
LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA, O SI LA LECHERA HUBIERA USADO EL MARCO LÓGICO

FRANCISCO REY MARCOS*

RESUMEN

El presente artículo pretende dar una somera visión de la realidad de la planificación en el ámbito humanitario mostrando algunas de las iniciativas de calidad puestas en marcha en los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector de la cooperación.

ABSTRACT

The article tries to show a general overview of planning issues in the humanitarian sector, focusing on some of the new quality initiatives promoted in recent years. At the same time, in more general terms, it makes some reflections about the challenges and problems that the improvement of quality in this sector has to face.

RÉSUMÉ

Cet article prétend offrir une vision générale de la réalité de la planification dans l'action humanitaire en analysant quelques initiatives de qualité mises en pratique pendant les dernières années. D'une façon plus générale, l'article propose certaines réflexions sur les problèmes que doit faire face l'amélioration de la qualité dans ce domaine.

* Francisco Rey es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria IECAH.

“enajenada por sus pensamientos, loca de alegría por el sinfín de buenas venturas que veía en su imaginación, saltó y corrió y en uno de sus saltos más violentos, tropezó con una piedra y se le cayó el cántaro”

Del cuento de la lechera. Versión radiofónica.

Introducción

En un artículo ya clásico publicado por Des Gasper en el año 1999 en la Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC), se debatía en profundidad sobre la dudosa adecuación del Enfoque del Marco Lógico (EML) al seguimiento y evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas, proponiendo algunas modificaciones respecto al uso de ese instrumento en los proyectos de desarrollo¹. La especificidad de las cuestiones humanitarias, especialmente en contextos de gran violencia y complejidad, parecía exigirlo. La práctica real en la que el EML apenas se usaba en emergencias, mucho más. Sin embargo, desde aquella fecha, las cosas en esta materia han avanzado de un modo bastante contradictorio: si por una parte se ha generalizado la exigencia de uso del EML de modo simplificado por muchos donantes –el caso de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) sería el más relevante-, o se han propuesto nuevos criterios de evaluación que adecuen los clásicos cinco criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la aplicación real ha sido bastante más lenta y los instrumentos de planificación usados en acción humanitaria siguen basados en la realización de actividades. La pregunta más cruel que un evaluador externo puede hacer a una organización humanitaria en su visita al terreno sería: ¿me podéis dejar ver la Matriz de Planificación del Proyecto (MPP)? ¿la usáis? ¿os resulta útil el marco lógico? Las respuestas de los “afectados” pueden ser diversas, y algunas con grandes dosis de imaginación, pero sus caras suelen reflejar lo que estamos diciendo.

El presente artículo pretende dar una somera visión de la realidad de la planificación en el ámbito humanitario mostrando algunas de las “novedades” de los últimos años y reflexionando, en general, sobre los problemas a los que se enfrenta la mejora de la calidad en este sector.

1. GASPER, Des: “El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº4, primavera/verano 1999, pp. 51-82.

La planificación humanitaria en el nivel “macro”

En un mundo como el actual en el que las víctimas de desastres de todo tipo han crecido y en el que, por tanto, las necesidades humanitarias también lo han hecho, y en el que los recursos dedicados a satisfacerlas, pese a que han crecido, siguen siendo escasos, resulta evidente la necesidad de planificación. Es más, la constatación de que la asignación de los recursos hacia los beneficiarios no se realiza con criterios basados en la necesidad, lo que *de facto* impide el cumplimiento de principios humanitarios básicos como el de imparcialidad, ha contribuido a que en las últimas décadas se hayan puesto en marcha mecanismos de planificación en el nivel macro que tratan de resolver algunas de estas deficiencias. Es decir, desde una perspectiva que podríamos llamar estratégica se han producido ciertos avances que han mejorado la eficacia del conjunto de la respuesta humanitaria, aunque todavía de modo desigual².

La primera gran iniciativa para mejorar la planificación de la respuesta global fue el Sistema de Llamamientos Consolidados (CAP en sus siglas inglesas por *Consolidated Appeal Process*) puesto en marcha por las Naciones Unidas a través de OCHA (Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios) tras la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991. En síntesis, el CAP es un mecanismo de planificación para aquellas situaciones de crisis con consecuencias humanitarias que permiten, ya sea por que son crónicas o de larga duración, un proceso de diagnóstico, elaboración de objetivos, elección de estrategias, etc., y asignación de recursos entre las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas. En ocasiones, otras agencias fuera de la ONU, incluso organizaciones no gubernamentales (ONG) han participado en este ejercicio pero de modo aún marginal³.

Desde su puesta en marcha, el CAP ha ido ganado peso entre los actores humanitarios y es actualmente un referente fundamental para cualquier agencia que quiera planificar con rigor su actuación en un determinado contexto. Lamentablemente al ser también el CAP un mecanismo de petición de fondos a los donantes, en muchas ocasiones esta dimensión financiera oculta el que esencialmente se trata de un proceso de planificación, en el sentido más profundo del término, que aspira a asignar los recursos de modo razonable y en función de la necesidad de la crisis.

2. Para un resumen de estas cuestiones ver el *Informe Humanitarian Response Review* realizado por Naciones Unidas en el año 2005. Puede obtenerse el informe en <http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/ocha-gen-02sep.pdf>.

3. Para todas las cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas ver <http://www.reliefweb.int>

Obviamente, una gran parte de las situaciones que precisan de asistencia humanitaria no pueden ser abordadas con un instrumento como el CAP que trata de basarse en diagnósticos de gran profundidad y que por tanto requieren tiempo. Para estas situaciones de emergencia y post emergencia se han creado otros mecanismos que incorporan elementos de planificación como los llamados “Flash appeals” (llamamientos rápidos) que seguirían la misma lógica del CAP pero con menos alcance en su diseño.

La experiencia de la última década en el uso de estos instrumentos de planificación por parte de la ONU y otros actores, pone de manifiesto que uno de los cuellos de botella que puede condicionar todo el proceso es el diagnóstico de necesidades. En el caso del CAP, al haber tiempo y poder plantearse con más tranquilidad la coordinación entre las agencias, es más fácil, pero en el caso de situaciones de emergencia las cosas se complican. Desde hace años la ONU dispone de los UNDAC (*United Nations Disaster Assessment and Coordination*) que son equipos encargados de la valoración de necesidades en torno a protocolos y metodologías estandarizadas⁴. En ocasiones, estos equipos se complementan con personal de las agencias especializadas y se trata de establecer valoraciones comunes (*common needs assessment*) pero en algunos casos eso ha topado con las diferentes concepciones de cada agencia, sus sesgos, sus métodos, etc., y ha presentado problemas.

Por último en lo que afecta a la ONU, habría que decir que el fortalecimiento del Fondo Central de Respuesta a Emergencias CERF en los dos últimos años después de la Resolución 60/124 de 2005, es un hito muy positivo en la medida en que puede proveer de recursos para emergencias con mecanismos de gestión rápida. El objetivo de un CERF de 500 millones de dólares no se ha conseguido, pero las expectativas y el proceso creado son alentadores⁵.

Desde esta perspectiva de planificación macro, otro de los mecanismos que ha funcionado en los últimos tiempos han sido los Planes Globales de ECHO (Oficina Humanitaria de la Comisión Europea). ECHO elabora una Estrategia anual que recoge elementos de planificación muy generales pero que fija sus prioridades para el año siguiente. Es destacable que desde su creación ECHO no compromete todos sus fondos en esta estrategia anual, sino que deja unos fondos de reserva que sólo se movilizan en el caso de que haya un gran desastre durante el periodo o cualquier otro acontecimiento lo aconseje. En el caso

4. Ver <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=553>

5. Ver Intermon OXFAM, *El Fondo Central de Emergencias de Naciones Unidas un año después*, Madrid, 2007. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/8249/070308_CERF.pdf

de aquellos contextos en los que ECHO con sus socios llevan trabajando tiempo y permiten un proceso de planificación más detallado, se elaboran con cierta periodicidad Planes Globales de ECHO para ese país o crisis. En este caso sí se trata de verdaderos documentos de planificación humanitaria aunque, como no, contienen aspectos financieros relativos a la financiación de los socios.

En esta misma línea, algunos donantes bilaterales elaboran también documentos de planificación para su actuación humanitaria de carácter estratégico. En el caso de España, por ejemplo, tras la aprobación del Plan Director 2005-2008 se ha elaborado la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria que verá la luz durante el año 2007 y que concreta las disposiciones del Plan Director. De hecho, la iniciativa de Buena Donación Humanitaria puesta en marcha en 2003 y firmada y apoyada por la mayor parte de donantes, alienta a este tipo de ejercicios de planificación para tratar de que la respuesta a las crisis sea más adecuada, se rijan por los principios humanitarios y la financiación sea predecible y proporcional a las necesidades.

En el mundo de los actores humanitarios no gubernamentales, desde el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja o las ONG también se han iniciado estos procesos de planificación en el nivel estratégico, que cobran especial relevancia en aquellas crisis en las que las ONG cuentan con cuantiosos recursos propios, como pudo ser el tsunami del año 2004. En otros casos, al ser la financiación muy dependiente de los donantes, este tipo de planteamientos de planificación tiene otro sentido.

De lo macro a lo micro: gestión del ciclo del proyecto⁶

Pese a las críticas y a las limitaciones del EML y la MPP que ya Des Gasper señalaba y que son muy compartidas entre los trabajadores del sector, lo cierto es que en la última década se ha generalizado la concepción de la actuación humanitaria en torno a la Gestión del Ciclo del Proyecto y al uso, más o menos transformado, del EML. Las razones no tienen que ver con su mayor o menor bondad, sino con la conveniencia para los donantes de una cierta estandarización de sus procedimientos. De hecho, del EML se hace un uso muy limitado y, aunque se usa la MPP, el resto de pasos que compondrían el proceso o bien no se emplean o bien se hace de un modo ecléctico.

6. Tomado en parte de REY, Francisco, URGOITI, Ana: *Manual de Gestión del Ciclo del proyecto en Acción Humanitaria*, Fundación la Caixa, Barcelona, 2004.

Esta convergencia entre enfoques de desarrollo y humanitarios ha hecho que ¡¡al menos!!, comencemos a hablar el mismo lenguaje y no agudicemos aquellas diferencias entre operación-proyecto, cooperante-expatriado, etc., que alejaron ambos sectores durante décadas.

En cualquier caso, en lo que sí se ha avanzado es en una concepción de la acción humanitaria no centrada exclusivamente en necesidades sino más rica en su planteamiento que resumimos esquemáticamente a continuación.

Tabla 1. Enfoques de la planificación en acción humanitaria

Enfoque basado en	Características	Comentarios
Problemas	Más general. Valora sólo situaciones “negativas”. Es más intemporal Permite análisis causal. Árbol de problemas del EML	Introduce cierto sesgo en los elementos negativos. Facilita plantear objetivos Permite participación beneficiarios
Necesidades	Más puntual “Fácil” en necesidades biológicas, complejo en otras. Estático	Cierto sesgo “ideológico”. “Quién tiene un martillo por todas partes ve clavos” Esfera u otros tratan de objetivarlo Riesgos de medida “apresurada” tipo checking list Participación más difícil
Demandas/ Oferta	Introduce el elemento perceptivo. (necesidad percibida y expresada) Sensible a ciertos grupos de población y al género. Aprovecha experiencias previas de la población Subjetivo	Presión de la “oferta” Influencia de otros factores en la expresión libre de las demandas: políticos, culturales... Participación posible
Vulnerabilidades/ Capacidades	Análisis más rico y complejo Multifacético Estructural y causal Dinámico. Factor tiempo.	Si se hace sobre capacidades también corrige sesgos “negativistas” de basarlo todo en problemas o vulnerabilidades Participación consustancial
Derechos	Establece “normas”, estándares a alcanzar previamente definidos	Compatible con el resto de enfoques. Difícil de convertir en criterios operativos ¿confuso en grandes crisis?
Prioridades	¿En base a qué?: cantidad, gravedad, etc.	Complementario al resto de enfoques

Fuente: Rey Marcos y Urgoiti, 2004.

La idea del proyecto como un ciclo con diversas fases es unánimemente compartida. El número de esas fases, su denominación, los instrumentos a usar en cada una, presentan matices entre diversos actores. La visión de ciclo es una manera de conceptualizar y clarificar las fases de gestión y al mismo tiempo de concretar la información necesaria en cada fase y para su relación con la siguiente.

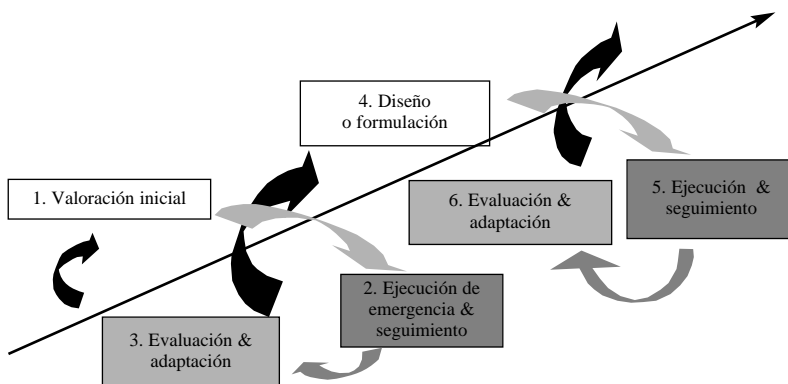
Tabla 2. Visiones del Ciclo del Proyecto en AH

Fases o etapas	Objetivo de la fase	Herramientas	Producto	Comentarios
Valoración	Tomar las primeras decisiones sobre la actuación precisa. Análisis del contexto. Análisis de actores. Valoración inicial del impacto de la crisis	Misiones exploratorias EDAN AVC Mapas de actores Listas de “chequeo” Primeras fases del EML (Análisis de la participación, árbol de problemas, de objetivos, etc.)	Diagnósticos de situación Propuesta resumida de proyecto. Similar a un informe de identificación. Fija los objetivos básicos de la actuación. Presupuesto preliminar	Puede consistir en una primera valoración inicial y tras la puesta en marcha de actividades de emergencia y tras una evaluación de la misma una valoración final. La propuesta resumida de proyecto suele ser, a diferencia de en la cooperación para el desarrollo, el documento de relación con los financiadores.
Diseño	Decidir y concretar la intervención	Segunda fase del EML (desde la elección de alternativas hasta la MPP) Puede hacerse de modo parcial, usando sólo algunos de los pasos del EML.	Proyecto formulado. Matriz de Planificación del proyecto (MPP) Cronograma Presupuesto	La tendencia, sobre todo en crisis largas, es a usar la MPP más o menos adaptada.
Ejecución y seguimiento	Poner en marcha lo planificado. Movilización de recursos. Corregir las desviaciones y adaptar el proyecto al contexto	Diversas técnicas de comprobación de indicadores, consecución de resultados, realización de actividades, etc.	Informes de seguimiento y progreso	Consideramos el seguimiento una dimensión consustancial a la ejecución. El peso de los elementos logísticos en la ejecución suele ser grande
Evaluación	Básicamente aprendizaje y rendición de cuentas sobre todas las dimensiones del proyecto	Numerosas técnicas de investigación tanto cualitativas como cuantitativas	Informes de evaluación	Puede realizarse en diversos momentos y no sólo al final de la ejecución

Fuente: Rey Marcos y Urgoiti, 2004.

Lo dicho anteriormente ha llevado a proponer un “Ciclo con dos bucles”, sobre todo para las emergencias. Uno primero más breve, centrado en la primera respuesta a la crisis donde estarían la valoración inicial, la primera ejecución y la evaluación tendente a la corrección y adaptación inmediata, y otro segundo bucle, más convencional y similar a la GCP de cooperación, con las clásicas fases de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. Como vemos, la fase de valoración, también llamada en desarrollo de identificación, se complica un poco y lleva aparejada la primera respuesta tras el desastre.

Figura 1. Una visión del Ciclo del Proyecto



Fuente: Rey Marcos y Urgoiti 2004

Obviamente, antes incluso de comenzar las fases descritas de la GCP, la organización humanitaria debe decidir si interviene en esa crisis o no. Decisión nada fácil en muchos casos y que debe estar motivada por:

- Los primeros datos de la crisis: magnitud, personas afectadas...
- La respuesta local y sus límites
- El mandato – misión de la organización
- El valor añadido en la respuesta: presencia previa, experiencia en la zona y sectorial, *expertise*...
- Las posibilidades reales de conseguir medios y financiación
- La respuesta de otros actores

Por ello, considerando todos estos factores en un cronograma real, incluyendo la financiación, la secuencia de pasos vinculados a la planificación en el seno de una organización tras un desastre sería:

1. Decisión provisional de actuar en la crisis
2. Valoración inicial
3. Decisión de actuar o no en base a datos de la valoración
4. Financiación I
5. Ejecución de emergencia y corrección
6. Diseño del proyecto
7. Financiación II
8. Ejecución y seguimiento
9. Evaluación.

El limitado uso de la MPP, o la lechera no analizó los factores externos

Pese a que numerosas intervenciones en el sector humanitario están basadas en la provisión rápida de bienes y servicios, y en la realización de actividades que supuestamente contribuirán a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios, no es menos cierto que una cierta lógica vertical, bastante sólida, está presente. Puede que no basada en pormenorizados análisis de la situación, pero sí en la experiencia previa en ese tipo de eventos. Así, durante muchos años, numerosas agencias han ido poniendo en marcha dispositivos de respuesta de emergencia (“llave en mano” dicen algunos de modo irónico) muy estandarizados y basados en el conocimiento acumulado sobre el tipo de daños más habituales en cada desastre y el tipo de necesidades que se generarían y habría que satisfacer⁷. Obviamente, en esos casos el tipo de planificación que se usa es bastante ligero y puede parecer que poco riguroso, pero ¿podría hacerse de otro modo?. La fijación de objetivos en estos casos es muy genérica y excesivamente retórica. Aún es posible encontrar actuaciones de emergencia cuyo objetivo formalizado es “salvar vidas”, “aliviar el sufrimiento causado por el desastre”, o cosas de ese tipo. Aún así, nos atreveríamos a decir que la lógica de la actuación está clara y aunque muy focalizada en las actividades, también persigue propósitos bastante claros.

Sin embargo, el resto de columnas de la MPP y la lógica horizontal de la misma o bien no están presentes o bien son de una gran simplicidad. Clásicamente se ha resaltado la dificultad para analizar los factores externos o hipótesis en situaciones tan cambiantes como suelen ser las que precisan de ayuda humanitaria. Algunos autores han propuesto diversas opciones como subdividir en varias columnas estos supuestos, colocarlos como primera columna para resaltar su importancia, incluso establecer indicadores para los supuestos, pero aparte de planteamientos sugerentes para el debate académico, poco se ha incorporado al mundo real y a la MPP “realmente existente”⁸. Sí se ha concretado esta reflexión sobre los factores externos que afectan al proyecto y que pueden generar impactos negativos del mismo, en el caso de los proyectos en situaciones de conflicto armado o violencia. Rebasa el objetivo de este artículo, pero desde el conocido “*do no harm*” de

7. La mayor parte de “familias” de organizaciones humanitarias han diseñado este tipo de equipos de análisis y respuesta. Por ejemplo en la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja cuentan con los *Field Assessment and Coordination Teams* (FACT) que en caso necesario movilizan las *Emergency Response Units* (ERU).

8. El citado artículo de Des Gaspar hace un somero repaso a algunas de estas propuestas.

Mary B. Anderson y reflexiones similares, se han puesto en marcha numerosas iniciativas que tratan de valorar el efecto que el proyecto puede tener en términos de desarrollo del conflicto. Los llamados “*Peace and Conflict Impact Assessment*”, “*Conflict Sensitive Analysis*” y otros similares tratan de suministrar instrumentos compatibles con la GCP y el EML que desarrollan este análisis del conflicto y su posible efecto sobre el proyecto y viceversa⁹. Y es que el trabajo humanitario está lleno de piedrecitas, o verdaderas rocas, con las que le lechera del cuento puede chocar. Y pareciera conveniente fijarse en ellas.

Respecto a las columnas de indicadores objetivamente verificables (IOV) y fuentes de verificación (FV) el avance más significativo, pero también más arriesgado, han sido las propuestas del Proyecto Esfera. Como consta en el preámbulo del proyecto lanzado en 1997, la Carta humanitaria y las Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre ponen de relieve explícitamente cómo se vinculan los derechos humanos y los principios humanitarios con la provisión de niveles determinados de servicios en materia de abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición - ayuda alimentaria, refugio y cobijo, y atención a la salud. La Carta y las Normas del proyecto Esfera reflejan el compromiso de las organizaciones firmantes en mejorar la eficacia de la asistencia que brindan y la responsabilidad que asumen con los beneficiarios. De hecho, Esfera constituyó el primer esfuerzo sólido de elaboración de normas que, partiendo de la experiencia previa de numerosas organizaciones humanitarias y de su acervo de conocimiento, permitirían generalizar ciertos planteamientos entendiendo que con ello se mejoraría la respuesta, la coordinación y el trabajo en beneficio de los destinatarios¹⁰. En realidad, aunque en español se tradujo como “normas”, el enfoque Esfera es considerar esas normas como objetivos para la planificación en acción humanitaria y cada una de ellas va acompañada de indicadores clave que deben servir para el seguimiento y la evaluación. El debate sobre hasta que punto puede estandarizarse tanto la respuesta o es conveniente hacerlo tal como se criticaba desde el proyecto *Qualité*, aún continúa, pero hay que reconocer que la propia puesta en marcha de Esfera ha contribuido al aumento en la utilización de herramientas de planificación más rigurosas, a la consideración de IOV y FV como esenciales para gestionar bien las intervenciones y, en definitiva, a la preocupación por la mejora de la calidad en el sector.

9. Para un resumen en castellano de estas iniciativas ver <http://www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/buenas/bp005.pdf>

10. Ver <http://www.sphereproject.org>

La evaluación de la acción humanitaria y la apuesta por la calidad

Tal vez el ámbito en el que se han producido avances más interesantes en la última década, ha sido en el de la evaluación y en el de las propuestas de iniciativas de mejora y promoción de la calidad, que de muchas evaluaciones surgen. No olvidemos lo que supuso para el mundo humanitario el genocidio de Ruanda, el post genocidio y la posterior evaluación multiagencia liderada por la agencia Danesa DANIDA y sus duras conclusiones¹¹. Es de ese *shock* del que surgen el Código de Conducta de la Cruz Roja y las ONG para el socorro en desastres, el Proyecto Esfera y el resto de propuestas como COM-PAS *Qualité*, y otras que citaremos brevemente y que ponen de manifiesto que un cierto aprendizaje es posible.

No hay que negar que durante algunos años, las discrepancias entre estas dos iniciativas y, sobre todo, las duras críticas que desde *Qualité* se hicieron a Esfera, generaron confusión en el mundillo humanitario y situaron el debate sobre la calidad y el uso de nuevos instrumentos en una perspectiva polémica y controvertida. Afortunadamente, la historia se encarga de poner las cosas en su sitio y la evolución de ambas propuestas ha caminado hacia una cierta complementariedad. Así, Esfera ha ido adoptando un enfoque más “contextual” e incorporando numerosos ejes transversales que amplían bastante una concepción muy “biológica” de la asistencia presente en el primer Manual. De este modo, cuestiones como el género, el medioambiente, la atención a grupos vulnerables específicos, etc., se incorporaron a las versiones posteriores del Manual limitando un poco la concepción demasiado sectorializada de la primera versión. Además, Esfera ha sido objeto de diversas evaluaciones que han mostrado el interés de este tipo de enfoque y puesto de manifiesto su utilidad como instrumento de trabajo. Como dice el Manual con una cierta modestia, “La Carta Humanitaria y las Normas Mínimas no podrán resolver todos los problemas de la respuesta humanitaria, ni podrán prevenir todo el sufrimiento humano. Lo que se ofrece es una herramienta para que los organismos humanitarios mejoren la efectividad y la calidad de la respuesta que prestan, y con ello se pueda marcar una diferencia significativa en la vida de las personas afectadas por los desastres”.

11. 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.

Por su parte, *Qualité*, que comenzó a contar con apoyo significativo de algunos donantes como la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea ECHO, ha ido poniendo en circulación diversos productos de mejora de la calidad con una lógica de “aseguramiento de calidad” muy influida por lógicas del sector público (gestión de calidad en servicios de salud), así como del privado. El COMPAS Calidad puesto en marcha en los años 2004 y 2005 propone un método de aseguramiento de calidad basado en 12 criterios que permiten gestionar los proyectos humanitarios desde su concepción inicial hasta su evaluación de una manera sistemática y con una lógica coherente. Recientemente el Grupo URD ha lanzado el COMPAS Dinámico consistente en un software de aseguramiento de la calidad que permite gestionar el Ciclo del proyecto con aplicaciones para generación de informes, consultas, archivo, etc.¹²

Otras iniciativas de calidad¹³. Los riesgos de la dispersión

Tras la firma del Código y como respuesta a la necesidad de un cierto mecanismo de regulación y control se pusieron en marcha diversas propuestas que fueron desde la creación de un “*ombudsman* humanitario” (defensor del pueblo) hasta diversos mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad. Tras muchos altibajos, estas propuestas cuajaron en el año 2003 en el Humanitarian Accountability Partnership Internacional (HAPI)¹⁴ que como su nombre indica quiere centrarse en los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, etc., y que agrupa a varias agencias humanitarias sobre la base de su interés en la autorregulación. No obstante, ha ido ampliando su enfoque y muy recientemente han publicado documentos sobre Estándares en Rendición de Cuentas y Calidad Humanitaria en línea similar a enfoques de otros organismos.

También en el año 2003, un grupo de siete agencias humanitarias constituyeron el Emergency Capacity Building Project (ECB)¹⁵ que pone su atención en cuatro áreas: capacidad del personal, rendición de cuentas y medición de impacto, reducción de riesgos y uso de información y tecnologías en acción humanitaria. Pretende el desarrollo de capacidades en esas áreas y está realizando actividades por todo el mundo con actores locales también.

12. <http://www.compasqualite.org>

13. En las páginas del Boletín IECAH de Acción Humanitaria, Ana Urgoiti hace un seguimiento periódico de estas iniciativas. Ver <http://www.iecah.org>. Algunos apartados de este bloque están extraídos de REY, Francisco, “Búsqueda de la calidad en acción humanitaria. El papel de la tecnología”, *Cuadernos de tecnología y desarrollo*, Ingeniería sin Fronteras, en prensa.

14. <http://hapinternational.org>

15. <http://ecbproject.org>

Aunque en una lógica más circunscrita a los recursos humanos, es de destacar que desde el año 1997 y posteriormente ampliado en 2003 numerosas agencias suscribieron el Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante conocido como People in Aid Code¹⁶. Este Código recoge compromisos de las instituciones firmantes en materia de estrategia, selección, apoyo, formación, etc., con la consideración de base de que el personal es clave para el logro de la misión humanitaria.

Una de las iniciativas más específicas surgida en 1997 tras el impacto de la crisis de Ruanda ha sido ALNAP (*Active Learning Network on Accountability and Performance*¹⁷) que es en realidad una red de evaluación de la acción humanitaria que agrupa a 50 miembros de pleno derecho y más de 600 observadores que representan a una buena parte de las organizaciones y especialistas de este sector. De hecho ALNAP se ha convertido en una referencia esencial en el sector humanitario mediante la publicación de Manuales y la realización de reuniones bianuales de coordinación e intercambio de experiencias. ALNAP ha tenido la capacidad de influir mucho sobre donantes y organismos multilaterales y ha estado en el fondo de las propuestas de nuevos criterios de evaluación en materia humanitaria adoptados por el CAD. Así, en estos años se han establecido como criterios de evaluación comúnmente aceptados los de adecuación, coherencia, cobertura y conectividad que se suman o complementan los clásicos de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. En algún caso se trata de aspectos muy relevantes y específicos para la evaluación de la acción humanitaria pues pretenden establecer criterios para evaluar cuestiones tales como el cumplimiento de los principios que ésta dice defender (coherencia), su orientación hacia las necesidades de los más afectados (cobertura), o la consideración de las fases posteriores al desastre (conectividad)¹⁸.

Por último, citar que en el caso español y sin afán de protagonismo, diversas iniciativas de IECAH en colaboración con la Fundación la Caixa han contribuido a poner de relieve la importancia de la evaluación, la rendición de cuentas, la calidad y el uso de herramientas rigurosas de planificación en la acción humanitaria. Los numerosos cursos de Gestión del Ciclo del Proyecto en Acción Humanitaria, los cursos y seminarios de Evaluación y las publicaciones de Manuales, Guías, Boletines, etc., han ayudado a dinamizar este sector mejorando la calidad¹⁹.

16. Ver URGOITI, Ana, *Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. Panorama actual*. Cuadernos IECAH nº 5. Madrid, 2006.

17. <http://www.alnap.org>

18. Ver BECK, Tony: *Evaluación de la acción humanitaria utilizando los criterios del CAD-OCDE: Guía ALNAP para agencias humanitarias*, ALNAP- IECAH, Madrid, 2006.

19. Ver a ese respecto REY, Francisco, URGOITI, Ana: *Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto*, Fundación la Caixa, Barcelona, 2005.