

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

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

El objetivo principal de este estudio es realizar un diagnóstico de la calidad de la acción humanitaria (en adelante AH) en Colombia. Se trata de un estudio integrador que, más allá del análisis de la calidad basado en la aplicación de estándares internacionales, busca incorporar las dimensiones particulares del quehacer humanitario, es decir, sus marcos éticos, jurídicos e institucionales, basados en principios y valores.

No se trata, por tanto, de una evaluación exhaustiva, sino de un trabajo preliminar que ha buscado estructurar, el *ser* y también el *deber ser* de la asistencia humanitaria y los vacíos existentes, a partir de las experiencias, conocimientos y percepciones de los actores humanitarios en Colombia.

Esta investigación, parte, de que cualquier enfoque de calidad en el sector humanitario debe hacerse teniendo en consideración todos los elementos del contexto, y por ello, busca analizar cómo en un con-

texto como el colombiano se perciben y se ponen en marcha, con mayor o menor dificultad, las cuestiones que afectan a la calidad humanitaria en un sentido amplio, adaptándose al contexto.

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 colaboración con el Instituto de Estudios Humanitarios (IEH) como eje de la investigación y la reflexión sobre estas materias en territorio colombiano.

El estudio parte de unas notas sobre la calidad de la AH en el escenario internacional, y tras describir la metodología de trabajo, presenta de forma general el contexto de la AH en Colombia. Posteriormente se expone un mapeo de los actores humanitarios en el país, para pasar a una descripción de las principales dificultades encontradas y analizar los diferentes componentes considerados para evaluar la calidad. Para finalizar se exponen una serie de conclusiones generales y recomendaciones. Todo ello se presenta a continuación siguiendo la estructura del estudio.

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

Se podrían identificar cuatro dimensiones o “legitimidades”¹ en las cuales se define y se diferencia lo humanitario y que deben ser tenidas en cuenta la hablar de calidad:

- 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.

No es hasta los años 90 cuando se generan los primeros avances en el abordaje de las cuestiones de calidad en el sector humanitario con iniciativas internacionales, como el Código de conducta promovido por el Movimiento Internacional 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.

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. Existen algunos ejemplos

como la misión conjunta entre HAP-I y el Proyecto Esfera en Myanmar (2008) que han mostrado el valor añadido de las sinergias². Así como una red de trabajo internacional ALNAP.

Este estudio constituye un esfuerzo por acercar estas iniciativas de calidad a un contexto particular como es el colombiano.

2. Marco del estudio. Metodología y alcance

La metodología del estudio, se basa en el desarrollo de una serie de instrumentos de recolección de información propios de la investigación social. Como punto de partida, se realizó un mapeo de actores humanitarios, que busca caracterizar el sector. Según esta caracterización se llevó a cabo una encuesta virtual y por último se realizaron una serie de grupos focales y entrevistas con equipos humanitarios, población y organizaciones internacionales y locales.

Es importante señalar que dada la imposibilidad de abarcar geográficamente un país como Colombia; para el trabajo de campo se eligieron dos zonas representativas de dos realidades diferentes. Por un lado una zona afectada por el conflicto armado, donde el trabajo humanitario se lleva realizando de forma permanente desde hace décadas; y por otro lado, una zona altamente afectada por las inundaciones derivadas del fenómeno de la niña (2010-2011) donde se estaban estableciendo equipos humanitarios nuevos, y nuevos actores de respuesta de alianzas público-privadas.

¹ 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.

² Ferretti, Silva. Evaluation of DFID funded Inter-agency Quality and Accountability initiatives by HAP and Sphere in Myanmar, Junio 2009.

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.

En lo relacionado con el conflicto, Después ocho años (2002-2010) de negación y de simplificación del mismo como terrorismo y narcotráfico, se ve como un gran avance el hecho de que el actual gobierno, presidido por Juan Manuel Santos haya reconocido su existencia; Se destaca la aprobación de la ley de víctimas y de restitución de tierras en junio de 2011. Sin negar los desafíos 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, y violencia sexual.

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 muertos³.

En este escenario, el gobierno colombiano es el principal proveedor de asistencia humanitaria del país y cuenta con un robusto marco legal y un importante desarrollo institucional para la atención humanitaria, con un avanzado sistema de atención a

la población desplazada y 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.

Sin embargo, existen brechas importantes en la implementación real de estos sistemas que han demostrado serias deficiencias en su capacidad de afrontar problemas estructurales y proporcionar soluciones duraderas.

Por otro lado en Colombia la comunidad internacional está muy presente, tanto en el sector gubernamental y multilateral como en el no gubernamental. Colombia cuenta con una gran misión de la ONU, así como del Comité Internacional de la Cruz Roja y también de Médicos Sin Fronteras.

En el año 2006 el país fue seleccionado como uno de los países en los que se implementaría la llamada Reforma Humanitaria puesta en marcha por la ONU. Esta acción humanitaria coordinada es particularmente relevante para complementar la respuesta estatal en zonas de acceso limitado y con fuerte presencia de actores armados. Su principal aportación han sido los *cluster* o grupos sectoriales.

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 o múltiple afectación (conflicto armado - desastre natural) se presenta el gran reto para las organizaciones internacionales de 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.

³ Cifras reportadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres en julio 2011

4. Mapeo de los actores humanitarios en Colombia

Dada la complejidad del contexto y la multitud de actores presentes en la respuesta humanitaria en Colombia, el primer paso del estudio fue realizar un ejercicio de mapeo en el que se procedió a analizar una muestra de 910 contactos, suministrados por el Instituto de Estudios Humanitarios que incluyen personal técnico y directivo de 185 organizaciones.

Este mapeo o caracterización agrupó a los actores humanitarios en las siguientes categorías: gubernamentales, pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas, ONG locales y ONG internacionales y dentro de ellas humanitarias y generalistas. Movimiento de la Cruz Roja, iglesia católica y donantes. Además se incluyó en el mapeo a las fuerzas militares teniendo en cuenta su participación en la respuesta, especialmente en la atención a desastres de origen natural.

Este ejercicio incluye el análisis de las páginas WEB de las organizaciones, y pone de manifiesto desde el principio, la gran cantidad de mandatos existentes, los diferentes alcances geográficos y presupuestales de los actores humanitarios, así como las diferentes estructuras de rendición de cuentas de las organizaciones, y por lo tanto la necesidad de realizar un mapeo riguroso de “quien es quien” y “quién hace qué” en el panorama humanitario colombiano.

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

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, hablar de “calidad humanitaria” sugiere y evoca cuestiones muy diversas.

En cuanto a los actores de respuesta humanitaria, 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.

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, en los grupos de actores humanitarios.

En los grupos y entrevistas con personas damnificadas y comunidades afectadas, el énfasis, 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.

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

Si bien cada grupo de actores pone énfasis en una serie de dificultades. En un análisis común de las citadas en este estudio, podríamos hablar de un primer grupo, que tienen que ver con hacer operativas y poner en práctica, determinadas cuestiones como la coordinación, la vinculación de la población beneficiaria y el enfoque de género y diferencial.

El siguiente grupo correspondería a la politización de la ayuda y la formación del personal humanitario, e incluye las derivadas de las deficiencias en la identificación de necesidades humanitarias y el manejo de información.

Un tercer grupo de dificultades comprendería el asistencialismo y la generación de dependencia que estarían muy relacionados con la falta de preparación para responder a fenómenos estructurales, repetidos

con mayor o menor intensidad año tras año como las inundaciones.

Por último estarían la falta de sistematización de lecciones aprendidas y la falta de mecanismos de evaluación eficientes.

El desarrollo de estos puntos no sólo como dificultades sino desde sus avances y fortalezas es abordado en los diferentes capítulos del documento.

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

La ayuda basada en principios y valores es de una u otra forma el eje central de las respuestas a todos los instrumentos utilizados en este estudio. Si bien la mayoría de las instituciones y personas que responden a la encuesta virtual, manifiestan tener un conocimiento bueno o muy bueno de los principios humanitarios, al profundizar desde los grupos focales se puede observar que, de nuevo la gran brecha parece estar entre el conocimiento teórico de los mismos y las implicaciones reales de su puesta en práctica en el terreno.

El estudio nos revela que mientras existe un gran rigor en la aplicación de estos principios por parte de las organizaciones humanitarias que operan en zonas de conflicto, esto cambia radicalmente en la respuesta a desastres naturales, pasando a un segundo plano.

8. Identificación y respuesta a necesidades humanitarias reales

Teniendo en cuenta la relevancia de una correcta identificación de necesidades de cara a prestar una asistencia humanitaria de calidad, parece claro que

los diagnósticos o valoraciones de necesidades deficientes son uno de los principales obstáculos para una respuesta humanitaria eficiente y oportuna.

Esta es una de las principales preocupaciones de las organizaciones internacionales, aunque aparece nombrada por todos los participantes en el estudio incluyendo los grupos focales con población (especialmente con población indígena)

Las causas de estas deficiencias no son homogéneas; por un lado en cuanto a la elaboración de censos, existe una resistencia de la población desplazada a registrarse por las consecuencias, de seguridad, exclusión social y re-victimización que esto supone; a lo que se suma por parte del sistema, la desconfianza y cuestionamiento hacia la versión de la víctima, más acusado en el caso de desplazamientos individuales; y la falta de reconocimiento de algunos actores del conflicto como las llamadas *bacrim*.⁴

En cuanto a los desastres naturales, a pesar de los esfuerzos de adaptación de metodologías internacionales de identificación de necesidades, como el desarrollo de la metodología IRNH (Identificación Rápida de Necesidades Humanitarias). Los grupos focales, mostraron personas damnificadas por la ola invernal que no fueron atendidas, así como, la falta de medidas específicas adaptadas a las diferentes necesidades de los grupos poblacionales vulnerables, lo que hace pensar que quedan dificultades por resolver de cara a contar con procesos pertinentes de identificación de necesidades.

9. Respuesta con enfoque de necesidades

Los proyectos de respuesta humanitaria deben ser diseñados e implementados para responder a unas necesidades humanitarias, bien sean identificadas y/o sentidas; más de la mitad de las personas participantes en la encuesta virtual consideran que la adecuación de la ayuda a las necesidades y la reduc-

⁴ Las bandas criminales emergentes o *Bacrim*, fue el nombre dado por el gobierno del expresidente Álvaro Uribe al fenómeno del crimen organizado que surgió tras el polémico proceso de desmovilización de los combatientes de los grupos paramilitares.

ción de la vulnerabilidad de la población representan un criterio clave de calidad.

Ser capaces de separar las necesidades humanitarias de las necesidades estructurales es uno de los grandes retos para la aplicación de este enfoque de forma adecuada.

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

Colombia lleva años trabajando con enfoque de derechos, habiendo desarrollado unos mecanismos ejemplares a nivel teórico, que aparecen de forma continua en el estudio y que tienen que ver con el concepto de calidad de la ayuda de los actores colombianos y de las poblaciones. Así la dignidad de las personas y el respeto a los derechos es una constante en las respuestas de los participantes en el estudio. Este enfoque de máximos parece diluirse en la práctica, tanto por la dificultad de hacerlo operativo, como por la crisis de derechos humanos del país.

Por otro lado, Colombia es un país con una amplia diversidad étnica y cultural, en el que hay un impacto desproporcionado del conflicto sobre las poblaciones afro colombianas 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 invisibilizada y naturalizada del conflicto colombiano. Acentuada en casos de doble afectación. 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, cum-

pliendo así con uno de los principios humanitarios básicos: la imparcialidad.

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, son factores que dificulta una respuesta humanitaria de calidad, que tenga en cuenta las necesidades específicas, así como las vulnerabilidades y capacidades de estos grupos poblacionales.

11. La participación de las poblaciones beneficiarias

Todas las iniciativas de calidad desde el Código de conducta del Movimiento de la Cruz Roja, al Proyecto Esfera, Compas Calidad, La Buena Donación Humanitaria (*Good Hummanitarian Donnorship*) 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 una respuesta humanitaria de calidad.

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, no obstante se trata más de mecanismos de información y consulta, que de participación de la población en un sentido más amplio.

Los obstáculos a esta participación derivan de las limitaciones temporales y presupuestarias inherentes a los proyectos, así como a las limitaciones estructurales de acceso y de seguridad.

Según el estudio la participación y consulta a las poblaciones es desigual, y está condicionada por las exigencias de la población beneficiaria, que están más avanzadas en las poblaciones indígenas, dado su alto nivel de organización.

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. 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).

Teniendo en cuenta que en Colombia el estado es el principal actor de la respuesta ante la crisis humanitaria, y a la vez parte del conflicto interno que vive el país. No resulta extraño que la politización de la ayuda sea uno de los principales problemas identificados por todos los actores participantes en el estudio, incluyendo al estado, ya que impide garantizar las condiciones de calidad de la asistencia y el acceso de las víctimas de forma imparcial a la misma.

La politización afecta al manejo de información, dados los altos niveles de desconfianza y la falta de credibilidad que genera, haciendo que la neutralidad como principio operativo de trabajo de las organizaciones humanitarias cobre un papel relevante en este contexto.

13. La eterna cuestión de la coordinación

La coordinación es una de las dificultades enunciadas de forma recurrente en todos los instrumentos de análisis utilizados. Las dificultades de implementación de acciones coordinadas hacen que sea difícil ver su valor agregado y sea valorada de forma muy desigual.

La existencia de múltiples y diversos espacios de coordinación, tanto del gobierno, como de las organizaciones internacionales, ha sido especialmente

acusada en la respuesta a la ola invernal, y pone de manifiesto la necesidad de clarificar los diversos mandatos de estos espacios y de realizar un ejercicio sistemático para establecer las sinergias y las relaciones entre ellos de cara a una respuesta humanitaria de calidad.

Por otro lado, si hablamos de los procesos de coordinación entre las sedes y el terreno, la percepción en los grupos focales es que la toma de decisiones es en su mayoría vertical y en ocasiones descontextualizada

Los fondos CERF son quizás el mejor ejemplo en el país, de movilización rápida y coordinada de recursos. Sin embargo, si bien la coordinación ha demostrado su eficacia en la consecución de fondos, en los grupos focales y las entrevistas con los actores humanitarios, se expresa la necesidad de establecer mecanismos coordinados de monitoreo y evaluación.

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

Responder de forma rápida y oportuna a las necesidades es una de las frases más repetida por los equipos humanitarios y a la vez una de las principales dificultades citadas.

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. 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.

Las percepciones en cuanto a la calidad de los productos son muy diferentes y mientras en las comunidades de la costa atlántica afectadas por las

inundaciones no parece cuestionarse, en el sur-occidente la falta de adaptación de los productos a las necesidades diferenciales de la población indígena es nombrada de forma constante como un obstáculo a la calidad.

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.

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.

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

De acuerdo con la encuesta virtual, y los grupos focales el conocimiento de las iniciativas internacionales de calidad es muy desigual y limitado.

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, son sin duda muy positivos. Sin embar-

go, 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.).

Del estudio se deduce que hay una relación directa entre las acciones de difusión y formación en las iniciativas de calidad y su aplicación, así después del proyecto esfera las siguientes iniciativas más citadas con la reforma humanitaria y el enfoque de acción sin daño. Y en ambos casos se han realizado acciones de difusión y formación específicas.

En general, la gestión de la calidad a través de herramientas específicas al ámbito humanitario no aparece como una preocupación central; pero si existe por parte del personal humanitario un gran interés en formarse en este tipo de iniciativas, de cara a mejorar la calidad de los proyectos.

17. Los recursos humanos

La necesidad de contar con personal humanitario, formado, competente, comprometido y respetuoso con los principios y valores propios de la acción humanitaria. Podemos decir que hay un acuerdo general entre las organizaciones de respuesta humanitaria, las poblaciones beneficiarias y los propios trabajadores/as en este aspecto.

Lo expuesto contrasta con la realidad, en la que se ha visto las organizaciones no cuentan con una política de recursos humanos clara y transparente.

Así en los grupos focales aparecieron de forma recurrente algunas cuestiones fundamentales de calidad. Como grandes diferencias en los perfiles, en los salarios, en las relaciones contractuales y en el compromiso de los y las trabajadoras humanitarios. También se evidencian fallas en las políticas de voluntariado y pasantías. Lo anterior deriva en una elevada rotación del personal que exige “empezar de cero” y en la “fuga” de los recursos humanos más capacitados a otras organizaciones.

Además. En el caso de las iniciativas de calidad Salió reiteradamente el caso de organizaciones fir-

mantes de códigos e iniciativas internacionales de calidad (Esfera, HAPI;...) cuyos trabajadores no conocen nada de ellas. En general la formación depende de la voluntad personal de las y los trabajadores.

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 desastres naturales) son estructurales.

Asumir la ayuda humanitaria como meramente asistencial perpetúa la emergencia, además de debilitar cualquier rastro de resiliencia en la población. Muchas de las víctimas que hoy son beneficiarias de los proyectos de acción humanitaria financiados por la cooperación internacional llevan décadas en “emergencia” y, por tanto, la ayuda en términos asistencialistas conlleva riesgos graves de dependencia.

Aunque en Colombia se está avanzando en el debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo. El asistencialismo, y los proyectos emergencistas y cortoplacistas fueron citados por todos los actores de forma constante como una de las principales dificultades para mejorar la calidad de la ayuda.

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.

Esta incidencia debe también incluir el trabajo con los medios de comunicación, que muchas veces

olvidan extensas zonas del país proporcionando una información parcial. Así como, la puesta en marcha de procesos de veeduría ciudadana que han ido cobrando importancia a raíz de la respuesta a las inundaciones y a los recursos movilizados a través de Colombia humanitaria. La utilización de herramientas tecnológicas y de las redes sociales se revela como un aliado clave en este proceso.

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.

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 controle 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.