaria entendida como una estrategia de mejoramiento en la efectividad de la respuesta humanitaria generada por parte del Comité Permanente Inter-Agencial (IASC) tras una evaluación de la respuesta humanitaria en 2005, en el marco de la tendencia de las crisis a incrementar su frecuencia y complejidad, donde uno de los pilares contempla el trabajo intersectorial y a su vez define los sectores de acción de las organizaciones. Para mayor información ver: humanitarianreform.org.

ción respecto a la calidad y sus principales dificultades, la existencia y funcionamiento de procedimientos internos de las organizaciones y el conocimiento/aplicación de iniciativas internacionales, entre otros.

Adicionalmente, el diseño y realización de una serie de **grupos focales**¹⁰ y **entrevistas** tanto con población beneficiaria, como con equipos humanitarios y organizaciones en terreno, los grupos focales se desarrollaron en municipios de los departamentos de Cundinamarca, Nariño, Bolívar y Atlántico, y su cuyo objetivo es identificar las percepciones y concepciones de los actores en cuanto a elementos fundamentales de procesos de asistencia humanitaria de calidad; las principales dificultades que enfrentan los trabajadores humanitarios en el marco de la calidad y la asistencia; y el conocimiento y aplicación por parte de los operadores humanitarios de las iniciativas, estándares y mecanismos para el aseguramiento de la calidad de la asistencia humanitaria. Dado que el estudio ha sido adelantado en momentos en que la coyuntura del país se centra en la temporada invernal, es relevante resaltar que el tema de la calidad en la asistencia ha venido desarrollándose debido a la amplia experiencia de las organizaciones en temas de conflicto armado.

En términos cuantitativos en la encuesta virtual participaron 71 trabajadores/as humanitarios/as, representando actores institucionales (organizaciones, oficinas de terreno, y programas conjuntos)¹¹ que corresponden a: 31 pertenecientes a ONG, 26 internacionales y 5 nacionales, 3 a organizaciones adscritas a la iglesia, 1 a una agencia de cooperación internacional, 9 a organizaciones gubernamentales, 10 a pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas y 3 más al Movimiento de la Cruz Roja, además 2 orga-

nizaciones del sector privado que actúan como operadores en la respuesta.

En este sentido, dada la escasa participación de las organizaciones locales frente a su importancia en el escenario humanitario en Colombia, los grupos focales y entrevistas aplicadas en terreno estuvieron dirigidos, además de cumplir con los objetivos definidos inicialmente, a identificar el papel de las organizaciones locales y determinar las limitaciones que impiden a estos actores tener mayor participación y/o acceso a los espacios de coordinación utilizados para la difusión de la encuesta.

La cobertura de la aplicación de los grupos focales y las entrevistas permitieron expandir la diversidad de la muestra inicial. Se realizaron¹² 10 grupos focales, 4 con organizaciones y 6 grupos con población beneficiaria. Por otro lado las entrevistas personales, principalmente se utilizaron como un mecanismo de inclusión de las organizaciones locales. La caracterización de la muestra participante en los diferentes espacios de recolección de información se detallará en el capítulo dirigido al mapeo de actores humanitarios.

La información aquí analizada y compilada a través de los diferentes instrumentos, corresponde a la

El diseño y realización de una serie de grupos focales y entrevistas se desarrollaron en municipios de los departamentos de Cundinamarca, Nariño, Bolívar y Atlántico, y su cuyo objetivo es identificar las percepciones y concepciones de los actores en cuanto a elementos fundamentales de procesos de asistencia humanitaria de calidad

¹⁰ Ver en anexo los cuestionarios.

¹¹ Se han incluido los programas y las oficinas de terreno como "actores institucionales" dada las diferencias en las respuestas relacionadas con la institucionalidad misma. Teniendo en cuenta que la encuesta virtual al igual que los otros instrumentos busca identificar las percepciones y conocimientos de los trabajadores/as humanitarios/as en términos de calidad, quedan sujetas las respuestas a la subjetividad de los funcionarios, y no corresponden a respuestas oficiales a nivel de organizaciones.

¹² Grupos focales en Cundinamarca; 1 dirigido a organizaciones en Bogotá, 1 dirigido a población beneficiarias en el municipio de Soacha. Grupos focales Nariño: 2 a organizaciones (entre ellas organizaciones sociales), 1 dirigido a población beneficiaria. Grupos Focales Bolívar: 1 a organizaciones en Cartagena, 1 a población beneficiaria en el municipio de San Estanislao. Grupos focales Atlántico: 2 en Barranquilla 1 con población beneficiaria y 1 con organizaciones; otro con población beneficiaria fue aplicado en el municipio de Manatí.

percepción, opiniones y valoraciones de los actores humanitarios y de las y los líderes de población beneficiaria, que a partir de sus experiencias han expresado sus apreciaciones. Sin embargo por ser información de carácter cualitativo está sujeta en alguna medida a la interpretación del equipo investigador.

3. La acción humanitaria en Colombia: presentación general

Colombia presenta una crisis humanitaria multidimensional asociada al prolongado conflicto armado interno y a las cada vez mayores consecuencias de los desastres de origen natural. Se trata de un país con una elevada vulnerabilidad frente a eventos sísmicos y erupciones volcánicas, en el que se presentan anualmente dos temporadas de lluvias que inundan vastas regiones del país.

Por otra parte, Colombia lleva más de cincuenta años en conflicto armado y, como en el caso de otros conflictos de larga duración, perviven las causas originales que lo generaron, conviviendo con otras dinámicas internacionales y regionales. El más claro ejemplo ha sido la negación del conflicto armado interno por parte del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y su simplificación política a través de la inclusión de Colombia en la agenda global contra el narcotráfico y el terrorismo.

Después de estos ocho años de negación del conflicto, se ve como un gran avance por parte de la comunidad humanitaria nacional e internacional el hecho de que el actual gobierno, presidido por Juan Manuel Santos haya reconocido la existencia de un conflicto armado interno en el país; además se destaca la aprobación de la ley de víctimas y de restitución de tierras en junio de 2011. Sin negar los de-

safios que esta restitución en medio del conflicto supone en términos de protección de las víctimas.

No obstante, esta situación de conflicto armado interno se sigue traduciendo en devastadoras cifras de ejecuciones extrajudiciales, amenazas, reclutamiento forzoso de niños y niñas, confinamiento, víctimas de minas antipersonal, violencia sexual¹³ los cuales es uno de los aspectos más invisibilizados del conflicto, por ser considerado un tema de segunda categoría hasta hace muy poco, cuando instrumentos legales como el Auto 092 de 2008, de la Corte Constitucional lo reconocieron como una práctica sistemática perpetrada por todos los actores armados¹⁴ que afecta especialmente a mujeres y niñas de comunidades indígenas y afrodescendientes.

En este escenario la cifra oficial de población desplazada interna es de más de 3,6 millones de personas, la mayoría mujeres y personas de poblaciones indígenas y afrocolombianas. A lo que se suman las consecuencias de unas inundaciones sin precedentes, dado que el fenómeno de “La Niña” provocó que los dos períodos de lluvias anuales de 2010 se convirtieran en uno solo y se unieran al primer período de lluvias de 2011, teniendo como consecuencia las peores inundaciones de los últimos 40 años con cerca de 3,9 millones de personas afectadas y un balance de 490 muertos¹⁵.

Estas cifras de nuevo afectan desproporcionadamente a mujeres y niños/as y minorías étnicas, muchas de ellas personas desplazadas. Lo anterior da cuenta de la magnitud de la vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades que son desplazadas y posteriormente afectadas por desastres naturales, fenómeno conocido como “doble o múltiple afectación”; este es sin duda, otro de los retos que afrontan los actores humanitarios en el país, pues trascender de la fase de emergencia a la recuperación de manera efectiva, donde los derechos, la dignidad y la

¹³ La violencia sexual en el marco del conflicto armado es reconocida como una infracción al DIH según el II protocolo adicional a los cuatro Convenios de Ginebra.

¹⁴ Con el auto 092 al definir la violencia sexual como una estrategia bélica, la corte le asignó unas características propias de crimen de lesa humanidad poniéndolo en igualdad de condiciones que el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI).

¹⁵ Cifras reportadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en julio 2011

calidad de vida de las poblaciones sean restablecidos e incluso mejorados, continua siendo una tarea pendiente.

3.1. La respuesta humanitaria

El gobierno colombiano, cuenta con un robusto marco legal y un importante desarrollo institucional para la atención humanitaria, siendo el principal proveedor de asistencia humanitaria del país y contando con uno de los sistemas de atención a la población desplazada más desarrollados del mundo (www.accionsocial.gov.co). Sin embargo, en este sistema no se incluye ninguna información sobre hogares que han alcanzado soluciones duraderas a través del retorno, y la precariedad de las cifras de los que regresan genera una distorsión: por un lado, existen cálculos del número de personas que han sido desplazadas, pero por otro no se sabe cuántas de ellas permanecen en situación de desplazamiento¹⁶.

Por otro lado Colombia cuenta con un sistema de prevención de desastres (SNPAD) adscrito a la Dirección de Gestión del Riesgo (www.sigpad.gov.co) con más de veinte años de existencia, el cual ha sido ejemplo para muchos otros países en la región. No obstante, existen brechas en su implementación real, especialmente en algunos departamentos, y han existido problemas de articulación inicial con otras entidades como Colombia Humanitaria, entidad público-privada creada específicamente para responder a las inundaciones en diciembre de 2010, después de que el gobierno decretara la situación de emergencia en ese mismo mes. Además es necesario que desde el sistema se mejoren los mecanismos de prevención de desastres y se fortalezcan los mecanismos locales de atención y prevención (CLOPADS CREPADS)¹⁷. Ya que como señala el informe de OXFAM “Lecciones de la ola invernal presentado en abril de 2011” , entre

otros, si bien las temporadas de lluvia 2010 y 2011 fueron excepcionales, las inundaciones son un problema crónico en Colombia que afecta de forma sistemática a las mismas personas año tras año.

Con una fuerte presencia de la comunidad internacional en el país, tanto en el sector gubernamental y multilateral como en el no gubernamental, en el año 2006 Colombia fue seleccionada como uno de los países en los que se implementaría la llamada Reforma Humanitaria puesta en marcha por la ONU. Desde entonces se ha mejorado la calidad de la coordinación y la respuesta humanitaria, quedando aún grandes retos por resolver. Esta acción humanitaria es particularmente relevante para complementar la respuesta estatal en zonas de acceso limitado y con fuerte presencia de actores armados.

La Reforma Humanitaria y la implementación del sistema de *clúster* están actualmente en un momento clave, y el 26 de octubre se presentó a los donantes un marco común humanitario que supone un documento estratégico y un hito para la puesta en marcha de la reforma en el país.

La Reforma en Colombia está liderada por el Equipo Humanitario de País que es el eje de la arquitectura de coordinación, bajo el liderazgo del Coordinador Humanitario. Es un espacio de diálogo, intercambio de información, coordinación y toma de decisiones estratégicas entre los jefes de las agencias de Naciones Unidas y las ONG internacionales que llevan a cabo la acción humanitaria en el país y que se comprometen a participar en los mecanismos de coordinación humanitaria. ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea), el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja) y MSF (Médicos sin fronteras) participan en calidad de observadores; a esto se suma la existencia de un mecanismo *inter-clúster* y ocho equipos humanitarios locales con distintos grados de consolidación.

Dada la importancia en el contexto colombiano de determinar la doble afectación (conflicto/desastres),

¹⁶ Celis, Andrés (2010). *Desplazamiento y retorno en Colombia*. Humanitarian Exchange Magazine. Humanitarian Practice Network at ODI. Issue 45.

¹⁷ CLOPAD Comité local para la prevención y atención de emergencias dependiente de la alcaldía. CREPAD Comité regional para la prevención y atención de emergencias y desastres dependiente de la gobernación.

¹⁸ OXFAM (2011). *¿Cómo evitar otro desastre? Lecciones de la ola invernal en Colombia*. Ver: <http://oxf.am/ZCJ>

es fundamental la interacción a nivel técnico entre el grupo *inter-clúster* y el Equipo Técnico de Emergencias de Naciones Unidas,¹⁹ creado en 2003 con el objetivo de apoyar y fortalecer la capacidad de prevención y respuesta ante los desastres. En su versión ampliada participan las agencias del SNU, ONG Internacionales, la Cruz Roja Colombiana y las instituciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Por otro lado, en Colombia hay presencia internacional de organizaciones que no se incorporan al sistema de *clústers* pero son observadoras del mismo, siendo, además fundamentales en la respuesta humanitaria. Así, Colombia es el país con una de las misiones más grandes del mundo del CICR y también de Médicos Sin Fronteras.

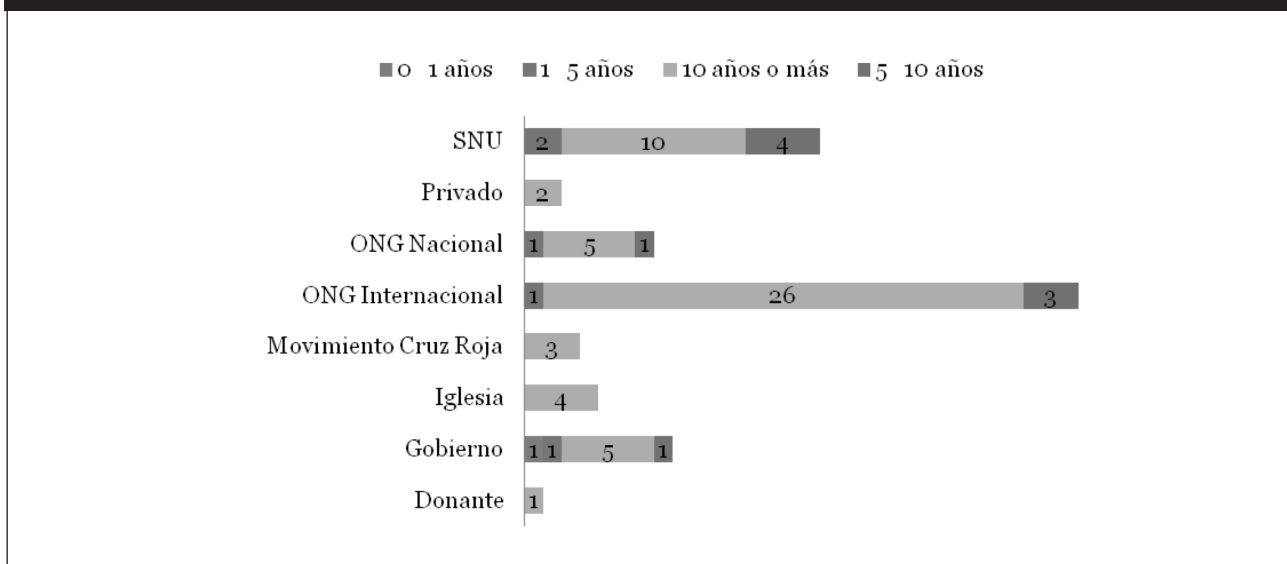
Además del gobierno colombiano y las organizaciones internacionales, es de destacar en la respuesta humanitaria la importancia de la iglesia a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social (Cáritas Colombia), así como de las ONG nacionales y de

numerosos actores privados que han cobrado importancia en el panorama humanitario, a raíz de la respuesta a la llamada “ola invernal” como operadores de Colombia Humanitaria.

En este entramado tan complejo de doble afectación (conflicto armado - desastre natural) es vital para las organizaciones internacionales preservar el espacio humanitario, respetar los principios humanitarios, atender a la población víctima de forma imparcial y con enfoque diferencial y de género. Así como, tener clara y definida una estrategia de coordinación civil - militar desde la perspectiva humanitaria.

Gran parte de las organizaciones que trabajan en asuntos humanitarios actualmente en Colombia, tienen un amplio recorrido empírico en la dinámica de la emergencia del país, de hecho la mayoría de las y los trabajadores humanitarios que participaron en la encuesta virtual forman parte de organizaciones que llevan más de 10 años trabajando en el terreno tal como se observa en la Gráfica N° 1, a continuación:

Gráfica 1: Tiempo de la organización en la que trabaja el/la funcionario/a de experiencia en terreno en Colombia



Fuente: IECAH - IEH

¹⁹ Siglas en inglés United Nations Emergency Team

Solamente una (Colombia Humanitaria) lleva menos de un año operando al momento de la aplicación de la encuesta.

4. Mapeo de los actores humanitarios colombianos

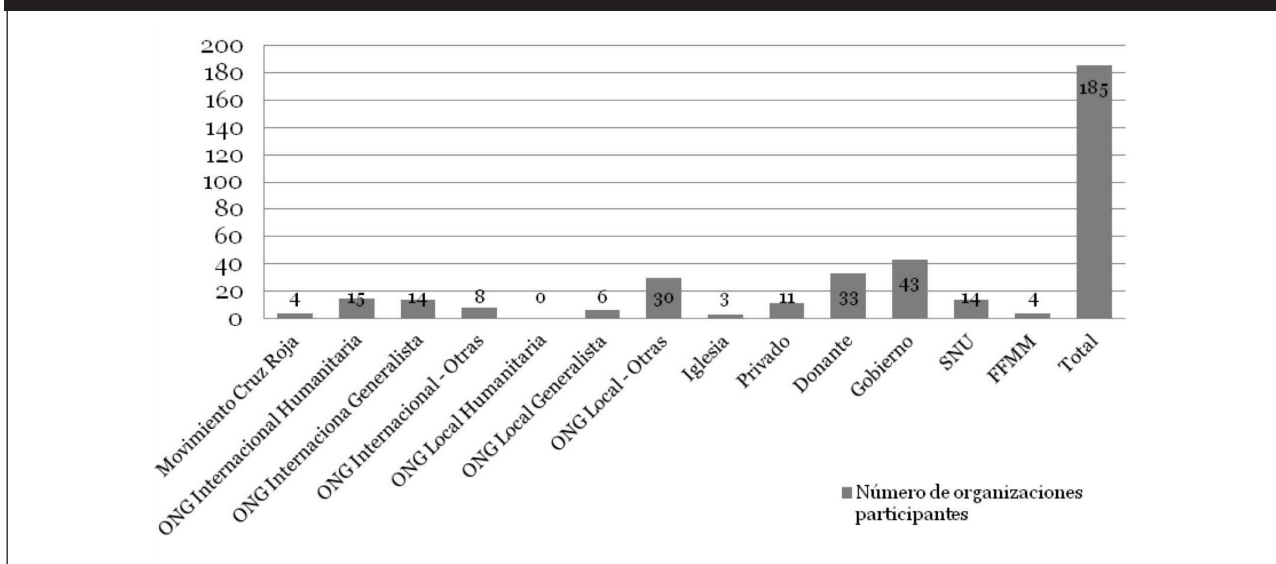
En un contexto tan complejo como el descrito y con una multiplicidad de entidades vinculadas de un modo u otro a las tareas humanitarias, un primer aspecto que aborda el estudio es el de hacer un inventario y categorización de las mismas. Para ello, se procedió a realizar un mapeo de actores humanitarios en Colombia analizando una muestra que comprende 910 contactos los cuales incluyen funcionarios/as de todos los niveles y personal directivo de 185 organizaciones pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas –SNU, Gobierno, ONG locales e internacionales²⁰, Movimiento de la Cruz Roja, Iglesia Católica, Donantes y Fuerzas Militares, estos últimos

debido a que fueron los primeros que respondieron, especialmente, durante las emergencias de carácter natural, muy particularmente en la ola invernal 2010–2011. Esta base de datos fue facilitada por el Instituto de Estudios Humanitarios en su totalidad.

La gráfica 2, explica en detalle la composición de la muestra de acuerdo al tipo de organización.

Sin embargo, dado el modelo de respuesta a la última emergencia por la ola invernal en el país, implementado por el Gobierno Nacional durante el año 2010, otros actores han incursionado en el escenario humanitario colombiano. En este sentido, se ha vinculado en el proceso de respuesta a la emergencia a organizaciones privadas y a otro tipo de entidades prestadoras de servicios como las cajas de compensación familiar. Estas organizaciones no necesariamente tienen experiencia de trabajo en el ámbito humanitario o conocimiento de los avances y métodos al respecto, siendo esto un factor determinante en la calidad de la respuesta que se está prestando a las personas damnificadas por el invierno en Colombia.

Gráfica 2: Número de organizaciones seleccionadas para la investigación clasificadas de acuerdo al tipo de actor



Fuente: IECAH - IEH

²⁰ De acuerdo al mandato de las ONG locales e internacionales estas se pueden clasificar en: humanitarias, generalistas (incluyen programas de desarrollo) y otras (mandatos más amplios o poco claros)

²¹ Corporaciones de derecho privado, con patrimonio propio y sin fines de lucro. El objetivo de las Cajas de Compensación originalmente era la administración de las “prestaciones de seguridad social” las cuales tendían al desarrollo y bienestar de los trabajadores y sus familias.

La gráfica 3 muestra en detalle el número de funcionarios/as seleccionados para la presente investigación clasificados según el tipo de organización para la cual trabajan.

Por otra parte, el mapeo de actores humanitarios en Colombia incluye una revisión exhaustiva de los portales Web de las organizaciones, con el fin de identificar a las entidades que publican evaluaciones internas, documentos sobre lecciones aprendidas, procesos de rendición de cuentas o incluso documentos relacionados con calidad de la asistencia humanitaria.

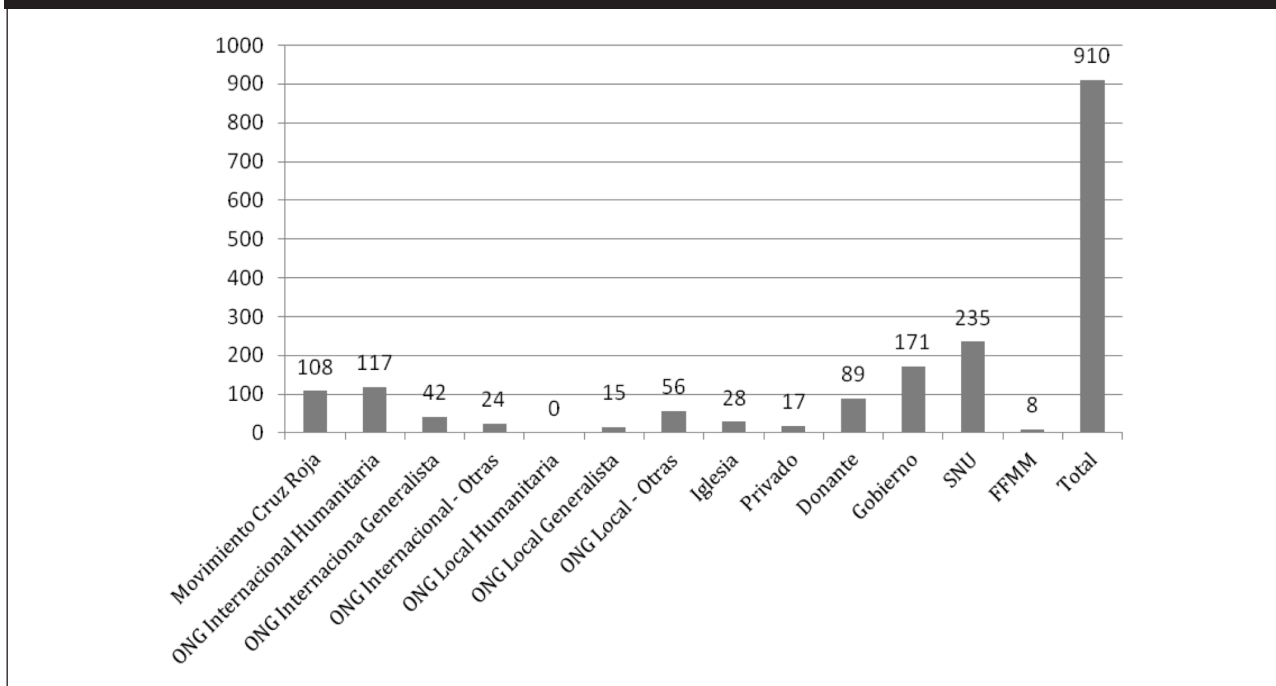
Adelantando algunas de las conclusiones y a partir del análisis de los documentos encontrados en las páginas web podemos decir que , las organizaciones que publican más información de este tipo son las entidades estatales; sin embargo, la calidad de la información publicada es mejorable, puesto que no existe diferenciación de buenas prácticas en términos del tipo de asistencia, y por tanto aún todo tipo de actuaciones en un mismo informe, desconociendo las particularidades alrededor de la respuesta huma-

nitaria e invisibilizando la importancia que tiene, por ejemplo, el componente de atención a víctimas de desastres naturales o del conflicto armado.

En los casos de organizaciones creadas por el Estado colombiano con el fin específico de atender determinadas emergencias tales como Colombia Humanitaria, la Dirección de Gestión del Riesgo y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, las secciones destinadas para rendición de cuentas se reducen meramente a una descripción de presupuestos y fondos ejecutados sin ahondar en la formulación y seguimiento de indicadores cualitativos o publicaciones de evaluaciones adelantadas en conjunto con las poblaciones receptoras de ayuda o beneficiarias de los programas ejecutados, que permitan advertir el impacto de sus actuaciones.

Por el lado de las organizaciones locales e internacionales y del Sistema de Naciones Unidas, son escasos los ejercicios de sistematización de experiencias o lecciones aprendidas publicados. Aunque las organizaciones afirman que los procesos de evaluación son llevados a cabo periódicamente y que

Gráfica 3. Número de funcionarios del “mapeo” clasificados por tipo de organización



Fuente: IECAH - IEH

existe una plena conciencia de la importancia de rendir cuentas y tener una política de transparencia para con todos los grupos de relación (población beneficiaria, donantes, gobierno local y otras organizaciones); estos documentos no aparecen en sus portales web, por lo que parece que no constituye una prioridad para las organizaciones compartir esta información.

Lo anterior, puede deberse a varias causas:

- 1) Una concepción de la evaluación como un proceso negativo y sancionatorio; en lugar, de ser vista como un proceso pedagógico que permite mejorar;
- 2) Reconocer los errores propios que se cometen puede generar temor en las organizaciones al sentirse auto-excluidas o al mostrarse en desventaja frente a sus competidoras;
- 3) Factores culturales en los que se evita hablar de lo negativo o simplemente se amoldan los procesos de evaluación para reafirmar los que las organizaciones y/o donantes desean escuchar, debido a una baja capacidad de autocrítica tanto por los funcionarios como por sus organizaciones. En este sentido, durante los grupos focales una funcionaria de una ONG internacional al ser cuestionada por los procesos de evaluación, comentaba: *“es fácil transitar del autoflagelo a la autocomplacencia”*. Lo anterior, nos da una aproximación de la forma como se piensa y se entiende la evaluación al interior de la comunidad humanitaria en Colombia.

Otro aspecto que ha quedado en evidencia relacionado con las ONG nacionales/locales es la escasez de organizaciones con mandatos netamente humanitarios, pues al consultar sus misiones y visiones no encontramos referencias específicas a los principios humanitarios. La confusión terminológica es común y se incluyen todo tipo de enfoques dentro de sus mandatos, evidenciando una falta de especialización de las actividades que desempeñan las organizaciones, y cuestionando en algunos casos, la idoneidad y experticia en temas humanitarios por parte de las

organizaciones que se autorreconocen como humanitarias en Colombia.

A esto se suma la necesidad de un sistema que regule la incursión de nuevos operadores en el escenario humanitario con el ánimo de procurar la prestación de asistencia de calidad que debería evitar iniciar tareas sin la capacitación oportuna para ir “aprendiendo” de los errores cometidos, lo cual puede resultar nocivo para las comunidades afectadas, bien sea por el conflicto armado que vive Colombia desde hace más de 5 décadas o por los continuos desastres de origen natural que con el transcurso del tiempo se vuelven más graves y devastadores.

Estos hechos que brevemente esbozamos y que han aparecido con claridad a lo largo de nuestra investigación, serán objeto de algunas consideraciones en los apartados finales de conclusiones y recomendaciones. Un mapeo riguroso de “quién es quién” en el panorama humanitario colombiano, que considere tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos, está por hacer y sería urgente realizarlo.

5. La visión de la calidad humanitaria por parte de las organizaciones en Colombia: una visión general

Pese a que las referencias específicas a las cuestiones de la calidad humanitaria son muy recientes y escasas en los mensajes y documentos de las organizaciones que trabajan en Colombia y por supuesto en sus prácticas, existe unanimidad en que se trata de una cuestión muy relevante y a la que se debe conceder mayor importancia. Nadie, ni en la encuesta, ni en los grupos focales, ni en las entrevistas, ha cuestionado el asunto, aunque, como veremos a continuación, hablar de “calidad humanitaria” sugiere y evoca cuestiones muy diversas.

Al plantear de modo abierto qué les sugiere de modo espontáneo a estos actores la cuestión de la calidad, la cantidad de temas que salen es muy grande, pero en todas las reuniones y grupos aparecen en primer lugar los aspectos vinculados con la satisfac-

ción de las necesidades de las víctimas y damnificados, la recuperación de la dignidad, la necesidad de evitar el asistencialismo y el respeto por los principios y valores. A continuación, en la mayor parte de grupos han ido saliendo un amplio listado de temas en torno a los cuales estructuraremos este informe y que van desde las cuestiones de información, la coordinación, la necesidad de criterios de trabajo claros para la elaboración de prioridades, censos, entre otras. Es decir, se visualiza y percibe la calidad como algo que afecta numerosas facetas del trabajo humanitario, más allá de las meras consideraciones técnicas, de procesos o de utilización de estándares. Y resulta significativa la insistencia en cuestiones relacionadas con principios y valores, más allá de aspectos técnicos por parte de las organizaciones humanitarias.

Los resultados de la encuesta son también significativos en ese sentido.

Resulta significativo que en primer lugar se valoren las condiciones de dignidad y de recuperación, incluso por encima de la satisfacción de necesidades de las personas afectadas. Lo referente a los estándares internacionales queda en un tercer lugar pero, como veremos, tiene mucho que ver con el desconocimiento que se tiene, en general, sobre este aspecto.

Más sorprendente resulta el escaso peso concedido a la satisfacción de las expectativas por parte de las

personas afectadas y a cuestiones relativas a la participación y otros, en los grupos de actores humanitarios.

En los grupos y entrevistas con personas damnificadas y comunidades afectadas, el énfasis, cuando se sugiere la cuestión de la calidad, se pone en la necesidad de la integralidad de la respuesta, remarcando, por ejemplo, los aspectos psicosociales y de atención más allá de la mera distribución de bienes y servicios. O de la satisfacción de necesidades inmediatas. El respeto, la empatía por parte de los actores humanitarios, la escucha y cuestiones de este tipo salieron profusamente en grupos y entrevistas.

5.1. Componentes de la calidad

Tanto en la encuesta como en los grupos se profundizó en el análisis de cuales son aquellos factores, componentes, criterios, que indicarían una acción humanitaria de calidad, y en coherencia con lo expresado más arriba aparece en primer lugar el tema de la pertinencia, entendida como orientación a necesidades y a reducción de la vulnerabilidad (47) y en segundo lugar el respeto a la dignidad de las personas afectadas. A continuación se sitúan los aspectos que tiene que ver con la rapidez de respuesta y la agilidad y con la eficacia.

Tabla N°1. Importancia de la calidad en la asistencia humanitaria

IMPORTANCIA DE LA CALIDAD EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA	Tipo de Organización							
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Cumplir con estándares internacionales	1	2	-	1	8	3	-	5
Relación con los donantes	-	-	-	-	3	1	-	3
Garantizar las condiciones de dignidad y recuperación (relacionadas) de los beneficiarios	-	4	3	2	22	7	1	10
Satisfacer las expectativas de la población beneficiaria	-	3	-	-	3	-	-	2
Satisfacer las necesidades de la población beneficiaria	1	4	2	1	13	5	-	11

Fuente: IECAH - IEH. Resultados de la Encuesta Virtual aplicada a organizaciones que prestan asistencia humanitaria.

Tabla N° 2. Criterios que para los participantes indican calidad en la asistencia humanitaria

Componentes de la Calidad según los/as trabajadores/as humanitarios en Colombia	Número de participantes
Pertinencia de la Respuesta (Satisfacción de necesidades y reducción de vulnerabilidad)	47
Respeto por la dignidad humana y los Derechos Humanos	34
Respuesta ágil y rápida	28
Eficiencia y eficacia	25
Coordinación	18
Uso de guías, estándares y protocolos	15
Participación de los/as receptores/as de la ayuda	14
Coherencia con principios y mandatos	14
Buenas prácticas	13
Impacto positivo	12
Mejora continua de los procesos de aprendizaje	11
Rendición de cuentas	11
Oportunidad en los tiempos de respuesta	8
Transparencia	8
Evaluación	7
Acción sin daño	2

Fuente: IECAH - IEH

Como vemos, otras cuestiones como la coordinación son valoradas pero en mucha menor medida que las citadas anteriormente. Del mismo modo, el uso de estándares o guías, la rendición de cuentas, la transparencia, la evaluación, el aprendizaje, aparecen en una posición secundaria. Más relevante es el escaso peso que se concede a la cuestión de la coherencia con principios y mandatos y a la participación de las poblaciones beneficiarias.

También resulta sorprendente, tras el auge del tema en los últimos años, las escasas referencias a la “acción sin daño”, especialmente luego de escuchar en los grupos focales de terreno tales como los realizados en el sur-occidente del país, la insistente mención de este enfoque como herramienta fundamental para garantizar la calidad.

En general, la percepción de estos elementos de calidad no responde al tipo de organización dada la relativa homogeneidad de las respuestas en cada categoría.

En cualquier caso, la cuestión de la calidad humanitaria es vista como algo integral que debe abarcar

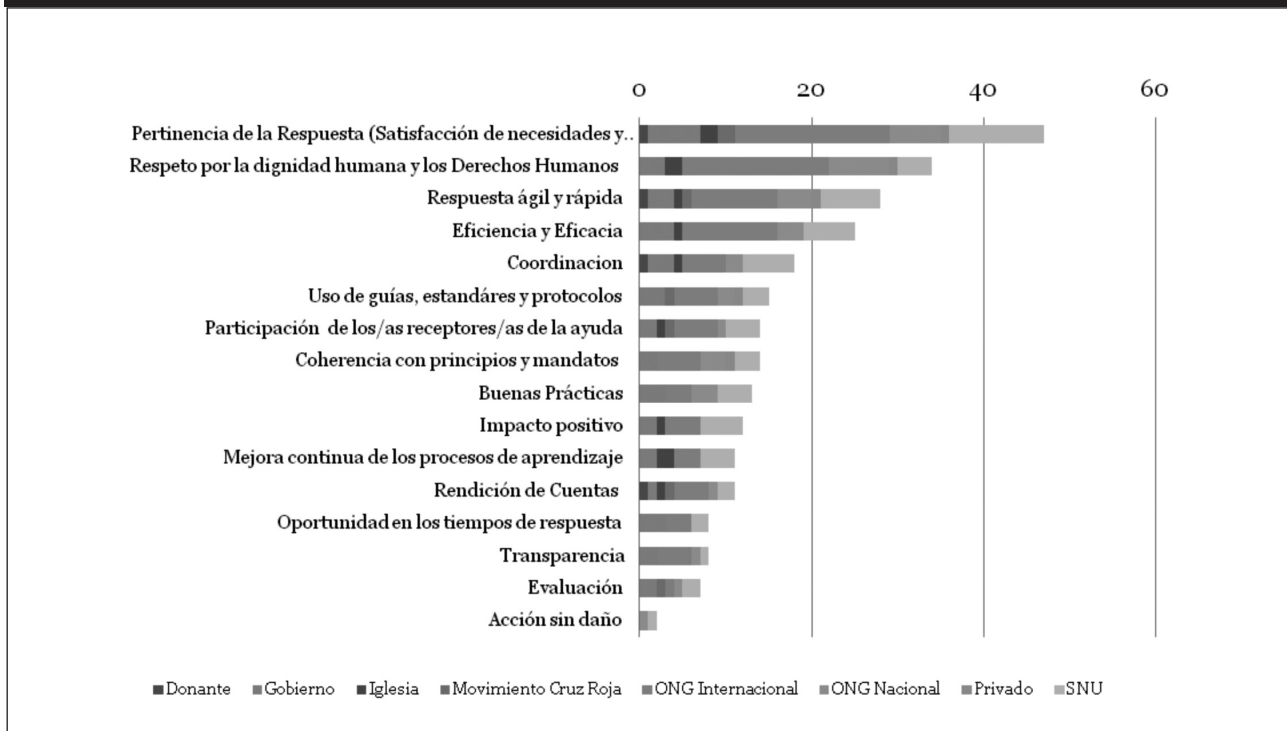
todas las facetas del trabajo y no circunscribirse a los aspectos técnicos.

6. Dificultades para la prestación de una asistencia humanitaria de calidad citadas por los actores humanitarios

La encuesta virtual buscó conocer las dificultades percibidas por los distintos actores humanitarios con presencia en Colombia para ofrecer una asistencia humanitaria de calidad. A continuación se presenta un breve panorama de estas dificultades.

Aunque cada grupo de actores da más peso específico a algunas de las dificultades, existen factores comunes han salido a la luz en la encuesta, mostrando que la coordinación, seguida por la vinculación de las poblaciones beneficiarias de la ayuda son temas que representan especial dificultad para todos los actores humanitarios, dificultad que tiene que ver principalmente con su puesta en práctica.

Gráfica N° 4. Componentes de la calidad en la asistencia humanitaria



Fuente: IECAH - IEH

Por otra parte, la oportunidad con la que la ayuda llega no es la suficiente para garantizar que la respuesta ante una situación de crisis sea la adecuada. Pues se resalta la demora y falta de preparación para responder de manera inmediata ante fenómenos que, aunque no son predecibles en su totalidad, si se encontraban anunciados con anterioridad a su ocurrencia. Algunos de estos fenómenos como las inundaciones son un problema estructural que se repite con mayor o menor intensidad año tras año.

En tercer lugar, aspectos como la politización de la ayuda y la formación del personal humanitario son mencionados como dificultades para la prestación de una buena asistencia.

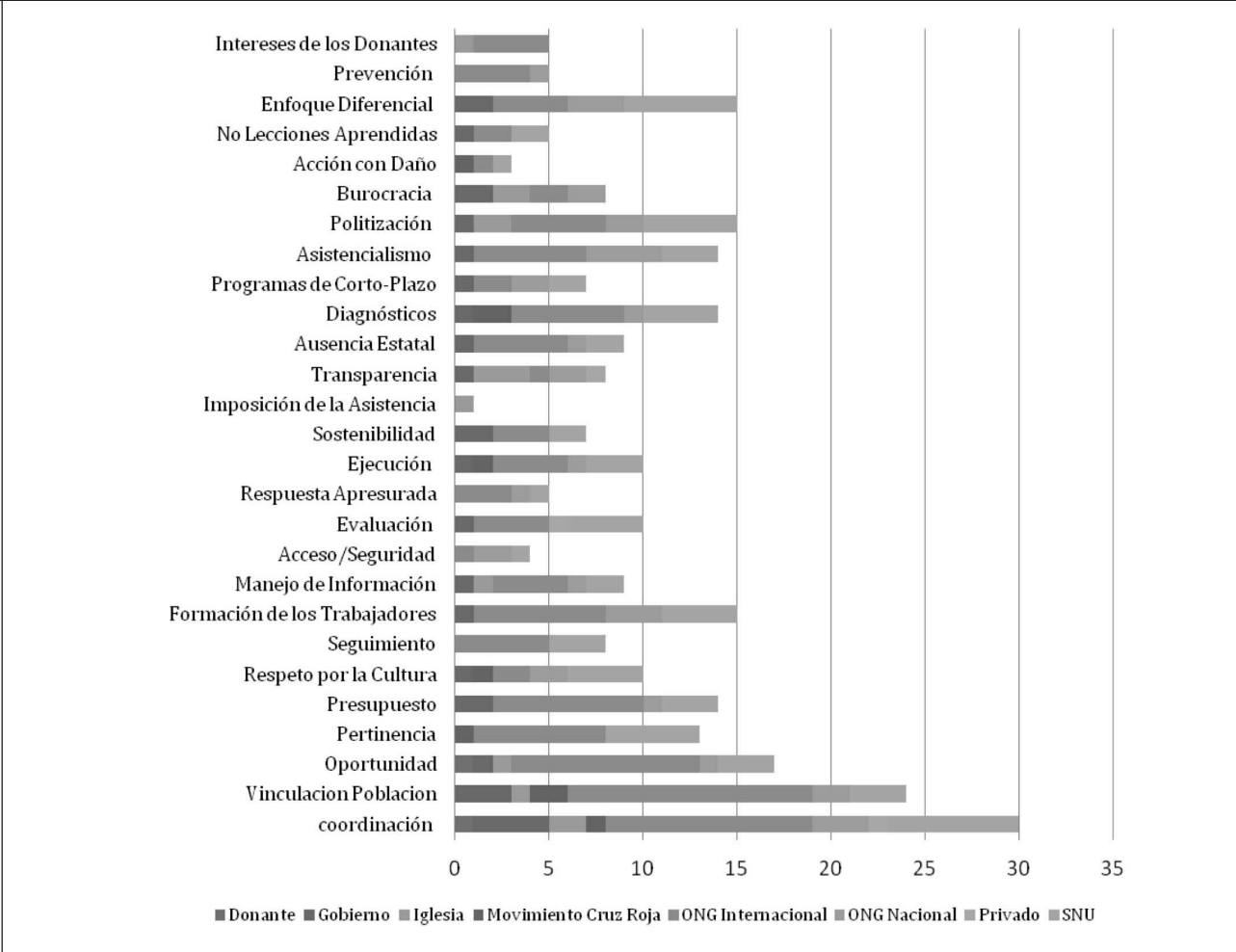
Otro punto que surge es la dificultad de aplicar en la práctica y hacer operativo el enfoque diferencial

(Género, étnico, edad, discapacidad), que puede deberse a resistencias culturales.

Algunas otras consideraciones que aparecen como dificultad para los actores humanitarios son el asistencialismo, entendido como la creación de dependencia en las comunidades que se busca atender, así como, la falla o la pobre calidad de los diagnósticos y las evaluaciones de necesidades humanitarias, lo cual impide que los proyectos sean orientados en función de las necesidades de las víctimas y respondan exclusivamente a sus intereses.

La gráfica 5 muestra en detalle los resultados arrojados por la encuesta virtual sobre calidad en la asistencia humanitaria, cuyos datos fueron compilados entre mayo y julio de 2011.

Gráfica 5: Resultados de la encuesta virtual sobre calidad de la asistencia humanitaria en Colombia. Respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los impedimentos o dificultades que enfrentan los actores humanitarios para prestar una asistencia de calidad en Colombia?



Fuente: IECAH - IEH

Luego de la realización de los grupos focales en diferentes ciudades de Colombia con organizaciones humanitarias algunos factores mencionados en la encuesta virtual fueron ratificados mientras que otros factores nuevos comenzaron a surgir. Cabe mencionar algunos de estos debido a la relevancia que tienen dado el contexto particular en el que se lleva a cabo la atención humanitaria en el país:

- Fondos y recursos disponibles: existe cierta incertidumbre en el sector sobre el manejo de los fondos, los cuales generalmente son destinados a proyectos de corto plazo. Los presupuestos son poco

flexibles a la hora de actuar o disponer de los recursos de manera diferente a la planeada en caso de que una situación imprevista se presente.

- Fortalecimiento de capacidades locales: este factor está relacionado con la ausencia de procesos de consulta y de información a las poblaciones beneficiarias de la ayuda; ya que por lo general los proyectos emprendidos se enfocan en paliar las necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, existe mucho trabajo pendiente en las áreas de desarrollo de capacidades productivas o reconstrucción del tejido social al interior de las comunidades afectadas. En este sentido, las organizaciones humanita-

rias llaman la atención sobre la necesidad de fortalecer las capacidades de las organizaciones locales y comunitarias; así como el desarrollo de proyectos que ahonden en las necesidades que las comunidades pueden tener en el largo plazo y fortalezcan las capacidades de autoabastecimiento y resiliencia.

- Capacidad e idoneidad del personal: en Colombia la mayoría de trabajadores /as humanitarios han aprendido su oficio de manera empírica, dada la inexistencia de programas académicos que formen al personal en esta área. Estas mismas funcionarios hacen un llamado urgente para la capacitación; pues reconocen que muchos de los errores cometidos se deben al desconocimiento. Por su parte, también hacen énfasis en que los funcionarios/as del Estado colombiano no tienen conocimiento profundo del contexto ni del quehacer de las organizaciones humanitarias, ni y del enfoque de derechos que debe estar presente en el trabajo que realizan de cara a las poblaciones afectadas por desastres naturales y/o emergencias complejas en el país. Este punto, también ha sido identificado como crítico por los participantes en la encuesta virtual.
- Politización de la ayuda: De acuerdo con los resultados de la encuesta virtual muchas opiniones durante los grupos focales coincidieron en que el no reconocimiento de la existencia de un conflicto armado por parte del gobierno anterior afectó las acciones que emprendieron diversas organizaciones, pues justificar la consecución de fondos y el desarrollo de proyectos para la asistencia a las víctimas de un conflicto que “no existía”, constituía una tarea sumamente difícil. Por lo tanto, la comunidad humanitaria se encuentra a la expectativa de los cambios que pueda traer el reconocimiento del conflicto armado por parte del actual gobierno colombiano.

- Respecto al panorama frente a la asistencia en caso de desastres naturales, la situación no es muy diferente, pues en una entrevista con una trabajadora de una ONG Internacional pudimos corroborar que los actores humanitarios consideran que frente a la pasada ola invernal el gobierno nacional no realizó un llamamiento de ayuda internacional mediante los procedimientos estándares establecidos por miedo a ser percibido como un Estado débil o incapaz de manejar sus propios asuntos. Esta es una situación, que es necesario abordar desde la comunidad internacional ya que cada vez es más común en países de renta media como Colombia y tiene un gran impacto negativo sobre las víctimas, ya que muchas organizaciones vieron limitados los recursos para asistir a las cerca de 3 millones de personas damnificadas por las inundaciones y los deslizamientos de tierra durante el periodo de agosto de 2010 a febrero de 2011.
- Por otra parte, es importante destacar que el modelo de Colombia Humanitaria, implementado para atender la ola invernal, otorga fondos a las autoridades municipales y gubernamentales (alcaldes y gobernadores) y son numerosos los casos en los que no se ejecutaron estos recursos debido a la proximidad de las elecciones o, por el contrario, o se usaron para favorecer a ciertos candidatos o campañas electorales.
- Disponibilidad, calidad y acceso a la información: este punto está vinculado fuertemente a la coordinación de los actores humanitarios. Por una parte, se afirma que los espacios coordinados por los CREPAD²² y CLOPAD²³, las estructuras gubernamentales encargadas de manejar el tema de desastres naturales, operan de manera virtual, pues de acuerdo con declaraciones de funcionarios de organizaciones humanitarias: *“solo se reúnen cuando una emergencia ha sucedido”*. Por lo tanto, no hay disponibilidad de planes de acción adaptados antes de

²² Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. Este espacio funciona a nivel departamental dependiendo directamente de las administraciones departamentales o gobernaciones.

²³ Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres. Espacio que funciona a nivel municipal dependiendo directamente de las alcaldías de cada municipio.

que sucedan las emergencias y en caso de su existencia no han sido socializados al interior de los organismos encargados de responder ante una situación.

- Por otra parte, la información compilada en situaciones de emergencia no es transmitida a organizaciones que no pertenezcan al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD. De acuerdo a lo anterior, uno de los temas recurrentes está asociado a la mala calidad de los censos elaborados después de la emergencia, lo que se debe entre otros factores, a la poca incorporación de herramientas tecnológicas en los procesos, y a la falta de formación del personal encargado de recolectar y procesar la información. Esto conlleva duplicidad de acciones, la mala distribución de las ayudas, la inclusión de personas que no han sido afectadas por la emergencia, o la exclusión de personas que requieren de ayuda de emergencia.
- Centralización de las organizaciones en grandes centros urbanos: un tema de preocupación en general por las organizaciones humanitarias y el Sistema de Naciones Unidas es la excesiva centralización de la toma de decisiones en Bogotá y otras ciudades grandes; por lo general las personas entrevistadas han afirmado que “los funcionarios piensan en las ciudades las soluciones para el terreno”; y no en vano uno de los principales inconvenientes identificado por la encuesta virtual es el desconocimiento del contexto a la hora de formular y ejecutar los proyectos. La anterior afirmación evidencia una necesidad de mejora en el flujo de información entre las sedes principales y las sub-oficinas en terreno.
- Mediatización de la ayuda: este factor ha hecho que la ayuda se concentre de manera desigual en las comunidades afectadas, pues la ayuda ha llegado más a los lugares donde la prensa ha hecho algún tipo de cubrimiento en especial. Como consecuencia las personas damnificadas y desplazadas usualmente tienen que recurrir a manifestaciones públicas y bloqueos de vías de acceso para llamar

la atención sobre sus necesidades.

- Rendición de cuentas: las experiencias y lecciones aprendidas no son sistematizadas; cuando se elabora algún documento de rendición de cuentas, la información no tiene trascendencia y no es difundida de la manera más adecuada, no se comparten las evaluaciones con otras organizaciones; no hay presupuesto suficiente ni disponibilidad de tiempo para la evaluación. Además existe miedo a hablar de los procesos que se hacen mal y falta evaluación cualitativa sobre la satisfacción de las poblaciones beneficiarias, pues se tiende a evaluar solo cuando los donantes lo exigen y en las formas que ellos lo dispongan.

Por otra parte, la realización de los grupos focales con comunidades en las ciudades de Pasto y en los municipios de Soacha – Cundinamarca, San Estanislao – Bolívar, Manatí y Barranquilla-Atlántico, permitieron dar cuenta de las percepciones de la población sobre las organizaciones y los funcionarios que realizan proyectos que los involucran, algunos de las apreciaciones más relevantes se encuentran resumidas a continuación:

- Aunque se han realizado esfuerzos de coordinación institucionales con diferentes niveles de avance, desde los gobiernos departamentales, el gobierno central y las Naciones Unidas, se percibe que la coordinación entre organizaciones está muy condicionada por las relaciones personales y laborales que existen. Como consecuencia la respuesta institucional es lenta y no siempre llega a los lugares y a las personas que las necesitan.
- No obstante la coordinación se valora en general como algo positivo, especialmente en el sur-occidente del país donde existe una trayectoria de trabajo coordinado más consolidada.

7. Ayuda basada en principios y valores como elemento esencial de la calidad

De modo muy significativo en todos los grupos focales apareció como uno de los temas más importantes el de que la asistencia humanitaria debe basarse en principios, valores claros, y que eso es un componente fundamental de cualquier concepción de calidad. En algunos de los grupos fue, incluso, uno de los primeros temas citados y de él se fueron desprendiendo otros: posible uso sectario de la ayuda, politización, militarización, mero asistencialismo caritativo, respeto a las víctimas, sesgos, entre otras.

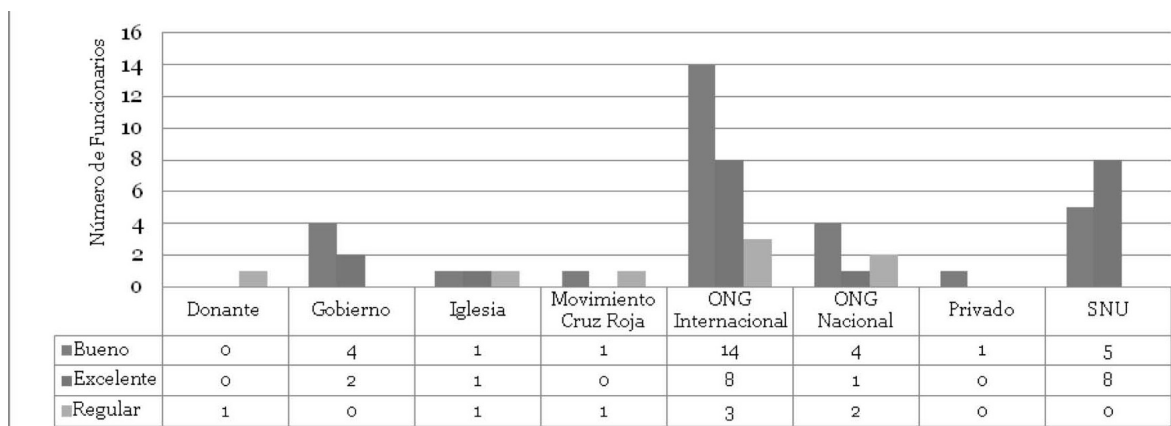
La amplia mayoría de personas e instituciones participantes en el estudio manifiestan tener un conocimiento bueno o muy bueno de los principios humanitarios, aunque un porcentaje no desdeñable (18,3%- 13 participantes) no responde a esta pregunta, lo que resulta significativo.

Parece haber una idea clara, generalizada de que lo humanitario debe ser respetuoso con ciertos principios y de que el cumplimiento de estos es un elemento esencial de la calidad. Sin embargo, el debate en los grupos focales sugiere que existen grandes diferencias en el conocimiento de los principios humanitarios y en las implicaciones que estos deben

tener en el trabajo práctico sobre el terreno. Para algunas personas y agencias la cuestión de los principios se toma como algo que se da por supuesto, que se supone que debe informar toda la actuación, pero a lo que no se le concede importancia real en la práctica. Nos atreveríamos a decir que en algunas organizaciones y personas se produce una cierta banalización y simplificación del tema sin ser coherentes de sus implicaciones reales. Por ejemplo, al relacionar el tema de los principios con otras cuestiones como el posible sesgo religioso que afecte a la imparcialidad o las relaciones con los actores políticos o militares que pudieran afectar la neutralidad, algunas organizaciones manifiestan que, en realidad, no prestan mucha atención a estas cuestiones dejándolas a una cierta “buena voluntad”.

En esta línea de una cierta simplificación en torno a los principios que estamos analizando, resulta también significativo el que en la mayor parte de grupos y entrevistas, las personas se refieren a la imparcialidad, la neutralidad o la independencia, pero apenas se incorporan como principios cuestiones que sí forman parte del Código de Conducta del Movimiento de la Cruz Roja y las ONG en casos de desastre de 1994 (El Código en adelante) como la participación de los beneficiarios, la rendición de cuentas, etc.

Gráfico N° 6 Conocimiento de los principios humanitarios por parte de los funcionarios



Fuente: IECAH - IEH

Por ello, resulta muy relevante el que tanto en los grupos y entrevistas con personas afectadas como en los de las organizaciones hayan salido cuestiones que se sugieren como valores fundamentales, aunque hasta ahora no se les haya dado esa importancia. Así, la cuestión del respeto, en su acepción más amplia (cultural, respeto al sufrimiento, respeto a las decisiones, escucha, no imposición, no victimización, visión integral de la persona, etc.) ha aparecido como muy relevante y muy vinculada con una visión de calidad de la ayuda. Parece claro que una cuestión como ésta debe mucho al trabajo con enfoque de derechos que muchas organizaciones llevan realizando en el país y que ha contribuido a que cuestiones como el respeto, la dignidad, los valores,... vayan avanzando.

Evidentemente, aunque hemos dedicado atención a los riesgos de la simplificación de los principios humanitarios por parte de algunas instituciones con menor experiencia, otras organizaciones prestan una atención muy rigurosa a esta cuestión sobre todo en el trabajo en zonas de conflicto armado, con víctimas de la violencia, tratando, incluso, de dejar muy claros, públicamente los principios que orientan su actuación y que se comprometen a respetar. En la práctica, de hecho, se constata un cierto olvido de los principios en el trabajo de respuesta tras desastres de amenaza natural, como dando a entender que en esas situaciones hay menos problemas en esta materia, o que el tema no fuera tan relevante.

Otra de las cuestiones que muestra una integración de los principios y valores en el trabajo humanitario de una manera algo superficial en las organizaciones, es que apenas se establecen mecanismos de monitoreo y evaluación sobre los mismos. Si los principios son tan importantes ¿no habría que evaluar su cumplimiento? ¿No habría que incorporar esta cuestión de modo habitual en el seguimiento o monitoreo? Pues bien, apenas hemos encontrado casos en

que esto se realice y se traten de extraer las lecciones sobre las dificultades prácticas encontradas.

8. Identificación y respuesta a necesidades humanitarias reales

Frente a la dinámica de la emergencia en el país, que cada vez presenta más desafíos y cuyas víctimas aumentan permanentemente, es de esperarse que en orden de atender a estas, exista información concreta, coherente y completa de la afectación; no solamente en términos cuantitativos sino también cualitativos acerca de las necesidades identificadas y sentidas que la emergencia ha causado o intensificado en la población.

8.1. Construcción de censos e identificación de víctimas

Teniendo en cuenta, que de la identificación y caracterización oportuna y completa de víctimas, es razón de preocupación que para 14 de los 71 participantes en la encuesta virtual. Los diagnósticos deficientes representan uno de los principales problemas a la hora de asistir emergencias con calidad. De los funcionarios que consideran esto 7,1% hacen parte de organizaciones son gubernamentales, en la misma proporción ONG nacionales, 14,3% hacen parte del Movimiento de la Cruz Roja, 42,9% corresponden a ONG internacionales y el 28,6% son del Sistema de Naciones Unidas²⁴.

A nivel general en el país existen numerosas deficiencias con la recolección de información bajo mecanismos ordenados que permitan la identificación de necesidades humanitarias y la caracterización de las víctimas en orden a responder adecuadamente²⁵.

²⁴ Ver Gráfica 5: Principales Dificultades que impiden el aseguramiento de la calidad en los proyectos de asistencia humanitaria.

²⁵ Tal como se evidencia en la Tabla correspondiente las principales dificultades que impiden el aseguramiento de la calidad en los proyectos de asistencia humanitaria, en donde las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y el Sistema de Naciones Unidas consideran que el manejo de información también constituye uno de los principales limitantes de la calidad en la asistencia humanitaria. Ver Gráfica 5.

Sin embargo, depende del contexto la causalidad de estas deficiencias. En el caso de las víctimas del conflicto cuya emergencia ha sido prolongada e implica unos elementos inherentes a la situación misma, la inexistencia de un censo completo y pertinente de las víctimas de desplazamiento forzado, responde a las consecuencias que trae para la población el hecho de declararse como desplazados y desplazadas, en términos de seguridad y de exclusión social

La selección de beneficiarios no parece estar dirigida por un proceso pertinente y respetuoso de identificación de necesidades humanitarias, no solamente por la distorsión mencionada sino, además, por los mecanismos de recolección de información que resultan obsoletos respecto a las posibilidades que ofrece la tecnología al alcance de las organizaciones responsables

y, por lo tanto, muchas de las personas desplazadas prefieren no hacerlo, evitando quedar registradas.

Por otro lado, más allá de la decisión de las personas de declararse o no como víctimas, están las condiciones necesarias para su reconocimiento como tal. En el caso de los desplazamientos masivos no existe mayor desconfianza acerca de la versión de las personas. Sin embargo, la dificultad que presenta la verificación de las versiones en desplazamientos individuales, muchas veces impide ese reconocimiento necesario para recibir la atención a la que se tiene derecho²⁶.

Asimismo, independientemente de si es un desplazamiento masivo o individual, si el victimario no es un actor “reconocido” del conflicto, como es el caso de las llamadas *bacrim*, tampoco se otorga a las víctimas el estatus

de desplazados o desplazadas, limitando el alcance de esta información y el acceso de las víctimas a la atención.

En el contexto de la reciente ola invernal, el panorama respecto a los censos, la identificación de víctimas y necesidades humanitarias no es muy diferente. La dinámica solamente genera un cambio de factores causantes de estas deficiencias. Por ejemplo, los censos existentes están distorsionados puesto que se incluyen personas no damnificadas y se excluyen personas que sí han sido afectadas por el desastre por lo que la distribución de la asistencia pierde transparencia frente a la dimensión de la emergencia misma.

La selección de beneficiarios no parece estar dirigida por un proceso pertinente y respetuoso de identificación de necesidades humanitarias, no solamente por la distorsión mencionada sino, además, por los mecanismos de recolección de información que resultan obsoletos respecto a las posibilidades que ofrece la tecnología al alcance de las organizaciones responsables. Por ejemplo, las hojas donde se compilan los censos resultan a menudo extraviadas y por tanto existe información omitida.

Por otro lado, la caracterización poblacional de las familias damnificadas realmente no permite dimensionar sus características dado que parte de una caracterización “genérica”, que no incluye dimensiones de género, edad, capacidades especiales, construcciones culturales, entre otras condiciones necesarias de conocer para responder respetuosa y adecuadamente a las necesidades reales de la población.

8.2. Necesidades identificadas frente a necesidades sentidas

En el contexto colombiano, a nivel general, existe la tendencia dentro de los humanitarios a dar mayor importancia a las necesidades identificadas que a las necesidades sentidas, puesto que la población expresa como necesidad sentida lo que sabe que las organizaciones o actores están en posibilidad de dar.

Y por lo tanto, como muestra la Tabla N°1, las organizaciones en su mayoría consideran más impor-

²⁶ Tal como se menciona en los grupos focales del sur-occidente del país, a nivel general.

tante atender las necesidades que las expectativas de la población. A pesar de esto, es claro por la información extraída de los grupos focales en terreno, que la objetividad de las necesidades sentidas depende por completo del contexto. En los lugares con una alta presencia de organizaciones, o en situaciones recurrentes como la atención a las víctimas de las inundaciones, es común que se encuentren con población que ha generado dependencia por la presencia de las organizaciones, en estos casos la demanda de las poblaciones es acorde a lo que las organizaciones les pueden dar y, más allá de las necesidades realmente sentidas por la población.

Esto genera, por supuesto, un limitante para fortalecer las capacidades locales y la resiliencia de la población, como resultado del asistencialismo de la atención por parte de las organizaciones, elemento que se analizará con mayor profundidad en capítulos posteriores.

Sin embargo, para el caso de muchos desplazamientos forzados por el conflicto, especialmente poblaciones indígenas, las necesidades sentidas están dirigidas a mantener su autonomía y auto sostenibilidad como comunidad, por tanto, son mucho más objetivas y van más allá de lo que las organizaciones pueden ofrecer.

De hecho, el impacto realmente positivo para esta población, se encuentra en la respuesta a las necesidades sentidas, dado que, de otro modo se identificarán necesidades y se ofrecerán respuestas que, en vez de mejorar el bienestar y aliviar el sufrimiento de las víctimas, pueden generar un grave impacto negativo. Es necesario por tanto que tanto a identificación de necesidades como la respuesta humanitaria tengan un enfoque diferencial que incluya la cosmovisión indígena.

Por esta razón, las comunidades indígenas generalmente solicitan asistencia que les permita restablecer sus medios de vida, no precisamente alimentos que no están acordes con sus costumbres ni creencias, o salud tradicional, que no dimensiona sus construcciones cosmogónicas y que muchas veces

resulta contraproducente. En vez de esto, si se les asiste con ayudas de largo plazo, seguramente les será más fácil recuperar y mejorar las condiciones que tenían antes de la emergencia.

Esto también se refleja en la respuesta de algunas asociaciones de desplazados, quienes llevan algunos años intentando recuperar la dinámica normal de sus vidas tras la emergencia, y que esperan una respuesta basada en proyectos de largo plazo que les permita mantener su independencia financiera y por tanto su autonomía.

Por otro lado necesidades, muchas veces ignoradas por unos y otros que, sin ser estrictamente humanitarias, ni vitales, también existen por las condiciones de la emergencia y a las que no siempre se responde tales como la asesoría jurídica y los costos de desplazamiento, arrendamientos, transporte en general. Toda una dinámica de vida en lugar ajeno al propio.

9. Respuesta con enfoque de necesidades

Es de suponer que los proyectos de asistencia humanitaria son diseñados para responder a unas necesidades humanitarias, bien sean identificadas y/o sentidas, y no en base exclusivamente a unas capacidades y preferencias de las organizaciones que la ofrecen. Aún más en un país con tal presencia de trabajadores humanitarios y de cooperación internacional como Colombia. De hecho, como resultado de la encuesta virtual 47 de los/as 71 participantes²⁷ valoran que la pertinencia de la ayuda con las necesidades y la reducción de la vulnerabilidad de la población representan un criterio clave para considerar asistencia humanitaria de calidad.

Sin embargo, también 8 de los/as participantes consideran que las dificultades que se presentan frente a la pertinencia de las ayudas en relación con las necesidades, es uno de los principales problemas

²⁷ La mayoría de los funcionarios en cada categoría de organización por tipo estuvieron de acuerdo en esta respuesta. Ver Tabla N° 2: Criterios que para los participantes indican calidad en la asistencia humanitaria.

que no permiten que la asistencia humanitaria cumpla con condiciones de calidad. De estos, el 57,1% corresponde a funcionarios de ONG internacionales, 7,1% de ONG nacionales y el 21,4% del Sistema de Naciones Unidas.

Al respecto de esto existen dos consideraciones importantes. La primera, el apremiante menester de diferenciar las necesidades humanitarias de las necesidades en general, y por supuesto la priorización de éstas en orden de los recursos de las organizaciones y la dimensión de la emergencia.

Así pues, como segunda cuestión no se puede desconocer el papel de los donantes en la respuesta que ofrecen las organizaciones a la emergencia, y es que podría parecer que las organizaciones están obligadas a responder de acuerdo con las exigencias de los donantes más que con las necesidades de la población. Dentro de las dificultades citadas en los diferentes espacios, estaban los intereses de los donantes, puesto que no siempre lo que las organizaciones están en capacidad de entregar en relación a estos intereses y de acuerdo con sus propias limitaciones, corresponde a lo que la población necesita.

Incluso la consideración de necesidades cambiantes también es importante, dado que el contexto y las capacidades cambian, las necesidades también lo hacen y, por tanto, la respuesta debe estar acorde con estas nuevas condiciones de la población.

10. Aplicación del Enfoque de derechos y diferencial de género, étnico y edad

Colombia es un país con una amplia diversidad étnica y cultural, en el que hay un impacto desproporcionado del conflicto sobre los grupos afrocolombianos e indígenas y sobre las mujeres y las niñas (variables que se suman unas a otras). La violencia sexual basada en género es una de las consecuencias más invisibilizadas y naturalizadas del conflicto colombiano.

Aunque en Colombia existen mecanismos de igualdad de género y una amplia legislación al respecto, cuando hablamos del reconocimiento legal de la violencia en el marco del conflicto nos tenemos que remitir de forma casi exclusiva al auto 092 de 2008, de protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Esta desproporción es aplicable a las víctimas de los desastres naturales en cuya atención se hace fundamental la protección y atención con enfoque de género y derechos, cumpliendo así con uno de los principios humanitarios básicos: la imparcialidad.

Por otro lado, Colombia cuenta con indicadores de goce efectivo de derechos, y todos los documentos legales aplicables a la atención humanitaria incluyen el enfoque de derechos y el enfoque diferencial²⁸. No obstante, son evidentes las dificultades para hacer estos enfoques operativos en la práctica. Desde los deficientes censos y la no existencia de datos desagregados, (por sexo, etnia y edad) hasta la falta de una ruta de atención clara para los casos de violencia sexual y los casos de re victimización.

Es fundamental en este asunto, reconocer y resaltar los espacios existentes en Colombia resultado de los esfuerzos de múltiples organizaciones. Uno de varios ejemplos es la Mesa de Género del Equipo Humanitario de Nariño y Putumayo, quienes trabajan con la intención de generar estrategias de empoderamiento de las comunidades en el marco de la igualdad, y la protección de la población contra la violencia basada en género. Sin embargo, la incidencia de su labor en las misiones humanitarias aún no se ha consolidado, por la ausencia de articulación entre unos espacios y otros.

10.1. El enfoque de derechos y diferencial para las organizaciones

Para 49 de los 71 participantes que contestaron la encuesta uno de los criterios de calidad es garantizar las condiciones de dignidad y recuperación de

²⁸ En Colombia el concepto de enfoque diferencial recoge miradas diferenciales por género, etnia, edad y condiciones de discapacidad.

las poblaciones beneficiarias. El enfoque de derechos como criterio de calidad es más nombrado por las ONG internacionales y los equipos humanitarios más consolidados, aunque también está presente en las respuestas de las ONG nacionales, el gobierno y la iglesia²⁹. Este dato se desdibuja cuando sólo 14 de las 71 organizaciones participantes nombran la no existencia de atención con enfoque diferencial como una dificultad para lograr una ayuda de calidad.³⁰

Existe una clara diferencia entre la atención a las víctimas del conflicto, dónde una ayuda de calidad implica necesariamente la protección de las víctimas, muy especialmente a las víctimas de desplazamiento –para lo cual es necesaria la aplicación del enfoque de derechos–, y la atención a la población afectada por las inundaciones, mucho más asistencial y enfocada en necesidades y no en derechos. Desde el nivel nacional la percepción es que en la atención humanitaria el enfoque es más de necesidades que de derechos, se tiende hacia el asistencialismo y es necesario avanzar hacia un enfoque de derechos real.

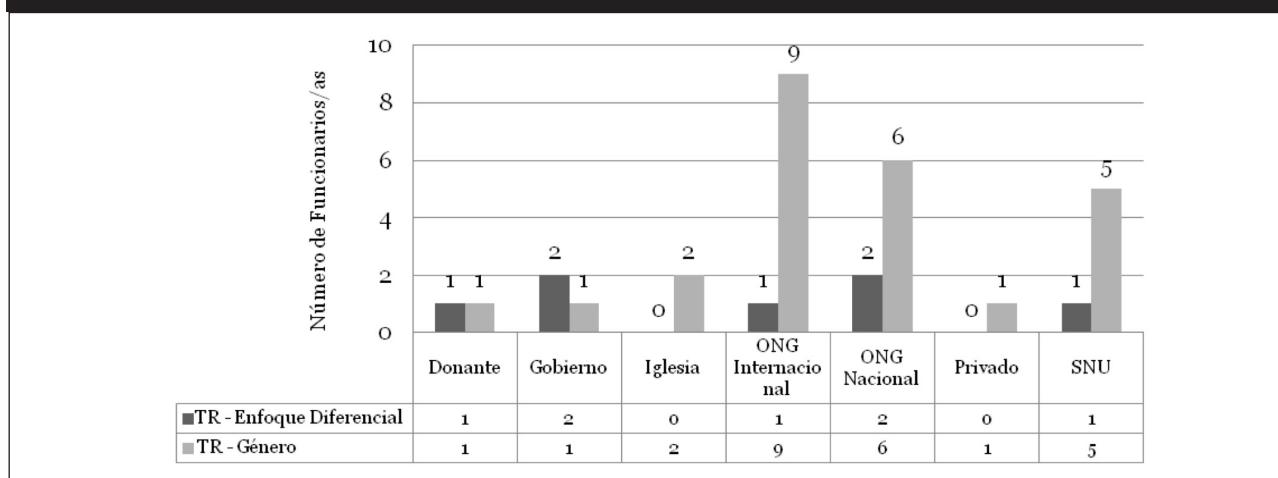
En el equipo humanitario local que participó en el grupo focal, se da mucha importancia a la necesidad de hacer operativo el enfoque diferencial, se ejemplificaron varios casos de fracasos de proyectos por falta de aplicación de este enfoque, y hay claros avances,

aunque deficientes, en relación con las comunidades indígenas (especialmente en alimentación y salud). En cuanto al enfoque de género, a pesar del reconocimiento de los esfuerzos de la mesa de Género de Nariño y sus avances en política pública, visibilización de las diferentes violencias basadas en género etc., es evidente la necesidad de una mayor articulación entre estos espacios, que implique la inclusión de los temas humanitarios en la mesa de género y la transversalización de género en el trabajo del equipo humanitario. *“En los procesos de acción humanitaria no existe el enfoque de género como tal, y en los espacios tales como la mesa de género no se contemplan asuntos humanitarios, aunque en uno y en otro participan las mismas organizaciones”* (funcionaria ONU Nariño)

También las ONG locales en Nariño tienen en su discurso la necesidad de aplicar un enfoque diferencial y la percepción de avances en cuanto al enfoque de género y al diferencial con las comunidades indígenas. No es así en el caso de las comunidades afrocolombianas ni campesinas.

Es preocupante, en algún sentido, que muy pocas de las organizaciones en las que trabajan los funcionarios participantes de la encuesta, se enfocan transversalmente en género pero mucho menos en enfoque diferencial.

Gráfico N° 7. Organizaciones que según sus funcionarios/as trabajan en enfoque diferencial y de género



Fuente: IECAH - IEH

²⁹ Ver Tabla N° 2.

³⁰ Ver Gráfica N° 2

10.2. El enfoque de derechos y diferencial para la población

En cuanto al discurso de la población, su nivel de exigencia está muy influenciado por el grado de intervención y de organización. Las comunidades indígenas tienen un mayor grado de exigibilidad de derechos, basado en unas organizaciones sociales fuertes a pesar del impacto del conflicto. Así, en el grupo focal con los Awá se habló de la necesidad de un enfoque diferencial en salud, atención psicosocial y seguridad alimentaria; se habla desde un diálogo de saberes entre las comunidades indígenas y las organizaciones desde ambas partes. También desde las organizaciones de población desplazada lideradas por mujeres, se evidencia la exigibilidad de derechos que incluyen la aplicación real del enfoque diferencial.

Respecto a los grupos focales con las poblaciones afectadas por las inundaciones en Atlántico y Bolívar, el enfoque de derechos no se nombra y se percibe la ayuda humanitaria como un efecto de la caridad, de la buena voluntad. El enfoque de género y diferencial apenas aparece en el grupo focal con población en Soacha, Cundinamarca (Víctimas de doble afectación

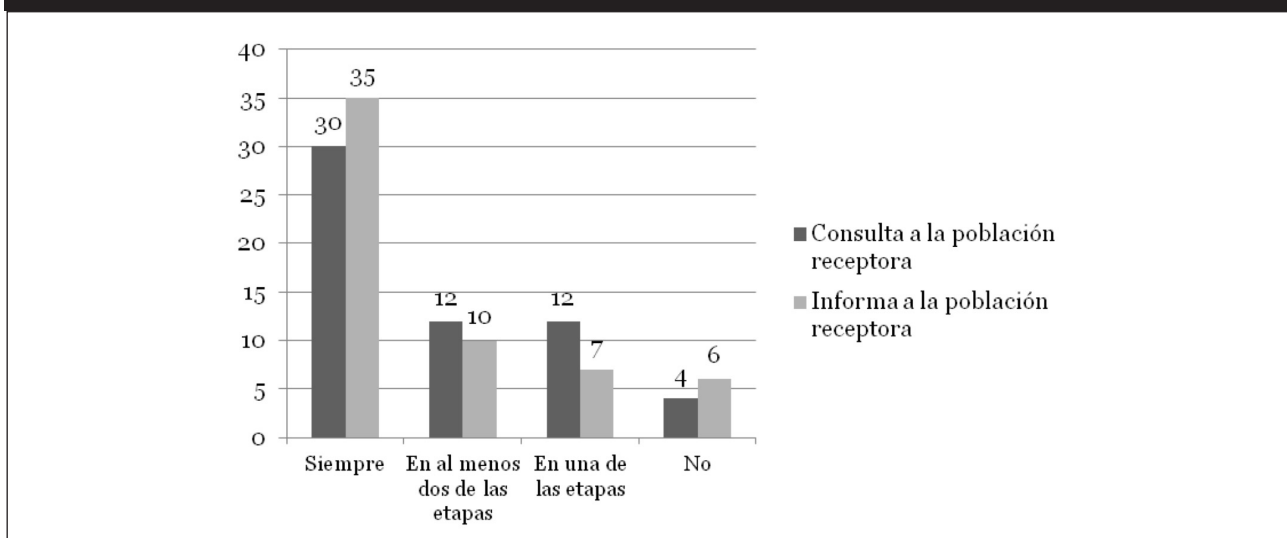
desplazamiento inundaciones) y el nivel de exigibilidad de las mujeres está basado en sus roles reproductivos “uno de mujer es más susceptible, por sus hijos y por la situación³¹”

Entre las buenas prácticas de aplicación del enfoque diferencial y de derechos se podrían destacar la entrega de los llamados “kits de dignidad” (desarrollados con un enfoque de género y de derechos) paralela a una formación en salud sexual y reproductiva desde UNFPA.

11. La participación de las poblaciones beneficiarias

Todas las iniciativas internacionales de calidad, desde el Código de conducta del Movimiento de la Cruz Roja, hasta el Proyecto Esfera, Compas Calidad, La Buena Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*) etc, consideran la vinculación de la población beneficiaria en el desarrollo y ejecución de los proyectos de acción humanitaria, como uno de los elementos fundamentales que permiten intervenir con calidad en emergencias humanitarias.

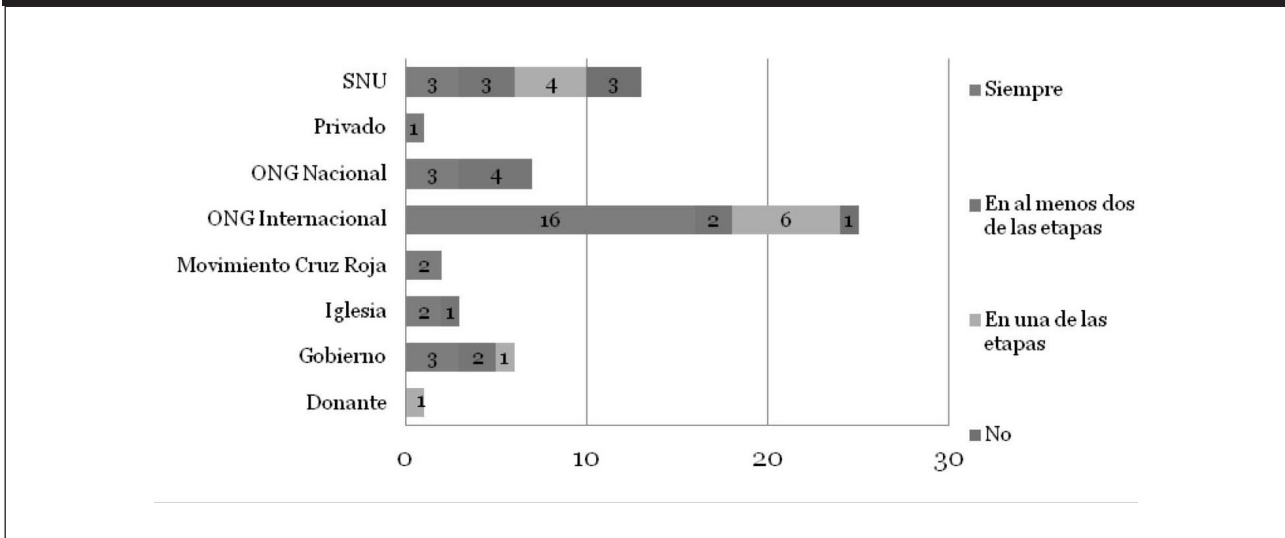
Gráfica N° 8 Tipos de vinculación de la población por las organizaciones que desarrollan proyectos de AH



Fuente: IECAH - IEH

³¹ Según una de las mujeres participantes del grupo focal en Soacha

Gráfico N° 9 Frecuencia con que las poblaciones son consultadas por las organizaciones y/o actores humanitarios



Fuente: IECAH - IEH

En Colombia, de acuerdo con la encuesta virtual, 14 de los 71 participantes consideran la participación de los receptores de la AH, como uno de los componentes de calidad en los proyectos de AH. La mayoría de los participantes afirmó en la encuesta virtual que en su respectiva organización se informa y, en menor medida, consulta a la población permanentemente, y son muy pocos quienes afirman que nunca adelantan ninguno de los dos procesos.

Solamente tres participantes, funcionarios de Naciones Unidas y uno de una ONG Internacional, afirmaron que no se consulta a la población en ninguna etapa de los proyectos ejecutados.

Esto contrasta con la visión de los participantes en los grupos focales, aún a pesar de reconocer la importancia de la vinculación de la población en términos de información y consulta hacia la misma, en las sesiones desarrolladas con las organizaciones y población en los grupos focales de terreno, - tal como expresaron participantes de los grupos focales con el EHP, algunas ONG locales tanto en la Costa Atlántica como en el Sur occidente del país, y el EH en Nariño -, se percibe que son escasas las experiencias pragmáticas en relación a ello, especialmente por las limitaciones temporales y presupuestarias inherentes a los proyectos.

Es evidente que en caso de la población indígena, tal como los Awá, la consulta por parte de las organizaciones hacia los beneficiarios es imperativa, pues de ella depende que a las organizaciones se les permita ingresar y participar en su territorio. Aún así, para los demás, la percepción es que se es consciente de la necesidad de vinculación por la necesidad de fortalecer las capacidades locales, pero las limitaciones temporales y presupuestarias, así como las limitaciones de acceso y los problemas de seguridad dificultan la práctica y el seguimiento de estos procesos de participación.

Una preocupación puntual en Soacha es la falta de organización social dentro de la comunidad. La ausencia de líderes visibles hace más difícil la vinculación como “comunidad” con los proyectos de las organizaciones y, por tanto, también se dificulta el fortalecimiento de las capacidades locales.

En el caso preciso de la Costa Atlántica, quienes han sido afectados por la reciente ola invernal, los procesos de consulta desde las organizaciones presentes han sido continuos para la población que ha resultado beneficiada, lo que permite que la población haga parte activa del proceso y las organizaciones sean acogidas dentro de la comunidad. A pesar de ello, muchas de las personas afectadas no han

sido consultadas, lo que se refleja en que no han recibido asistencia de ningún tipo.

Otro aspecto mencionado y de importancia fundamental, es que las organizaciones asuman la responsabilidad de diseñar una estrategia de salida respecto de la población antes de realizar cualquier intervención. La practicidad por su puesta en marcha siempre será un tanto diferente, pero permite a las organizaciones y las poblaciones tener claro hasta donde van sus acciones.

Por otro lado, la población en esta región considera que los funcionarios públicos son muy poco sensibles frente a la situación de emergencia, posiblemente por falta de formación específica en asuntos humanitarios, lo que no permite que la población pueda establecer un vínculo con ellos/as.

12. Politización de lo humanitario

La asistencia humanitaria como medio para conseguir objetivos no humanitarios impulsados por intereses políticos, es una de las principales preocupaciones de la ayuda humanitaria a escala mundial. El aumento de las partidas destinadas a ayuda humanitaria por parte de los países donantes ha convertido a la AH en un instrumento de política internacional. Esto vulnera de forma evidente los principios humanitarios, alejando a la ayuda de su objetivo principal de aliviar el sufrimiento humano, y es por ello que han surgido diferentes mecanismos de calidad tales como la iniciativa GHD (por sus siglas en inglés *Good Humanitarian Donorship* – Buena Donación Humanitaria). En Colombia el estado es el principal respondiente antes la crisis humanitaria, siendo a la vez parte del conflicto interno que vive el país, y a su vez quien más recursos de ayuda huma-

nitaria administra. Por lo tanto, no es extraño que la politización de la ayuda sea uno de los principales problemas identificados por las organizaciones y población beneficiaria, ya que impide garantizar las condiciones de calidad de la asistencia y el acceso de las víctimas de forma imparcial a la misma.

En relación a lo anterior y analizando detenidamente el papel de las organizaciones, éstas y sus funcionarios enfrentan una disyuntiva que define su rol en la dinámica de la emergencia, puesto que es importante rescatar que muchas veces, aún cuando las organizaciones formalmente asumen una postura política frente a la emergencia, sus funcionarios en terreno continúan haciendo esfuerzos por conservar la imparcialidad.

Cuando esto sucede, es decir, cuando las organizaciones toman una posición política frente a la emergencia por garantizar el apoyo del gobierno a su labor³², por lo general, muchos de sus funcionarios resultan removidos de sus cargos.

El bajo perfil que ocupan los tomadores de decisiones de algunas organizaciones por evitar las confrontaciones y la falta de acciones de testimonio, genera pérdida de credibilidad³³ comprometiendo en ocasiones la seguridad tanto de las y los trabajadores humanitarios como de las poblaciones beneficiarias. Las amenazas por parte de los actores armados a trabajadores humanitarios son comunes.

La politización también afecta el manejo de información, dados los altos niveles de desconfianza y la falta de credibilidad que genera, incluso para la posibilidad de trabajo conjunto de organizaciones locales por lo que esto tiene como consecuencia que la información no se comparta (Líneas de base) ni se trabaje de manera coordinada, no solamente por principios humanos y profesionales, sino por la falta de garantía de seguridad, pudiendo comprometer el acceso a determinadas poblaciones confinadas espe-

³² Por citar un ejemplo, Las organizaciones que siguiendo la tendencia del gobierno al no reconocimiento del conflicto colombiano a pesar de más de medio siglo de existencia, y de estar atendiendo y desatendiendo víctimas del mismo, de tener actores reconocidos y acciones en contra del mismo. A pesar incluso del reconocimiento popular del mismo, y de la inutilidad de negarlo.

³³ Además de un tanto de independencia frente a las poblaciones, dado para las personas muchas veces no es claro el papel de las organizaciones y dada su postura pública llegan a creer que hacen parte del gobierno. Esto sucede con mayor frecuencia con las ONG locales aunque también han existido casos con ONG internacionales y en menor medida con el SNU.

cialmente en el sur-occidente del país. La neutralidad como principio operativo de trabajo de las organizaciones humanitarias cobra un papel relevante en este contexto.

Por otro lado, la incidencia de las organizaciones a través de sus proyectos y actividades en la formulación de programas o políticas públicas es escasa. Especialmente lo relacionado con acción humanitaria. Esto responde por un lado al hecho de que se negara políticamente la crisis humanitaria y el conflicto armado durante ocho años, panorama que cambia positivamente con el reconocimiento del conflicto por parte del nuevo gobierno. Preocupa el hecho de que en lugares con fuerte presencia internacional como el departamento de Nariño, el gobierno local decidiera dejar la atención humanitaria en manos de las organizaciones internacionales.

Por tanto, a pesar que las organizaciones prefieran asentir a las posturas del gobierno, todo esfuerzo realizado por estas en aras de generar impacto en la formulación de programas o políticas públicas se ve disminuido por la limitación de acceso a los tomadores de decisiones por parte de las organizaciones con presencia local.

En cuanto a la participación del Estado en las labores de asistencia humanitaria, se ha evidenciado en numerosas ocasiones la falta de voluntad política a nivel local por parte de algunos gobernadores, alcaldes etc., acusando a la población desplazada de migrante y no reconociendo sus derechos. Esto, junto con la re-victimización que sufre la población genera que se quiebre la confianza en el Estado y éste como primer responsable de la respuesta delegue demasiado a la cooperación internacional, desconociendo la magnitud de la emergencia.

A nivel local, los problemas de la intervención estatal son mucho más evidentes. Además de los enunciados anteriormente relacionados con la coacción a las organizaciones a través del poder financiero o político, y de los actores armados, se ha denun-

ciado en varias ocasiones la desviación de los recursos destinados a atención de víctimas de desastres naturales o del conflicto, para otros fines no humanitarios pero más “populares”. La debilidad del estado en algunas zonas afecta a esta cuestión, reflejándose esto en la inestabilidad política específicamente en la costa atlántica donde los funcionarios públicos incluyendo alcaldes han sido removidos de sus cargos en repetidas ocasiones; cambiando por completo la de la región en cortos periodos de tiempo, lo cual no ha permitido que se consoliden políticas locales sostenibles y de largo plazo que apuesten fortalecer las capacidades locales.

12.1. Limitaciones al acceso de la asistencia humanitaria para la población afectada

A partir de los diferentes instrumentos utilizados para la construcción de este documento tanto en la encuesta, las entrevistas como en los grupos focales se identificaron dos elementos destacados respecto al acceso a la ayuda humanitaria. En primer lugar la burocratización³⁴ de los procesos que limitan el acceso de determinadas poblaciones a la ayuda, tanto en el contexto de la ola invernal como a los afectados por el conflicto. El proceso de recolección de información y verificación de la misma da espacio para la desviación de recursos para fines diferentes al humanitario. En adición, la coyuntura política define la eficiencia y por tanto la demora en la entrega de ayudas y la prioridad que se le otorga a la asistencia humanitaria en la agenda gubernamental.

En segundo lugar, la utilización puntual de la ayuda en época electoral como mecanismo de coacción y de manipulación de la población beneficiaria, concebida como votos potenciales, distorsiona de manera absolutamente directa el propósito de la asistencia humanitaria y la prioridad que deben tener

³⁴ Los procesos de respuesta frente a la ola invernal han sido sumamente lentos por parte de las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales por los múltiples procesos burocráticos, de acuerdo con el informe de Refugees International (2011), y con la percepción general de beneficiarios y organización respondientes. Refugees International- RI *Sobreviviendo Solos: Mejorando la Asistencia a las Víctimas de las Inundaciones en Colombia*. The Ken & Darcy Bacon Center for the Study of Climate and Displacement.

las necesidades de las personas por encima de los procesos políticos. Esto es especialmente relevante en el contexto de las elecciones locales de octubre de 2011, que tuvieron lugar en un momento en donde paralelamente a la respuesta a la ola invernal 2010-2011 la población estaba de nuevo sufriendo las consecuencias de la temporada de lluvias.

En ambos contextos, (conflicto, desastres naturales) la población está de acuerdo con que existen coyunturas que generan un mayor flujo de ayudas hacia las víctimas. Ejemplos tales como visitas de personajes con alguna influencia e importancia política bien sea nacional o internacional, que generan la activación puntual de ayudas, que en aras de generar buenas impresiones llegan ayudas abundantes desde los gubernamentales y se mejoran las condiciones de la población, aun cuando es solo por el tiempo que dure esta visita. Después, los mismos procesos regresan y se ralentiza todo nuevamente.

También de manera casi segura llegan nutridas ayudas en época electoral con el fin de influenciar a la población que está en capacidad de votar, redireccionando recursos públicos en busca del protagonismo electoral. Incluso, en numerosas ocasiones es necesario comprometer “formalmente” los votos por parte de la población para recibir asistencia.

Aún más preocupante, alguien citó que las instituciones gubernamentales responsables de la atención a las víctimas del desplazamiento han visto en la ola invernal y las necesidades que ésta ha generado, la excusa perfecta para no entregar ayudas a aquellos que

se han rehusado a participar en prácticas políticas, comprometiendo su voto o sus preferencias electorales.

13. La eterna cuestión de la coordinación

Como se ha mencionado anteriormente, dentro de las dificultades enunciadas por los actores humanitarios el tema de coordinación fue recurrente tanto en los grupos focales realizados, así como en las encuestas virtuales. Por esta razón, las recomendaciones están orientadas hacia los puntos que fueron identificados como claves por los actores humanitarios y que afectan de manera directa las labores de coordinación ante la respuesta conjunta que da la comunidad humanitaria del país.

Uno de estos puntos está estrechamente relacionado con la manera cómo se toman las decisiones, tanto en el caso de las organizaciones humanitarias como del gobierno, pues se tiende a concentrar un excesivo poder de decisión y planeación en las grandes ciudades, especialmente en Bogotá. En consecuencia, cuando los proyectos son implementados en el terreno, no siempre se adaptan a las particularidades del contexto. En ese sentido, la mejora del flujo de información para la toma de decisiones y el fortalecimiento de las oficinas en terreno de las organizaciones humanitarias contribuirían a la mejora de la calidad de la asistencia humanitaria.

Otro aspecto relevante, para las organizaciones humanitarias es la necesidad de fortalecer la coordinación intrasectorial o inter-cluster tanto a nivel nacional como en el terreno, pues existen actividades que pueden afectar positiva o negativamente las acciones de uno u otro sector. Teniendo en cuenta la relación de complementariedad que existe en el trabajo humanitario, y de cara a satisfacer las necesidades de manera integral, es decir, es necesario que durante una emergencia todos los sectores funcionen de manera coordinada para evitar el sufrimiento innecesario o la pérdida de vidas humanas, ya que no se puede privar a una población de alimento para

En ambos contextos, (conflicto, desastres naturales) la población está de acuerdo con que existen coyunturas que generan un mayor flujo de ayudas hacia las víctimas

proveerle agua y saneamiento o viceversa, por citar solo un ejemplo.

Es necesario la promoción y el fortalecimiento de los espacios de coordinación ya existentes, lo que contribuirá a que las organizaciones compartan una mayor cantidad de información con sus contrapartes y de esta manera se dispondrá de mayores insumos para contrastar la información y para la toma de decisiones. La estrategia de respuesta de la comunidad internacional debe estar orientada a fortalecer los espacios gubernamentales de coordinación, especialmente en el nivel local.

Esto último tiene que ver con que, es necesaria la inclusión de organizaciones nacionales en los espacios de coordinación a todos los niveles, debido a que usualmente estos espacios están reservados para organizaciones internacionales de larga trayectoria, desconociendo los nuevos actores que incursionan en el panorama humanitario y la capacidad de influencia que pueden tener los actores tradicionales mediante el apoyo técnico, o la difusión de los estándares e iniciativas de calidad conocidas por la mayoría de organizaciones internacionales.

No obstante, es importante establecer previamente reglas de juego claras con estos actores, y acuerdos con el respeto a los principios humanitarios; ya que la percepción de las organizaciones como humanitarias puede verse comprometida y el acceso a ciertas zonas y comunidades puede verse limitado con un incremento en los riesgos para la seguridad de los actores humanitarios puede presentarse.

Sin embargo, es importante precisar que el éxito de los espacios de coordinación radica en la calidad y en la agilidad con que las decisiones sean tomadas y en el compromiso interno y la constancia que deben tener las organizaciones que deciden participar en estos espacios, así como en la información que estén dispuestas a compartir y en la flexibilidad y capacidad de asociación con sus contrapartes. De acuerdo con lo anterior, asegurar que la coordinación no dependa de esfuerzos personales sino de políticas institucionales apropiadas e interiorizadas por cada organización debe ser una prioridad para la comuni-

dad humanitaria para concretar la búsqueda por una mejora en la calidad de la asistencia humanitaria.

Son evidentes los resultados conseguidos por la comunidad internacional para la obtención de fondos de forma coordinada, como los fondos CERF, sin embargo se señala por parte de varios actores la necesidad de implementar acciones coordinadas de evaluación.

14. Criterios clásicos de calidad: consecución de logros, eficacia, rapidez, oportunidad, eficiencia, calidad de los productos, flexibilidad y capacidad de adaptación

Si bien responder de forma rápida y oportuna a las necesidades es una de las frases más repetida por los equipos humanitarios, también aparece mencionada como una de las principales dificultades para que exista una ayuda humanitaria de calidad en el país. Estos criterios son claros como parte de la valoración de la calidad a todos los niveles. No obstante, fueron más destacados en un taller realizado con Jefes de agencia, donantes, organizaciones humanitarias y personas expertas en marzo de 2011, diluyéndose en las respuestas de los grupos focales en el terreno.

Las evidentes dificultades de acceso y de seguridad derivadas del conflicto y de la compleja orografía colombiana, son uno de los obstáculos mencionados para la llegada rápida y oportuna de la ayuda. También la politización como uno de los obstáculos a la oportunidad de la misma. Esto hace que las comunidades nombren la poca presencia de la comunidad internacional en algunos sitios e, incluso, en el caso de algunas comunidades indígenas con problemas de acceso derivados del conflicto, no se sientan con capacidad para valorar la calidad de una ayuda que nunca ha llegado.

Los fondos CERF son quizás el mejor ejemplo en el país de movilización rápida de recursos. Sin embargo, se percibe como necesaria una mayor eva-

luación del logro de resultados y la eficacia de los mismos, por parte de las personas y organizaciones participantes en la investigación.

En general y especialmente en los grupos focales con equipos humanitarios se percibe que, a pesar de los avances, la resistencia a reconocer los fallos y a sistematizarlos como lecciones aprendidas es un obstáculo para lograr una ayuda humanitaria más eficiente y eficaz, quizás el caso más evidente haya sido la respuesta a la temporada de lluvias 2010-2011, dado que si bien las lluvias sobrepasaron las previsiones de afectación, es evidente, como señala entre otros un informe de OXFAM de abril de 2011, que la respuesta fue demasiado lenta, algo que resulta especialmente preocupante teniendo en cuenta que las temporadas de inundaciones se repiten de forma sistemática dos veces al año en el país, y que nos encontramos a las puertas de la siguiente según las predicciones del IDEAM³⁵.

En cuanto a la calidad de los productos, es un tema nombrado en casi todos los grupos focales de población de forma muy dispar. En general la población afectada por la ola invernal en la costa Atlántica recibe los productos sin entrar en gran discusión sobre su calidad. Esto es diferente en Nariño dónde la tradición de ayuda humanitaria es mayor y también la atención a poblaciones indígenas, en este caso, si bien se están realizando ejercicios de adaptación, la falta de adecuación de los productos a las necesidades y sobre todo a la cultura de la población es nombrada por varios de los grupos focales. Así se habla de la inadecuación de productos enlatados para las comunidades indígenas, e incluso se reconoce que en muchos casos se venden los productos para conseguir cubrir las necesidades reales. La percepción es que esto tiene que ver con la planificación a nivel central (Bogotá o sedes internacionales y con los donantes). La población percibe como más adecuada la calidad de los productos de aquellas organizaciones humanitarias más especializadas, como es el caso del PMA con su programa de atención a mujeres gestantes y lactantes.

El criterio más nombrado es la flexibilidad, la necesidad de adaptación a las diferentes necesidades de las poblaciones y de adaptación al contexto colombiano está muy presente en la concepción de una ayuda humanitaria de calidad y es quizás el criterio más trabajado en el país. En general las organizaciones tienden a ser flexibles (hasta dónde los donantes se lo permiten) y hay una percepción acusada de la “tiranía” de los donantes. Esto influye en la evaluación del impacto real de la ayuda en las comunidades como reflejan las palabras de un representante de una ONG local en Nariño *“El problema con la entrega de ayudas es que no se mide el impacto que se genera en la comunidad, sino que se mide todo cuantitativamente”*.

Por último mencionar que llama la atención que la consecución de logros y resultados como tal apenas es mencionada, dando la impresión de que resulta un tema secundario y de que existen resistencias para afrontarlo. La consecución de logros sólo se evalúa en función de las exigencias de las organizaciones donantes. Las organizaciones hablan de la necesidad de una evaluación más cualitativa que cuantitativa y sistemática.

15. Rendición de cuentas: un cambio en la percepción de los procesos de evaluación

La rendición de cuentas es percibida como un requisito a cumplir por parte de los operadores humanitarios, es decir, como un trabajo adicional que se realiza para satisfacer las demandas y asegurar la continuidad de los recursos recibidos de los donantes. Sin embargo, la importancia de adelantar procesos transparentes y de sistematizarlos han sido aspectos reconocidos como relevantes por los actores humanitarios, quienes afirman que no solo constituyen un instrumento para mejorar las relaciones con quienes otorgan recursos sino que es un mecanismo que incrementa la confianza de la población.

³⁵ IDEAM Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia

En este sentido, un cambio en la percepción hacia los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación se hace indispensable para la mejora de la calidad de la asistencia humanitaria, a partir del desarrollo de procesos pedagógicos donde las lecciones aprendidas ayuden a replicar buenas prácticas y evitar la repetición sistemática de los errores. Por lo tanto, el desarrollo de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como la participación de la población en los procesos de evaluación pueden ser insumos válidos a la hora de implementar estrategias de aprendizaje y mejora continua al interior de las organizaciones, siempre y cuando, sean asignados recursos tanto físicos como humanos propios para el desarrollo de las tareas relacionadas con los procesos de rendición de cuentas.

Otro aspecto neurálgico, es la trascendencia que se da a los procesos de evaluación, pues de las organizaciones que los adelantan, es común encontrar que no hacen públicos los resultados encontrados, dado el temor a mostrar sus fallas o a ser percibidos como actores débiles y reducir la financiación de sus proyectos.

El panorama al interior de las organizaciones no es más favorable, pues los informes de las evaluaciones y los procesos de rendición de cuentas no son difundidos de manera apropiada y permanecen archivados sin que las y los trabajadores conozcan los resultados y puedan apropiarse las recomendaciones para su trabajo diario. Por lo tanto, se hace necesario no solo implementar los procesos de evaluación, sino incluir a todo el personal que labora en la organización (independientemente de su participación en el proyecto a evaluar) y definir estrategias de difusión del conocimiento así como mecanismos a través de los cuales la información pueda ser accesible y consultada posteriormente.

Es importante también, señalar el trabajo de sensibilización que debe ser realizado tanto por las organizaciones como por los donantes, pues a pesar del auge que a nivel internacional tienen los procesos de rendición de cuentas, en Colombia evitar

hablar de los aspectos negativos de una situación es una conducta normal y socialmente aceptada; no en vano, algunos de los encuestados y entrevistados asocian el monitoreo, el seguimiento y la evaluación como una reafirmación de lo que se quiere escuchar bien sea por parte del donante o la propia organización.

A veces es necesario volver a las bases y recordar el fin último que llama a las organizaciones y a las personas a desempeñarse en el campo de la acción humanitaria: salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano bajo condiciones de dignidad. En ese sentido, el tema de la calidad y los procesos que la aseguran serán más que aceptados en una organización que se identifique como humanitaria y que por ende acepte la responsabilidad que atañe su labor.

Por último, es necesario rescatar y retomar los procesos de veeduría ciudadana, ya que estos pueden desempeñar un papel relevante como mecanismo que motive la rendición de cuentas por parte de las entidades estatales y de las organizaciones humanitarias. Ya que tradicionalmente, no existe en el país una cultura de exigencia por parte de la ciudadanía que promueva en las organizaciones la difusión de información sobre su qué hacer, los fondos que reciben y la forma como estos son ejecutados. Por lo tanto, la exigencia de responsabilidad hacia las organizaciones y el Estado no es responsabilidad única de los donantes, la comunidad internacional y los beneficiarios sino de toda la ciudadanía.

A veces es necesario volver a las bases y recordar el fin último que llama a las organizaciones y a las personas a desempeñarse en el campo de la acción humanitaria: salvar vidas y aliviar el sufrimiento humano bajo condiciones de dignidad

16. Las iniciativas internacionales de calidad y su uso por los actores en Colombia

De acuerdo con la encuesta virtual, el conocimiento de de las iniciativas internacionales de calidad es muy desigual.

Proyecto Esfera

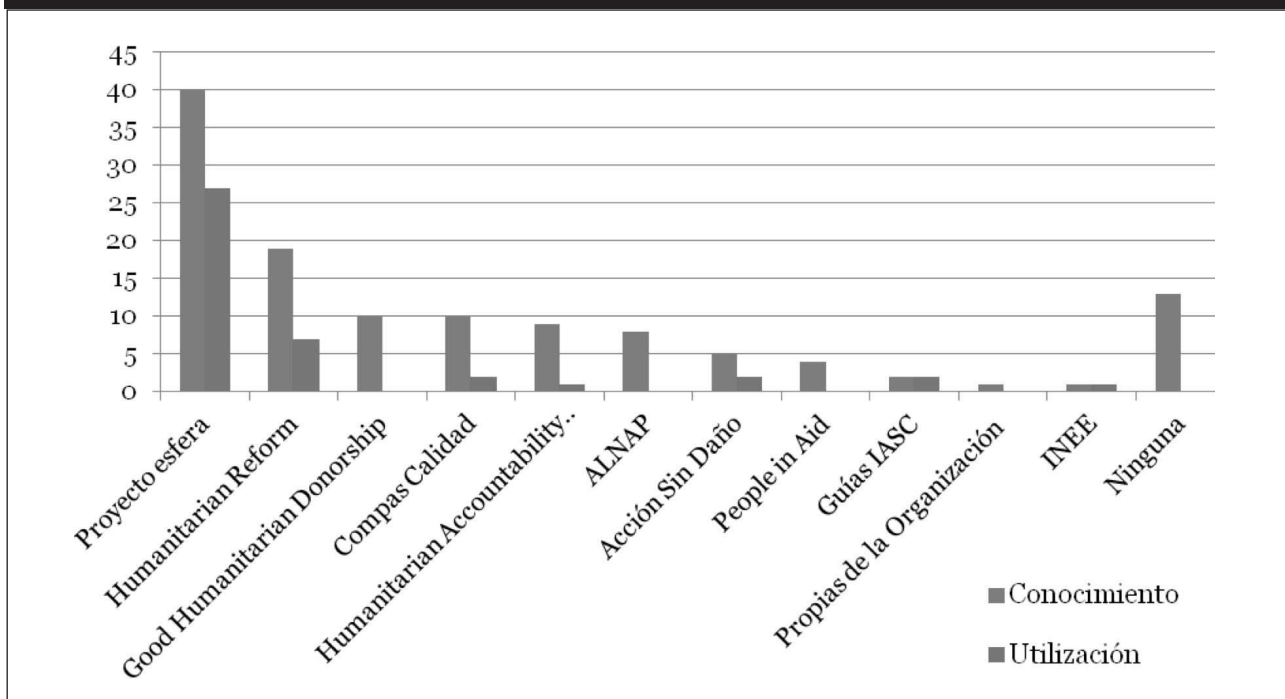
Una gran parte de los entrevistados cita el Proyecto Esfera (40 de los 71 participantes) entre las iniciativas conocidas. Esto confirma la mayor difusión alcanzada por el Proyecto comparado a otras iniciativas. En las entrevistas y los grupos focales se registraron un protagonismo parecido a la hora de destacar herramientas que puedan ayudar en la gestión de la calidad. Sin embargo, se observaron niveles muy desiguales de “conocimiento”, limitándose en ocasiones a una información muy parcial. Asimismo, pre-

domina una visión centrada en normas de obligado cumplimiento que tienden, en demasiados casos, a confundirse con los indicadores³⁶. Los aportes más éticos o jurídicos del Proyecto, reflejados en la Carta Humanitaria, no han sido citados en las entrevistas ni en los grupos focales.

Reforma humanitaria

La segunda iniciativa más citada es la reforma humanitaria del Sistema de las Naciones Unidas (19 respuestas). Esto se explica, en parte, por la participación de trabajadores del SNU en la encuesta (10 respuestas) y del personal de ONG internacionales que trabajan con las Naciones Unidas. En el trabajo de campo esta iniciativa se comentó más a fondo en las reuniones con los equipos humanitarios (nacionales y regionales). Su mayor aporte se identifica con el trabajo de los grupos sectoriales, más conocidos como *clusters*.

Gráfico N° 10. Alternativas iniciadas y/o herramientas internacionales de calidad utilizadas



Fuente: IECAH - IEH

³⁶ El Proyecto Esfera (2004). Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Segunda Edición.

Acción sin daño

El enfoque “Acción sin daño” aparece muy poco en la encuesta (5 respuestas). Sin embargo, el trabajo en terreno ha demostrado un buen conocimiento de esta iniciativa, especialmente en Pasto, donde las referencias han sido repetidas en los encuentros. Se mencionaron varios cursos que tuvieron lugar en Nariño. Con este enfoque se identifica un buen mecanismo para limitar los impactos negativos de los proyectos en el funcionamiento social, político, cultural y espiritual de las comunidades, con especial atención en lo que respecta a la salud y la seguridad de las mismas.

Otras iniciativas

El conocimiento de otras iniciativas internacionales - como, por ejemplo, el COMPAS Calidad³⁷, HAP-I o People In Aid- es muy limitado, tal y como lo reflejan las escasas respuestas recogidas en la encuesta. Las entrevistas y los grupos focales confirmaron esta tendencia, pero también ilustraron el interés de la mayoría por conocer herramientas prácticas que puedan ayudar a gestionar la calidad de los proyectos. En repetidas ocasiones se manifestó el interés por seguir capacitaciones, en formato presencial o virtual, sobre estas cuestiones.

Certificación

Es destacable el interés de algunos operadores locales por seguir modelos de gestión de la calidad enfocados a la gestión administrativa de la organización, como los modelos ISO 9000. Las visitas en el terreno documentaron el caso de un operador local en Nariño que buscaba, a través de la certificación ICONTEC³⁸ (Norma 9001), garantizar sus niveles de calidad para trabajar con otras agencias.

En general, las medidas que tienden a certificar o a seleccionar un operador se valoran positivamente entre los entrevistados. Este interés traduce cierta

preocupación por la multiplicación de los actores en escenarios muy complejos, en los cuales se baraja la posibilidad de imponer “normas obligatorias” para trabajar o sellos que acrediten las competencias de las organizaciones.

Límites y tendencias generales

Un claro limitante al impacto positivo que puedan tener esas iniciativas de calidad es la escasa institucionalización de sus posibles usos. Algunas de las personas entrevistadas, en general con perfil internacional, conocen varias herramientas, sin que estas sean utilizadas en su organización. En otros casos, técnicos de organizaciones internacionales partícipes de los avances del Proyecto Esfera afirmaron no conocer la iniciativa, lo cual apunta a que el uso pueda estar limitado a ciertos niveles de responsabilidad y/o al personal internacional.

En definitiva, el conocimiento de las iniciativas internacionales de calidad es muy limitado. En la encuesta, 13 personas apuntaron que no conocían ninguna de las iniciativas citadas. El Proyecto Esfera ocupa un lugar privilegiado en cuanto a niveles de difusión, pero llama la atención el limitado uso que se hace de la herramienta. Los usos puntuales del Manual como referencia técnica y, a veces, como medio de presión (*advocacy*) con las autoridades, es sin duda muy positivo. Sin embargo, no se observa un enfoque más holístico de las cuestiones de calidad en el trabajo humanitario que incluya una reflexión sobre varios componentes principales (ético, jurídico, etc.). La gestión de la calidad a través de herramientas específicas al ámbito humanitario no aparece como una preocupación central; sus mayores usos se dan en las organizaciones internacionales con personal internacional y uno de los principales vectores de su expansión es el interés que los donantes tengan en una u otra herramienta.

³⁷ Groupe urgence réhabilitation développement URD (2009). Manual de Compas Calidad V9.06-ES. <http://www.compasqualite.org/blog/?lang=es>

³⁸ El Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), es el representante de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), en Colombia.

17. Los recursos humanos

La importancia del personal humanitario en la calidad de la ayuda está fuera de toda duda. En un sector como el humanitario donde las dificultades son, por definición, la norma, contar con recursos humanos formados, competentes y con profesionalidad es una cuestión fundamental. Pero además, los trabajadores y trabajadoras humanitarios deben reunir otros requisitos de actitud, compromiso, valores,... más allá del mero desempeño técnico en un determinado ámbito.

En el estudio hemos abordado el tema del personal desde diversos puntos de vista. En primer lugar, al preguntar a las organizaciones en la encuesta sobre las dificultades que impiden el aseguramiento de la calidad, la formación de los recursos humanos ha sido de los más citados³⁹. Pareciera, por tanto, que existe una convicción clara sobre la necesidad de contar con recursos humanos formados y capaces como garantía de calidad.

Sin embargo, pocas son las organizaciones que cuentan con políticas claras de recursos humanos y que las vinculan con un enfoque de calidad.

En los grupos focales el tema salió recurrentemente el tema con algunas consideraciones relacionadas con calidad de mucho interés:

- Excesiva diversidad de perfiles profesionales, motivaciones, niveles de compromiso, relaciones contractuales, salarios,... que dificultan una adecuada gestión de recursos humanos. Necesidad, por tanto de claridad en la política de personal de las organizaciones como elemento esencial de la calidad.
- Necesidad de clarificar roles del voluntariado.
- Elevada rotación del personal que exige “empezar de cero”. Falta de memoria institucional que esto supone. “Fuga” de los recursos humanos más capacitados a otras organizaciones.
- Insuficiente capacitación del personal. Elevada presión para conseguir resultados en el trabajo de

campo sin la formación adecuada. Exigencias que no se pueden cumplir.

- Práctica inexistencia de formación en cuestiones de calidad. Salió reiteradamente el caso de organizaciones firmantes de códigos e iniciativas internacionales de calidad (Esfera, HAPI;...) cuyos trabajadores no conocen nada de ellas, ni el hecho de que sus organizaciones las apoyen. La formación se realiza, a veces, por compromiso personal del trabajador o trabajadora pero no estimulada e incentivada y promovida por la organización.
- Necesidad de formación integral del personal. No solo en áreas técnicas.
- Inexistente formación de los trabajadores públicos que participan en tareas humanitarias sobre cuestiones que afectan a la calidad, los principios,... Muchos comentarios salieron respecto a la falta de competencia de muchos de los operadores de la respuesta a la Ola invernal.

Una de las constataciones de los grupos focales y entrevistas es el elevado grado de motivación y compromiso de los y las asistentes pero al mismo tiempo un elevado grado de frustración. En algunos casos se percibe una sensación de abandono por parte del personal de terreno respecto de sus sedes centrales. Alguien llegó a decir que se sienten “como mercenarios” a los que se piden resultados sin darles la información y formación que se necesitaría para desempeñar con rigor su trabajo.

18. Visión global de la respuesta: más allá de la emergencia, vinculación con desarrollo

Más allá de la emergencia concebida como una ruptura transitoria de la dinámica social cotidiana de una población, en Colombia, las vulnerabilidades de la mayoría de la población en situación de emergencia (bien sea por causa del conflicto o por causa de

³⁹ Ver Gráfica N° 2.

desastres naturales) son estructurales. Por tanto, la dificultad que se presenta al asumir la ayuda humanitaria como meros actos asistencialistas principalmente es que se perpetúa la emergencia además de debilitar cualquier rastro de resiliencia en la población, entre otros.

En Colombia, tal como a nivel internacional el debate de la ayuda humanitaria⁴⁰ y su vinculación con el desarrollo ha venido cobrando importancia, la necesidad de reducir la vulnerabilidad y fortalecer las capacidades como base para el empoderamiento de la población en el marco de proyectos humanitarios y/o desarrollistas ha redibujado el escenario humanitario, un claro ejemplo de esto la composición de las ONG presentes en el país.

De acuerdo con la encuesta virtual, de los/as 37 participantes que son funcionarios de ONG tanto nacionales como internacionales, se clasificaron como exclusivamente humanitarias el 51,4% las restantes se clasificaron como generalistas.

A pesar de este pequeño pero necesario avance al respecto, el deterioro del bienestar de la población como resultado del desplazamiento forzado por causa del conflicto o de actores armados en general, o por los efectos de la reciente ola invernal, ha generado que muchas de las víctimas que hoy son beneficiarias de los proyectos de acción humanitaria financiados por la cooperación internacional lleven décadas en

“emergencia” y, por tanto, la ayuda en términos asistencialistas ha generado dependencia.

Por lo anterior, a través de los diferentes espacios de participación propiciados por este estudio, al respecto de este tema en particular se identificaron ciertos elementos comunes que se describen a continuación.

18.1. Asistencialismo, proyectos emergencistas y cortoplacistas

Desde la primera fase del desarrollo de este diagnóstico, el asistencialismo y la tendencia cortoplacista, fueron dos de los elementos destacados en las dificultades que identifican los actores como limitantes de la acción humanitaria de calidad.

En la encuesta virtual, por ejemplo, como se muestra en la Gráfica N° 2 de los/as participantes consideran el carácter cortoplacista de los proyectos/programas como una de las principales dificultades para la calidad de la AH, mientras el doble de las mismas considera el asistencialismo.

En cuanto a los grupos focales y entrevistas en terreno, la tendencia es muy similar. Por la coyuntura misma de una emergencia compleja perpetuada desde hace ya algunas décadas, las víctimas en general ya no esperan ayudas momentáneas que satisfagan sus necesidades inmediatas. Esperan, por el con-

Tabla N° 3. ONG nacionales e internacionales por tipo de enfoque

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES NACIONALES E INTERNACIONALES		Total	% Participación
Tipo de Enfoque	Generalista (Humanitaria y/o Desarrollo entre otras)	18	48,6%
	Humanitaria	19	51,4%

Fuente: IECAH - IEH. Resultados de la Encuesta Virtual aplicada a organizaciones que prestan asistencia humanitaria.

⁴⁰ En los espacios de participación generados con organizaciones del sur-occidente del país fue posible abstraer que como es común no solamente en Colombia pero en el mundo en general existe una gran la confusión de Ayuda humanitaria como equivalente a ayuda en emergencia y al respecto de esto es necesario trabajar tanto con las organizaciones a través de mecanismos de capacitación que les permita conocer las diferencias al respecto y todo lo que la ayuda humanitaria implica. En contraste, es importante destacar que en la reunión con el equipo humanitario de Nariño, con un trabajo conjunto y coordinado el debate entre la ayuda humanitaria y la ayuda enfocada al desarrollo y a la construcción de paz tiene lugar, y suscita la evaluación continua de sus enfoques.

trario, iniciativas que les permitan recuperar y mejorar sus medios de vida, su autonomía y su seguridad (especialmente las comunidades indígenas y las asociaciones de desplazados que llevan mucho tiempo en esta situación)⁴¹.

No es el mismo caso de las poblaciones afectadas por la ola invernal⁴², en las que, desde luego, existe más una dependencia generada por este tipo de ayudas entregadas en bienes⁴³ en lugar de programas completos de largo plazo que generen un impacto positivo en la nueva dinámica a la que se enfrentan.

18.2. Prevención, capacidades locales y resiliencia

A nivel nacional no se le da mayor importancia. Realmente muy pocas de las organizaciones que participaron en la encuesta virtual consideran la falta de prevención como un elemento que dificulta la calidad de la asistencia humanitaria, y el fortalecimiento de las capacidades locales y la resiliencia ni siquiera se mencionaron en la misma.

A nivel local sin embargo, en las sesiones desarrolladas en terreno, los términos dentro del círculo de trabajadoras y trabajadores humanitarios son bastante utilizados. Sin embargo, frente a prevención es claro que no existen protocolos establecidos al respecto, programas conocidos o rutinas, en ninguno de los dos contextos de emergencia. En cuanto al panorama de damnificados por la ola invernal por ejemplo, a nivel de organizaciones se habla mucho de gestión del riesgo. Sin embargo, al indagar con mayor profundidad no existe claridad alrededor del término.

Si bien, la prevención se incluye como parte del ciclo de trabajo de gestión del riesgo desde la

Dirección general del riesgo, este elemento no se ha abordado de forma sistemática, los eventos siguen tomando por sorpresa a las comunidades, y esto en gran medida se debe a que no existen censos de población en riesgo de afectación. Más preocupante es que algunas de las obras de mitigación contribuyeron a acelerar la emergencia, tal como se dijo en un de los grupos focales con población en el Atlántico.

En los espacios de recolección de información del sur occidente del país, está muy clara la necesidad de fortalecer las capacidades locales tanto para las organizaciones internacionales, la mayoría de las locales y la población participante, dada la prolongada crisis de la región y las acciones orientadas a ello, a través de capacitación, infraestructura, proyectos de mediano y largo plazo que permitan retomar dinámicas “normales” en medio del conflicto. Especialmente de empoderamiento de las comunidades y de vinculación de las mismas como actores responsables de su propio desarrollo.

Existen por supuesto, visiones asistencialistas que no van más allá de la entrega de unos bienes, o de una atención médica inmediata (que sigue siendo necesaria) sin un seguimiento preciso y sin la oportunidad de convertirse en algo que genere impacto positivo de largo plazo. Además con la plena convicción de estar haciendo las cosas de la manera correcta.

18.3. Recuperación y dependencia de la población

A nivel general, los actores reconocen la importancia de la fase de recuperación en los proyectos de atención humanitaria. Tal como muestra la encuesta a través de la siguiente tabla N° 1, la mayoría de las

⁴¹ Especialmente las comunidades indígenas, cansadas de desplazarse una y otra vez por estar en medio de enfrentamientos bélicos, han solicitado a varias organizaciones albergues temporales permanentes que les permitan salir de su territorio momentáneamente y regresar cuando el incidente haya sucedido. Como alternativa para responder a una crisis estructural que ya hace parte de su cotidianidad.

⁴² No necesariamente la población desplazada por el conflicto no ha generado dependencia, por el contrario en la zona existe tanta presencia de cooperación internacional que las estructuras sociales y economías se han ido construyendo alrededor de la misma.

⁴³ Sin desmeritar claro, la importancia de este tipo de ayuda en los momentos de aguda crisis cuando las condiciones son de supervivencia.

organizaciones en cada categoría considera que la importancia en la calidad de la ayuda humanitaria esta en garantizar a la población las condiciones de dignidad y recuperación.

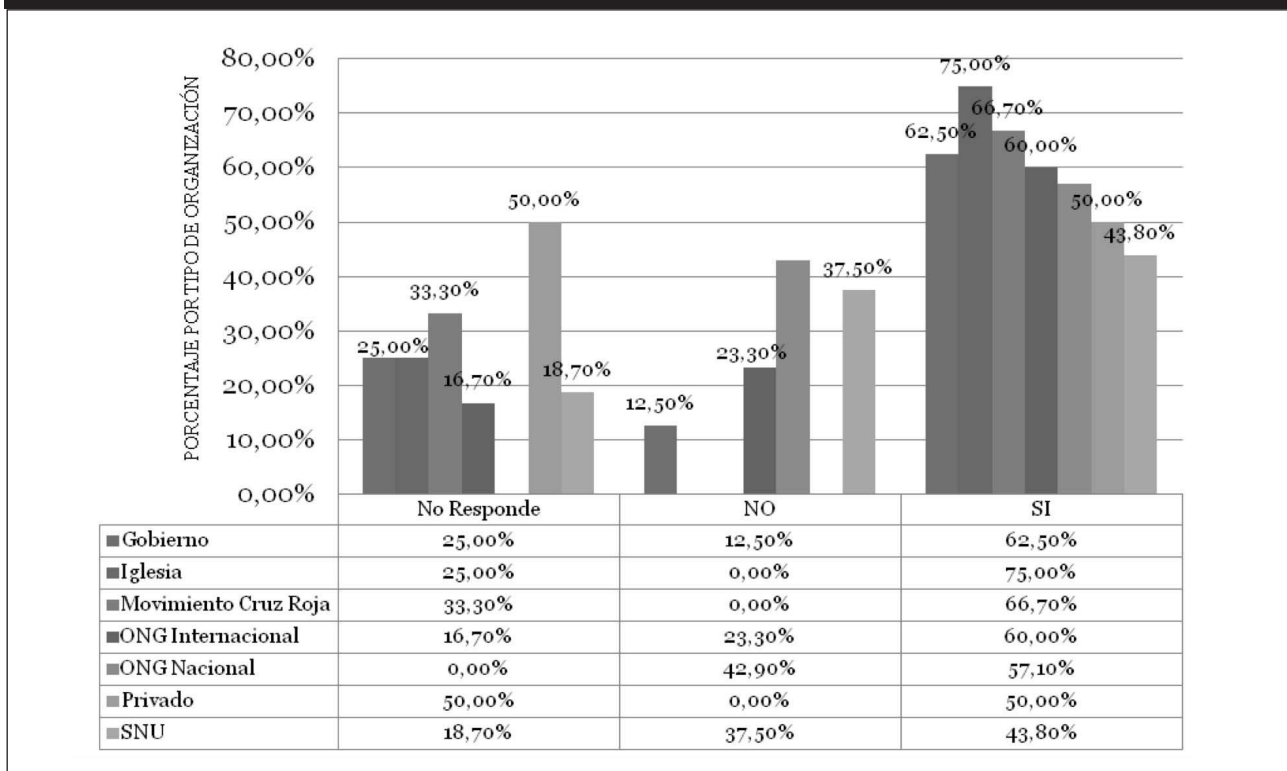
A pesar del contraste, frente a lo común que es el asistencialismo en la práctica, en la teoría las y los trabajadores humanitarios parecen tener muy claro la importancia de generar impacto a mediano y largo plazo y la necesidad implícita de propiciar las condiciones que le permitan a la comunidad fortalecer su autonomía.

Al respecto de la práctica más allá de las percepciones el resultado es un tanto diferente. En la encuesta virtual existe una pregunta específica enca-

minada a conocer si se toman acciones en medio de los proyectos de AH que tengan en consideración de la etapa de recuperación, al respecto la respuesta fue un tanto ambigua.

En el gráfico a continuación, es posible apreciar que muy pocos respondieron que no toman en cuenta la fase de recuperación y que en cada categoría la mayoría de los participantes si la toma en cuenta. Sin embargo, la resistencia en general a responder esta pregunta, permite suponer que aquellos que no respondieron, no lo hicieron porque no conocen dentro de su organización procesos que involucren la recuperación⁴⁴, no necesariamente implica que no existan.

Gráfico N° 11. ¿Es considerada la fase de recuperación en los proyectos de atención humanitaria de emergencia ejecutados por su organización?



Fuente: IECAH - IEH

⁴⁴ Además de la tendencia generalizada de evitar la autocrítica.

Existe dependencia de la población en ambos contextos, aunque, definitivamente existe menor tendencia a desarrollar dependencia en el marco del conflicto, por características de la emergencia misma como se ha mencionado. Las comunidades se han cansado de ello y desean recuperar su autonomía. Sin embargo, no es solamente cuestión de la población como se mencionó en varios espacios; sino que es una responsabilidad conjunta tanto de las organizaciones como de la población evitar que se vuelvan dependientes de la AH y garantizar que recuperen sus medios de vida y la motivación para hacerlo.

En cuanto a la recuperación, la principal preocupación en cuanto a la ola invernal es que las poblaciones no están siendo reubicadas y por tanto se perpetúan las vulnerabilidades, dado el alto riesgo de nuevas inundaciones. Y en cuanto al conflicto es la re-victimización; existen familias que han sido desplazadas en diferentes ocasiones y que cada vez tienen que pasar por el mismo proceso, hasta llegar al punto de preferir ser “migrantes” para no tener que enfrentar todo el proceso burocrático alrededor de la atención a desplazados.

18.4. ... y el Desarrollo

A pesar de la confusión que existe entre las acciones dirigidas a la AH y las dirigidas al desarrollo y la construcción de paz, este elemento no fue muy mencionado entre los participantes. En cuanto a la construcción de paz, por el entorno de conflicto existen programas tales como Ventana de Paz y otros⁴⁵ donde participan muchos de los actores que hacen parte de los espacios de coordinación para la AH.

En cuanto al desarrollo uno de los principales limitantes en el aporte que puede dar la AH es que muchas veces las organizaciones no pueden aportar a la comunidad con ayudas de largo plazo o que constituyan un efecto permanente (infraestructura p. ej.) porque no se considera AH por parte de los donantes,

y al estar las ayudas “encadenadas” a determinados programas exclusivos de AH el control sobre el uso de los recursos les limita.

Por otro lado, es importante, tener en cuenta que existen organizaciones locales en Nariño, por ejemplo, comprometidas con el ideal de generar desarrollo social y fortalecimiento de capacidades locales, a través de la atención psicosocial, la mejora de los medios de vida y las condiciones de habitabilidad como herramientas para contribuir al desarrollo.

19. La incidencia y el “advocacy”

En un escenario de conflicto armado interno como el colombiano, dónde el gobierno es el principal actor de la respuesta humanitaria. La incidencia o cabildeo cobra protagonismo, como parte fundamental del mandato de la comunidad internacional y de la sociedad civil en su conjunto.

De acuerdo con la información compilada durante los grupos focales, es posible evidenciar el exceso de atención en algunas zonas del país y por otra parte el descuido y aislamiento en el que se encuentran otras zonas geográficas. Lo que da muestra de la disparidad con la que se provee la asistencia humanitaria y de la ausencia de criterios claros para priorizar los diferentes tipos de afectación de las comunidades a lo largo y ancho del país. Independientemente de las causas que hayan generado la situación humanitaria (conflicto armado o desastres naturales) se debe procurar porque las necesidades más urgentes sean atendidas de manera ágil.

Lo anterior, se debe en parte a la cobertura mediática que predomina en ciertas zonas del país, dejando de lado las zonas donde el acceso es difícil o donde las condiciones de seguridad no permiten dar muestra de las crisis que sufren determinadas comunidades. A esto se suma la falta de presencia del Estado en zonas donde predominan los grupos armados, dejando a la población civil desprotegida.

⁴⁵ Concebida como una iniciativa conjunta entre la cooperación internacional y los actores locales. Ver: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=58606>

Sin embargo, durante la pasada ola invernal, el país tuvo suficiente información en los medios sobre la situación de las personas damnificadas por las inundaciones y los deslizamientos acaecidos. Como consecuencia, iniciativas como “Colombia Humanitaria” movilizaron y sensibilizaron a gran parte de la ciudadanía, logrando la recaudación de cifras record. Infortunadamente, ante el incumplimiento de los compromisos contraídos por el gobierno colombiano y la malversación de fondos, los damnificados se vieron en la obligación de llamar la atención de la opinión pública mediante métodos poco ortodoxos, tal como afirma una de las damnificadas en Manatí (Atlántico): *“los medios de comunicación solo vienen cuando el Presidente visita la población, luego los gobernantes se olvidan de las promesas y toca hacer protestas y bloquear vías para ser escuchados y tenidos en cuenta”*.

Por su parte, otros damnificados llaman la atención sobre la escasa presencia de la fuerza pública en sus comunidades, tal como lo afirma una líder del municipio de Soacha: *“sabemos que alguien va a venir de visita porque es la única ocasión en que hace presencia la policía y las cámaras de televisión”*.

Esto da cuenta en primer lugar de la ausencia de mecanismos formales a través de los cuales la comunidad pueda hacer exigencias o presentar sus necesidades y preocupaciones para lograr la atención por parte del Estado; en segundo lugar, se evidencia la falta de acompañamiento que sufren las poblaciones más apartadas del país, las cuales no se ven reflejadas en las campañas de incidencia que realizan las organizaciones o por otro lado, se refleja la falta de efectividad de dichas campañas, ya que el impacto y los cambios que se proponen toman mucho tiempo o nunca suceden.

No obstante, es importante resaltar la labor que realizan algunas organizaciones internacionales y la iglesia, quienes son invitados a algunas comunidades apartadas para servir como mecanismo de protección de la población civil y también cumplen la importante misión de contar a la opinión pública lo que sucede en estas comunidades, a fin de llamar la atención

del Estado y lograr cambios. En este sentido, es necesario que las organizaciones continúen realizando estos esfuerzos de brindar protección, asistencia y visibilidad a las zonas recónditas del país, aunque estas iniciativas por un lado deben aunar los esfuerzos de un número mayor de organizaciones para lograr impactos más efectivos y tangibles, y por el otro, deben incrementar la presión que recae sobre el Estado señalando no solo sus debilidades sino ofreciendo alternativas y asesoramiento técnico para la formulación de políticas públicas, ya que en este sentido se viene avanzando poco.

20. Conclusiones generales

- La calidad de la ayuda humanitaria es percibida en el país como un tema relevante por gran parte de la comunidad humanitaria, incluyendo al gobierno, pero las percepciones sobre la calidad son muy dispares. En general se ve como un tema relacionado con la identificación de necesidades, los principios, y el respeto a la dignidad de las víctimas, y no se da mucha importancia al cumplimiento de estándares.
- Todos los actores participantes en el estudio comparten que la acción humanitaria en Colombia debe mejorar su calidad, y esto debe abordarse de forma urgente. La aparición de “nuevos actores en la respuesta humanitaria”, como las alianzas público-privadas, que no cuentan con una experiencia previa sólida en la materia, está afectando a la calidad de ésta.
- Existe un gran acuerdo “teórico” en la necesidad del respeto a principios y valores y a la orientación de la asistencia acorde a las necesidades y al cumplimiento de derechos. En Colombia, la cuestión de la calidad en la asistencia humanitaria es vista como un proceso integral que debe abarcar todas las facetas del trabajo y no circunscribirse a los aspectos técnicos únicamente; no obstante existen muchos vacíos para que esto sea operativo en la práctica.

- Existe un gran margen de mejora en los dispositivos públicos y privados de diagnóstico de necesidades y orientación de la respuesta en función de las mismas, como también existen vacíos en lo relativo a la participación de las comunidades afectadas y las personas damnificadas en todo el proceso de gestión de la ayuda.
- A pesar de los numerosos esfuerzos existentes para la aplicación del enfoque diferencial (de género, étnico, ciclo vital y discapacidad) los resultados son muy dispares y se diluyen en la práctica. En general se identifica que el enfoque diferencial está más avanzado en su aplicación con las comunidades indígenas del sur-occidente del país. Existen pocas herramientas específicas para la aplicación de dicho enfoque en la acción humanitaria. Excepto las específicas para atención a población desplazada, y estas están poco socializadas a nivel local.
- La mayoría de las organizaciones humanitarias presentes en Colombia son firmantes de iniciativas de calidad internacionales y ha raíz de la respuesta a las inundaciones de 2010-2011, se han realizado algunos esfuerzos de adaptación de estas iniciativas al contexto colombiano conjuntamente con organizaciones locales, como el decálogo humanitario (un acuerdo de mínimos que pone el relieve los principios humanitarios)
- Paradójicamente, el conocimiento de las iniciativas internacionales de calidad por parte del personal humanitario es bastante escaso, incluso, en el caso de organizaciones que a nivel internacional participan en ellas, su difusión y aplicación en Colombia es muy baja.
- Asimismo, la utilización de herramientas de planificación, gestión y evaluación se realiza de modo bastante "ritual". Todo el mundo dice usar Marcos Lógicos, etc. pero en la práctica pocas veces se miden sistemáticamente indicadores, por ejemplo. Esto es especialmente acusado en el terreno.
- Se identifica un gran interés por mejorar y aprender entre el personal de las organizaciones humanitarias, la mayoría con un alto nivel de formación académica, que demandan una formación más específica en temas humanitarios y en concreto de calidad de la ayuda, muchas de las personas que demandan este tipo de formación trabajan en organizaciones firmantes de las iniciativas internacionales de calidad.
- La formación de las entidades y de las y los trabajadores humanitarios en materia de calidad es fundamental para garantizar procesos de mejora en el sector y de cumplimiento de los compromisos humanitarios.
- Las alianzas de organizaciones de referencia en temas de calidad de la ayuda a nivel internacional, en el marco del Instituto de Estudios Humanitarios son un espacio clave para suplir la demanda de formación. Los espacios de formación en acción humanitaria en alianza con la comunidad académica se ven como relevantes para mejorar el trabajo en las distintas dimensiones de la calidad.
- Dada la complejidad del contexto existen dificultades estructurales que están limitando un trabajo de calidad en la acción humanitaria en Colombia. Cada grupo de actores pone énfasis en unos u otros componentes pero algunos de los más recurrentes son: manejo inadecuado de la información en censos y otros elementos de diagnóstico, ausencia de coordinación eficaz, inexistencia de mecanismos de aprendizaje, o escasa rendición de cuentas.
- En el escenario de las dificultades, la politización de la ayuda, es decir, la utilización de la ayuda para fines políticos no humanitarios, y la corrupción, son algunas de las dificultades identificadas por la comunidad humanitaria y el gobierno para que las víctimas tanto del conflicto como de los desastres naturales tengan acceso a una ayuda de calidad, rápida y oportuna.
- La evaluación de resultados y la consecución de logros se ven como algo secundario, que forma parte de las exigencias de los donantes, más que de la concepción propia de la calidad de la ayuda, se perciben resistencias a reconocer los fallos que dificultan los procesos de sistematización de lecciones aprendidas y llevan en algunos casos a la repetición de errores.

- Las organizaciones que publican más información sobre procesos de rendición de cuentas son las entidades estatales; sin embargo, la calidad de la información publicada presenta deficiencias, puesto que no existe diferenciación de buenas prácticas en términos del tipo de asistencia, además de carecer de indicadores cualitativos y de no incluir las percepciones de la población beneficiaria dentro de los mencionados procesos.
- Las ONG Internacionales, locales y las agencias del SNU adelantan procesos internos de monitoreo y evaluación, así como procesos de rendición de cuentas, sin embargo, el sector apenas está empezando a establecer mecanismos para compilar y sistematizar experiencias y lecciones aprendidas, así como para difundir la información en caso de que esta exista.
- La mayoría de participantes del estudio se muestran de acuerdo con el establecimiento de un sistema de acreditación de calidad que procure una regulación de los actores que intervienen en la asistencia a víctimas de desastres naturales o del conflicto armado.

21. Recomendaciones

- Fortalecer la agenda de trabajo, tanto del gobierno como de la comunidad internacional, especialmente de los equipos humanitarios, en todo lo relativo a la mejora de la calidad de la asistencia humanitaria en el país, poniendo énfasis en la necesidad del mantenimiento de los principios y valores humanitarios, y de la profesionalidad y rigor en el trabajo del sector.
- Realizar un mapeo y un censo actualizado de todas las organizaciones que participan, de un modo u otro, en la respuesta humanitaria. La aparición de “nuevos actores” mediante alianzas público-privadas, sin experiencia previa contrastada en este sector, aconseja establecer un censo de medios y capacidades en la materia.
- Avanzar en el establecimiento de un mecanismo de regulación para los actores humanitarios que con-

trole el ingreso de nuevos operadores y que los clasifique de acuerdo a su experiencia, capacidad e idoneidad. Por tal razón, se recomienda estudiar la aplicación en Colombia de normas como las derivadas del “Humanitarian Accountability Partnership” y promover su conocimiento y aceptación tanto por los actores humanitarios, incluyendo al gobierno.

- Mejorar y fortalecer los mecanismos de diagnóstico y valoración de necesidades, incorporando a las poblaciones afectadas. Del rigor de los censos y otros mecanismos de análisis depende, en buena medida, la calidad de la respuesta, por lo tanto dar mayor importancia a la construcción de diagnósticos, censos e identificación de necesidades como etapa fundamental de los procesos de respuesta.
- Establecer y destinar recursos específicos a mecanismos de información, que permitan contar con datos desagregados (sexo, etnia, edad, discapacidad) para identificar de forma adecuada las necesidades específicas de los grupos vulnerables, y poder prestar una respuesta humanitaria incluyente e imparcial que tenga en cuenta las especificidades y capacidades de cada grupo.
- Capacitar al personal de las organizaciones en metodologías de identificación de necesidades dependiendo del sector en el que trabajen (tales como la metodología SMART para el Monitoreo Nutricional, o la Metodología de Identificación Rápida de Necesidades Humanitarias -IRNH desarrollada por él UNETE en Colombia en base a la metodología regional de América Latina y el Caribe REDLAC)
- Más allá de la identificación de necesidades, es urgente, fomentar la capacitación de las y los trabajadores humanitarios al interior de sus organizaciones, tanto en las iniciativas de calidad, como en otros temas relevantes para mejorar la calidad de la acción humanitaria como son: enfoque de género y diferencial, acción sin daño, principios humanitarios y conceptos básicos de acción humanitaria. Las alianzas entre organizaciones nacionales e internacionales, así como con universidades en el marco del Instituto de Estudios Humanitarios resultan claves en este escenario.

- Incluir de forma sistemática, aspectos de género, principios humanitarios y de participación de la población, en los procesos de selección de personal, (Términos de referencia, entrevistas, pruebas técnicas) tanto de las organizaciones humanitarias, como de los funcionarios gubernamentales. Especialmente de quienes trabajan directamente con las personas afectadas por desastres naturales y conflicto armado.
- Establecer políticas claras y transparentes de recursos humanos que incluyan, planes de carrera y mecanismos de evaluación de resultados, que contribuyan a disminuir las brechas existentes en cuanto a salarios, perfiles, o relaciones contractuales como paso fundamental para mejorar la calidad de la ayuda y mitigar la elevada rotación de personal.
- Fortalecer los procesos de incidencia de la comunidad internacional, de cara las autoridades, para afrontar de forma adecuada los riesgos derivados de la politización de la ayuda y comenzar a establecer los mecanismos necesarios para evitarlos. Apoyar el trabajo de las entidades de control del Estado es relevante en esta materia
- La incidencia debe además estar orientada a visibilizar las dificultades estructurales para la calidad de la ayuda como el acceso humanitario y la coordinación civil-militar y de esta forma poner los temas humanitarios en la agenda de prioridades del gobierno.
- Las organizaciones humanitarias internacionales tienen una importante tarea de transferir conocimiento a las organizaciones locales, mediante su inclusión en los espacios de coordinación ya establecidos y el asesoramiento técnico, contribuyendo a la mejora de la calidad de la asistencia humanitaria.
- Consolidar los distintos espacios de trabajo existentes, tanto nacionales como locales, UNETE, Equipos humanitarios, Instituto de Estudios Humanitarios, identificando sus diferentes fortalezas específicas y las sinergias y complementariedades.
- Mejorar los mecanismos de prevención de desastres y fortalecer los mecanismos locales de atención y prevención (CLOPADS CREPADS) así como, fomentar el dialogo, el intercambio de información y la coordinación de estos mecanismos estatales con la comunidad humanitaria internacional, representada por el Equipo Humanitario País.
- Promover la sistematización y el intercambio de información sobre lecciones aprendidas entre las organizaciones y el gobierno puede mejorar considerablemente la calidad de la asistencia humanitaria en el país.
- Fortalecer los procesos de información y retroalimentación a los equipos locales, a las poblaciones y la sociedad civil y difundir los trabajos e iniciativas realizadas a nivel nacional e internacional; como el decálogo humanitario colombiano. Respetar y promover el derecho a la información de las comunidades afectadas es fundamental para una ayuda humanitaria de calidad.
- Generar foros de diálogo y participación social, con la sociedad civil colombiana, a través de mecanismos existentes como el Instituto de Estudios Humanitarios, de tal forma, que la sociedad civil participe en el desarrollo de estrategias de respuesta como mecanismos para garantizar el ejercicio de sus derechos.
- El desarrollo de proyectos de largo plazo, la definición de estrategias de salida o la transferencia de los proyectos a organizaciones especializadas en la fase de recuperación deben ser máximas con las que los actores humanitarios deben iniciar la intervención en cualquier comunidad.
- La toma de decisiones desde las sedes centrales de las organizaciones, genera en ocasiones, una implementación descontextualizada de las realidades que se perciben en el terreno. En este sentido, las organizaciones deben dar mayor autonomía a sus oficinas en el terreno, destinando recursos humanos y materiales, para mejorar el flujo de información de cara a la toma de decisiones.
- Promover la responsabilidad de los medios de comunicación frente a la información parcial que ofrecen es una tarea que contribuirá a combatir la inequidad. Por lo tanto, las alianzas estratégicas con medios de comunicación masivos pueden fomentar el mejoramiento de la calidad de la información útil para los procesos de toma de decisiones.

22. Anexos

ANEXO 1. Encuesta virtual aplicada a los funcionarios de organizaciones adscritas al IEH a través de la REH

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

1. Información Institucional

La Información aquí suministrada, será para uso exclusivo del IECAH y el IEH en esta investigación (Estudio Diagnóstico de la Percepción y Medición de la Calidad de la Asistencia Humanitaria en Colombia). Ningún nombre será citado en la publicación del informe.

*1. Nombre de la Organización en la que usted trabaja

*2. Tipo de Organización (Origen)

- G Nacional Organización Intergubernamental
- ONG Internacional Sector Privado
- Organización/Institución Gubernamental
- Otra ¿Cuál?

*3. Tipo de Organización (Grado de especialización)

-Solamente si su organización es una ONG-

- Humanitaria Generalista (Humanitaria y/o Desarrollo entre otras)
- Otra ¿Cuál?

*4. ¿Hace cuanto tiempo la organización se dedica a la asistencia humanitaria?

- 0 - 1 años
- 1 - 5 años
- 5 - 10 años
- 10 años o más

5. La presencia de la Organización en el Terreno es:

- Permanente
- Intermitente
- Mixta

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

*6. Ubicación geográfica de los equipos en Terreno

(Si necesita agregar más ubicaciones, por favor hágalo como comentario al final de la hoja)

Nacional (especifique)	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>
Departamento	<input type="text"/>
Municipio	<input type="text"/>

*7. Sector/es en los que trabaja la organización

(De acuerdo con la Reforma Humanitaria)

- Agua, Saneamiento e Higiene
- Protección
- Seguridad Alimentaria y Nutrición
- Logística
- Salud
- Telecomunicaciones en Emergencia
- Refugio en Emergencia
- Recuperación Temprana
- Educación en Emergencia
- Coordinación y Administración de Campamentos
- Ejes Transversales (Atención Psicosocial / Género / Medio Ambiente y Cambio Climático / VIH-SIDA, Manejo de Información) ¿Cuál?

*8. Nombre del Funcionario de Contacto

*9. Cargo del Funcionario del Contacto

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

*10. Ciudad

*11. Teléfono (Incluya la extensión, en caso de ser necesario)

*12. Correo Electrónico Institucional

13. Correo Electrónico personal (opcional)

14. Comentarios Adicionales

15. ¿Qué grado de conocimiento tiene usted, de los principios humanitarios?

- Excelente
- Bueno
- Regular
- Nulo

16. ¿Qué grado de conocimiento, tienen en su organización acerca de los principios humanitarios?

- Excelente
- Bueno
- Regular
- Nulo

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

***17. ¿Qué entiende usted por calidad en la asistencia humanitaria? (De los siguientes criterios seleccione 4 que para usted indiquen calidad)**

- Respuesta rápida y ágil
- Oportunidad
- Buenas prácticas
- Eficiencia y eficacia
- Pertinencia/ Satisfacción de necesidades y reducción de vulnerabilidad
- Impacto positivo
- Uso de guías/estándares y protocolos.
- Transparencia
- Participación de receptores de ayuda.
- Evaluación
- Mejora continua de procesos/ aprendizaje
- Coherencia con principios y mandatos
- Rendición de cuentas
- Coordinación.
- Respeto por la dignidad humana/DDHH
- Otro ¿Cuál?

18. Para su organización, la importancia de la medición de la calidad en la asistencia humanitaria, radica en:

- Cumplir con estándares internacionales
- Relación con los donantes
- Garantizar las condiciones de dignidad y recuperación (relacionadas) de los beneficiarios
- Satisfacer las expectativas de la población beneficiaria.
- Satisfacer las necesidades de la población beneficiaria
- Otro ¿Cuál?

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

***19. De las siguientes iniciativas/mecanismos/instrumentos Internacionales para el aseguramiento de la Calidad en la Asistencia Humanitaria., ¿Cuáles conoce usted?**

- Proyecto esfera
- ALNAP
- Compas Calidad
- People in Aid
- Humanitarian Accountability Partership – HAP
- Good Humanitarian Donorship
- Humanitarian Reform
- Ninguna
- Otra (especifique)

20. De acuerdo con la respuesta anterior, ¿Qué grado de apropiación tiene la organización de las iniciativas/mecanismos/instrumentos que conocen?

-Sí su Respuesta a la pregunta anterior fue "Ninguna" por favor omita esta pregunta -

- Alto
- Medio
- Bajo

21. Teniendo en cuenta las iniciativas que se conocen ¿Cuáles se utilizan o se han aplicado en los proyectos humanitarios ejecutados por la organización?

- Aplica solamente si respondió la pregunta anterior -

¿Cuál?

Explíque

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

22. ¿En la organización en cuál(es) de las etapas del proyecto se utilizan las iniciativas mencionadas en la respuesta anterior ?

- diagnóstico
- diseño
- ejecución
- seguimiento
- evaluación
- Otro (especifique)

***23. La aplicación de estas iniciativas/mecanismos/instrumentos en la organización ha resultado:**

- Inútiles
- Útiles
- Satisfactorios
- Imprecindibles

***24. ¿Existen en la organización mecanismos propios de aseguramiento de la Calidad?**

- No
- Si, Explique

***25. Generalmente ¿Quiénes exigen a la organización, condiciones de calidad en la Asistencia Humanitaria?**

- Donantes
- Gobierno
- Población
- Otro (especifique)

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

***26. ¿Con qué frecuencia realizan evaluaciones de los proyectos que su organización ejecutan en terreno?**

- Periódicamente
 Permanentemente
 Rara vez
 Nunca

***27. ¿Considera usted, es posible mejorar la calidad de la asistencia humanitaria?**

- Sí
 No

***28. De acuerdo con su experiencia ¿Cuáles son las falencias de calidad mas frecuentes en los proyectos humanitarios en general?**

***29. ¿Cuáles considera que son los más graves (por su impacto negativo en la población)?**

- Ordene sus respuestas de tal que manera que 1 será la más grave y 5 la menos grave -

1	<input type="text"/>
2	<input type="text"/>
3	<input type="text"/>
4	<input type="text"/>
5	<input type="text"/>

***30. ¿Cuáles considera que son las principales causas de estas falencias?**

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

*31. ¿Quiénes son, según usted, el/los principal/es responsable/s de la calidad de los programas?

- Las Organizaciones
- Los Donantes
- El Gobierno
- La población
- El funcionario que implementa el proyecto
- Otro (especifique)

*32. Según usted qué beneficios tiene el proceso de evaluación para:

La Organización	<input type="text"/>
Los Donantes	<input type="text"/>
La población	<input type="text"/>
El Gobierno	<input type="text"/>

*33. ¿En situación de emergencia, la organización trabaja coordinadamente con otras organizaciones con presencia en la misma región?

- Siempre
- Nunca
- En ocasiones

Explique

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

***34. ¿Es consultada la población* antes (diseño), durante (ejecución) y después (evaluación) de la ejecución del proyecto?**

- La consulta incluye la inmersión de la población beneficiaria en un proceso participativo dentro del desarrollo del programa del que serán usuarios -

- Si
- En una de las etapas
- En al menos dos de las etapas
- No

Explique

***35. ¿Es informada la población* antes (diseño), durante (ejecución) y después (evaluación) de la ejecución del proyecto?**

- El proceso de información se refiere a solicitud de permisos para el desarrollo de la operación o la realización de actividades de información mas no de consulta -

- Si
- En una de las etapas
- En al menos dos de las etapas
- No

Explique

***36. ¿Dentro de los proyectos de asistencia humanitaria ejecutados por la organización, se tiene en cuenta la fase de recuperación?**

- No
- Si, Explique

Percepción de la Calidad en la Asistencia Humanitaria - Actores

***37. Si se propone un sistema de acreditación para que un actor humanitario pueda operar en una zona, basado en las iniciativas de calidad ya desarrolladas ¿En qué grado estaría de acuerdo con su implementación?**

- Muy De acuerdo
- De acuerdo
- Me es indiferente
- En Desacuerdo

Explique

	5
	6

38. ¿Estaría usted dispuesto a mantener una entrevista telefónica o presencial para profundizar la información aquí recolectada?

- Si
- No

ANEXO 2. Diseño metodológico del grupo focal n°1 –Formulario guía para ser aplicado a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que prestan asistencia humanitaria local (personal de terreno)

OBJETIVOS DEL GRUPO FOCAL

- Conocer la percepción de Calidad en la Asistencia Humanitaria de las Organizaciones responsables de ofrecerla a la comunidad en condiciones de emergencia.
- Definir la importancia que tiene para las organizaciones la calidad en la asistencia humanitaria, y en este sentido los procesos de formulación, evaluación y seguimiento que se tienen a nivel interno en cada organización para garantizar la calidad.
- Conocer desde las organizaciones los criterios según los cuales un proyecto o programa es ejecutado en condiciones de calidad.
- Establecer el conocimiento general de las organizaciones, en cuanto a iniciativas internacionales de calidad, así como herramientas de medición y garantía de la misma.
- Definir la frecuencia y condiciones de exigencias de Calidad hacia las organizaciones desde las poblaciones y los donantes.

DURACIÓN: 1,5 Horas

POBLACIÓN CONVOCADA (Organizaciones)

GUIÓN DE DESARROLLO

- a. Presentación del equipo.
- b. Bienvenida y agradecimiento.
- c. Objetivos del estudio que se está realizando / Objetivos de la sesión.
- d. Importancia de la participación de las organizaciones en el proyecto.
- e. Explicación de la Metodología. (Permiso de Grabación)
- f. Reglas de grupo – Participación (Tolerancia, Respeto).
- g. Presentación de los Asistentes/Participantes.
- h. Desarrollo temático.

PREGUNTAS ESTÍMULO

1. ¿Qué se entiende por calidad en la asistencia humanitaria? Haga una lista de palabras/expresiones que para usted indiquen calidad.
 - Criterios
 - Importancia
2. ¿Con qué frecuencia se exigen a la organización condiciones medibles de Calidad en los proyectos por parte de los donantes? ¿y la población?
3. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan las organizaciones en cuanto a la calidad de sus programas?
 - Qué se hace para solucionar cada una

4. ¿Qué iniciativas se conocen desde las organizaciones en cuanto a Calidad?
 - A qué profundidad se conocen
5. ¿Qué herramientas se utilizan para la formulación, ejecución y evaluación de los proyectos?
6. ¿Cuál es la importancia de la evaluación de los proyectos de asistencia humanitaria?
 - Para la organización
 - Para los donantes
 - Para la población

ANEXO 3. Diseño metodológico del grupo focal n°2 – Formulario guía para ser aplicado a las poblaciones beneficiarias de los proyectos de asistencia humanitaria

OBJETIVOS DEL GRUPO FOCAL1

- Conocer la percepción que tiene la población en cuanto a las condiciones que garantizan Calidad en la Asistencia Humanitaria.
- Definir las condiciones de la Asistencia Humanitaria ofrecida por las organizaciones en momentos de emergencia desde la perspectiva de la población en base a los criterios comunes básicos2.

DURACIÓN: 1,5 Horas

POBLACIÓN CONVOCADA (Beneficiarios)

GUIÓN DE DESARROLLO

- i. Presentación del equipo.
- j. Bienvenida y agradecimiento.
- k. Objetivos del estudio que se está realizando / Objetivos de la sesión.
- l. Importancia de la participación de las organizaciones en el proyecto.
- m. Explicación de la Metodología. (Permiso de Grabación)
- n. Reglas de grupo – Participación (Tolerancia, Respeto).
- o. Presentación de los Asistentes/Participantes.
- p. Desarrollo temático.

PREGUNTAS ESTÍMULO

Eje de Percepción

1. ¿Qué entiende por calidad en la asistencia humanitaria?
 - Condiciones mínimas de la asistencia humanitaria para ser considerada de calidad
 - La asistencia ofrecida por las organizaciones en la emergencia ha cumplido con esas condiciones
2. ¿Ha exigido usted o alguien de la comunidad, en alguna ocasión determinadas condiciones para recibir la asistencia ofrecida por las organizaciones?

Eje de Criterios Generales de Calidad

3. ¿Fue consultada la población antes de llevar a cabo las acciones de ayuda, durante el proceso de asistencia, y una vez terminada la misma?
 - Toda la población fue incluida (hombres, mujeres, niñas, niños, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, LGBT)

4. Las organizaciones que les han prestado asistencia en casos de emergencias, ¿han trabajado coordinadamente entre ellas? ¿o por el contrario han recolectado información acerca de las necesidades, y entregado ayudas de manera independiente?

5. ¿Qué organizaciones han prestado asistencia humanitaria a su comunidad con más frecuencia y/o más activamente?
 - Les han generado las organizaciones falsas esperanzas alguna vez
 - Estas organizaciones han trabajado coordinadamente
 - La ayuda ha llegado a tiempo

6. ¿Han sido los trabajadores humanitarios, y las condiciones de la asistencia respetuosas de sus creencias, costumbres y construcciones sociales en general?
 - ¿Alguna de las acciones dirigidas a prestarle ayuda a la población, puso en riesgo la seguridad de la misma? ¿Cómo?

Eje de Condiciones para la recuperación

7. ¿Las organizaciones, han mostrado estrategias a la comunidad que puedan ser útiles y aplicables para continuar el proceso de recuperación, una vez terminada la asistencia?
 - La población ha generado de alguna manera dependencia frente a la asistencia ¿Cómo?

ANEXO 4. Criterios que los trabajadores humanitarios consideran como componentes fundamentales de la calidad

Componentes de la Calidad según los/as Trabajadores/as humanitarios en Colombia	Número de Participantes	Tipo de Organización en la que Trabajan							
		Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Pertinencia de la Respuesta (Satisfacción de necesidades y reducción de vulnerabilidad)	47	1	6	2	2	18	6	1	11
Respeto por la dignidad humana y los Derechos Humanos	34	0	3	2	0	17	7	1	4
Respuesta ágil y rápida	28	1	3	1	1	10	4	1	7
Eficiencia y Eficacia	25	0	4	1	0	11	3	0	6
Coordinación	18	1	3	1	0	5	2	0	6
Uso de guías, estándares y protocolos	15	0	3	0	1	5	2	1	3
Participación de los/as receptores/as de la ayuda	14	0	2	1	1	5	1	0	4
Coherencia con principios y mandatos	14	0	2	0	0	5	3	1	3
Buenas Prácticas	13	0	3	0	0	3	3	0	4
Impacto positivo	12	0	2	1	0	4	0	0	5
Mejora continua de los procesos de aprendizaje	11	0	2	2	0	3	0	0	4
Rendición de Cuentas	11	1	1	1	1	4	1	0	2
Oportunidad en los tiempos de respuesta	8	0	3	0	0	3	0	0	2
Transparencia	8	0	2	0	0	4	1	0	1
Evaluación	7	0	2	0	1	1	1	0	2
Acción sin daño	2	0	0	0	0	0	1	0	1

ANEXO 5. Importancia de las condiciones de calidad en la asistencia humanitaria

IMPORTANCIA DE LA CALIDAD EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA	Tipo de Organización en la que trabajan los participantes							SNU
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	
Cumplir con estándares internacionales	1	2	-	1	8	3	-	5
Relación con los donantes	-	-	-	-	3	1	-	3
Garantizar las condiciones de dignidad y recuperación (relacionadas) de los beneficiarios	-	4	3	2	22	7	1	10
Satisfacer las expectativas de la población beneficiaria.	-	3	-	-	3	-	-	2
Satisfacer las necesidades de la población beneficiaria	1	4	2	1	13	5	-	11

ANEXO 4. Presencia de las organizaciones donde trabajan los participantes en terreno en Colombia

LA ORGANIZACIÓN EN TERRENO	Tipo de Organización							SNU
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	
0 - 1 años	0	1	0	0	0	0	0	0
1 - 5 años	0	1	0	0	1	1	0	2
5 - 10 años	0	1	0	0	3	1	0	4
10 años o más	1	5	4	3	26	5	2	10
Intermitente	0	1	0	0	1	1	0	0
Mixta	0	1	0	0	2	1	1	4
Permanente	0	6	4	3	27	5	1	12

ANEXO 7. Vinculación a la población durante el desarrollo del Proyecto de AH

PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN	Frecuencia de vinculación	Número de Funcionarios	Tipo de Organización en la que Trabajan los Participantes							
			Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Consulta a la población receptora	Siempre	30	0	3	2	2	16	3	1	3
	En al menos dos de las etapas	12	0	2	1	0	2	4	0	3
	En una de las etapas	12	1	1	0	0	6	0	0	4
Informa a la población receptora	No	4	0	0	0	0	1	0	0	3
	Siempre	35	0	4	3	1	16	4	1	6
	En al menos dos de las etapas	10	0	2	0	0	2	3	0	3
	En una de las etapas	7	1	0	0	0	4	0	0	2
	No	6	0	0	0	1	3	0	0	2

ANEXO 8. Conocimiento de los principios humanitarios

CONOCIMIENTO PRINCIPIOS HUMANITARIOS	Tipo de Organización en la que Trabajan los Participantes								
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU	
Funcionario	Bueno	0	4	1	1	14	4	1	5
	Excelente	0	2	1	0	8	1	0	8
	Regular	1	0	1	1	3	2	0	0
En la Organización en General según el funcionario participante	Bueno	1	3	1	2	9	5	1	4
	Excelente	0	1	1	0	12	0	0	9
	Regular	0	2	1	0	4	2	0	0

ANEXO 9. Cobertura de las organizaciones en terreno según los funcionarios participantes

Cobertura Geográfica	Tipo de Organización en la que Trabajan los Participantes							
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Nacional	0	7	0	2	2	1	1	2
Antioquia	0	1	1	0	13	1	0	3
Atlántico	0	8	0	0	13	1	1	1
Bogotá D.C.	0	8	0	0	19	3	0	4
Bolívar	0	8	1	0	5	2	0	5
Cesar	0	8	0	1	2	0	0	3
Córdoba	1	8	2	0	16	1	0	1
Cundinamarca	0	8	0	0	18	3	0	3
Chocó	0	8	1	1	3	1	0	4
Nariño	1	8	0	0	4	2	0	5
Norte de Santander	0	8	0	1	3	0	0	3
Santander	0	8	0	0	10	3	0	4
Sucre	0	8	0	1	1	2	0	2
Valle del Cauca	0	8	0	0	15	1	0	5
Putumayo	0	8	0	0	0	1	0	2
Caldas	1	8	4	3	30	7	2	16
Caquetá	1	8	4	3	29	6	2	15
Cauca	1	8	4	3	21	6	2	15
Huila	1	8	4	3	30	7	2	15
La Guajira	1	8	4	3	29	7	2	15
Magdalena	1	8	4	3	29	6	2	15
Meta	1	8	4	3	29	6	2	14
Quindio	1	8	4	3	24	7	2	16
Risaralda	1	8	4	3	30	7	2	16
Tolima	1	8	4	3	23	6	2	15
Arauca	1	8	4	3	30	7	2	15
Casanare	1	8	4	3	30	7	2	16
San Andres	1	8	4	3	30	7	2	16
Amazonas	1	8	4	3	30	7	2	16
Guainía	1	8	4	3	30	7	2	16
Guaviare	1	8	4	3	30	7	2	16
Vaupés	1	8	4	3	30	7	2	16
Vichada	1	8	4	3	30	7	2	16

ANEXO 10. Principales dificultades que impiden el aseguramiento de la calidad en los proyectos de asistencia humanitaria

PRINCIPALES DIFICULTADES QUE IMPIDEN EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LOS PROYECTOS DE ASISTENCIA HUMANITARIA	Tipo de Organización en la que Trabajan los Participantes							
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Procesos de coordinación deficiente o inexistentes	1	4	2	1	11	3	1	7
Poca vinculación de la población (información y/o consulta)	0	3	1	2	13	2	0	3
Problemas con los tiempos de respuesta (atención oportuna, duración de la asistencia)	1	1	1	0	10	1	0	3
Problemas de pertinencia - La respuesta no necesariamente corresponde a las necesidades de la población	0	0	0	1	7	0	0	5
Poco presupuesto o mala distribución (manejo) del mismo	0	2	0	0	8	1	0	3
No se toma en cuenta las construcciones culturales de la población	0	1	0	1	2	2	0	4
No es posible realizar seguimiento y/o acompañamiento a la población	0	0	0	0	5	0	0	3
Falta formación/Capacitación en los trabajadores humanitarios.	0	1	0	0	7	3	0	4
Existen problemas con el Manejo de la Información	0	1	1	0	4	1	0	2
Problemas de Acceso por seguridad	0	0	0	0	1	2	0	1
No existen procesos de evaluación	0	1	0	0	4	0	1	4
Respuestas apresuradas	0	0	0	0	3	1	0	1
Ejecución deficiente de los proyectos	0	1	0	1	4	1	0	3
Sostenibilidad de los proyectos (Rotación de recursos humanos)	0	2	0	0	3	0	0	2
Imposición de la Asistencia	0	0	1	0	0	0	0	0
Falencias en la transparencia	0	1	3	0	1	2	1	0
Ausencia del Estado	0	1	0	0	5	1	0	2
Diagnósticos deficientes	0	1	0	2	6	1	0	4
Programas de corto plazo	0	1	0	0	2	2	0	2
Asistencialismo	0	1	0	0	6	4	0	3
Politización de la Asistencia Humanitaria	0	1	2	0	5	2	0	5
Burocracia	0	2	2	0	2	2	0	0
Acción con Daño	0	0	0	1	1	0	0	1
No aplicación de Lecciones Aprendidas	0	1	0	0	2	0	0	2
No existe atención con Enfoque Diferencial	0	2	0	0	4	3	0	6
No existen procesos coherentes de prevención	0	0	0	0	4	1	0	0
Intereses de los Donantes	0	0	1	0	4	0	0	0

ANEXO 10. Sector en el que trabajan las organizaciones a las que están adscritos los participantes de acuerdo con la reforma humanitaria

Sector de la Reforma Humanitaria	Tipo de Organización en la que Trabajan los Participantes							
	Donante	Gobierno	Iglesia	Movimiento Cruz Roja	ONG Internacional	ONG Nacional	Privado	SNU
Agua Saneamiento e higiene	1	5	1	3	16	2	1	2
Protección	1	5	2	2	25	3	0	7
Seguridad Alimentaria y Nutrición	1	3	4	2	21	5	2	8
Logística	0	2	0	3	6	1	0	2
Salud	1	4	3	3	18	4	1	5
Refugio en Emergencia	0	2	1	2	7	1	0	3
Recuperación Temprana	1	4	3	2	11	1	0	2
Educación en Emergencia	0	1	2	2	14	3	0	1
Coordinación y Administración de Campamentos	0	3	0	2	0	0	1	5
TR Atención Psicosocial	0	3	4	0	11	3	0	2
TR Género	1	1	2	0	9	6	1	5
TR Medio Ambiente y Cambio Climático	1	2	1	2	8	1	1	3
TR VIH/SIDA	1	7	4	2	22	6	2	12
TR Manejo de Información	1	7	4	3	29	7	2	13
TR DDHH	1	7	4	2	30	6	2	16
TR Enfoque Diferencial	0	6	3	3	29	5	2	15

TR* - Sector Transversal

Cuadernos publicados

- 1** **La acción humanitaria en la encrucijada. “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”**, Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo.
- 2** **El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)***, Jesús A. Núñez Villaverde.
- 3** **Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)***, Francisco Rey Marcos.
- 4** **La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados**, Jesús A. Núñez Villaverde.
- 5** **Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual**, Ana Urgoiti Aristegui.
- 6** **La acción humanitaria desde la universidad española. Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura**, Juncal Gilsanz Blanco.
- 7** **Seguridad humana: recuperando un concepto necesario**, Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos.
- 8** **Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad**, Ana Urgoiti Aristegui, Véronique de Geoffroy y Francisco Rey Marcos.
- 9** **La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Caso de Estudio: El Salvador**, Iñaki Juániz Velilla.
- 10** **Darfur, entre la marginación y la ignorancia**, Wouter Cools.
- 11** **Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración. (Vol.1)**, Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux (eds.)
- 12** **Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración. (Vol.2)**, Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux (eds.)
- 13** **Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria: posibilidades de institucionalización en la cooperación española**, Francisco Rey Marcos, Ana Urgoiti, Alberto Begué y la colaboración de Camille Nussbaum
- 14** **La cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008): ¿una contribución a la paz?**, Laurence Thieux y Jesús A. Núñez Villaverde
- 15** **La reducción del riesgo de desastres. ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de la situación y propuestas**, Diana Ponce de León Gil, Alicia Pérez Daza y Francisco Rey Marcos
- 16** **La cooperación al desarrollo y la acción humanitaria descentralizada en la Unión Europea: estudio de la experiencia en Alemania, Francia e Italia**, Alfredo Langa Herrero

