
CALIDAD EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

JACOBO OCHARAN*

RESUMEN

El autor presenta el debate sobre la calidad de la acción humanitaria y sobre las diferentes visiones de esta a partir de los enfoques de la gestión organizativa, los derechos, la dependencia del contexto y la apropiación. Por otra parte se repasan las iniciativas recientes en torno a la calidad, los proyectos Esfera y Qualité y el trabajo de algunas redes de organizaciones dedicadas a la ayuda humanitaria como ALNAP y ICVA. Finalmente, se proponen métodos de mejora de la calidad de la ayuda humanitaria.

ABSTRACT

The author presents the current debate over the quality of humanitarian aid and the different responses to it coming from such areas like organizational management, human rights, context contingency and empowerment. At the same time, the article revises interesting experiences dealing with this issue as the SPHERE Project or its french counterpart, QUALITÉ, and the work of other networks like ALNAP or ICVA. Finally, some proposals to meet this end are listed at the end of the article.

RÉSUMÉ

L'auteur présente le débat sur la qualité de l'action humanitaire et sur les différentes visions de celle-ci à partir des optiques de la gestion organisationnelle, les droits, la dépendance du contexte

* Experto en temas de Ayuda Humanitaria, ha desempeñado diferentes funciones en el área de emergencias de Intermón Oxfam. Actualmente se encuentra en Zanzíbar.

et l'appropriation. D'une autre part, il fait un bilan des initiatives récentes autour de la qualité, les projets Esfera et Qualité et le travail des réseaux d'organisations qui s'occupent de l'aide humanitaire comme ALNAP et ICVA. Finalement, il propose des méthodes pour améliorer la qualité de l'aide humanitaire.

Introducción

Los elementos actuales que condicionan la ayuda humanitaria, y por tanto la calidad de la misma, son, entre otros: el aumento del número de conflictos, del número de desastres y del número de víctimas; el debilitamiento de los Estados; la proliferación de agencias y organizaciones; la disputa del espacio humanitario: injerencia de actores nuevos; la reconsideración de los principios humanitarios y sus bases legales; el estancamiento en los fondos públicos para la ayuda; y la sustitución de la acción política por acción humanitaria (instrumentalización de la ayuda humanitaria).

Dentro de este marco es donde debe ser entendida la calidad de la ayuda humanitaria. No hablamos de un mundo teórico de reflexión sino de uno práctico donde hay cada vez más víctimas de desastres y conflictos, donde cada vez más actores dicen tener derecho a practicar la acción humanitaria y donde el compromiso político internacional hacia las víctimas de los desastres desciende en Euros pero aumenta en su utilización.

Durante la última década se ha ido suscitando el debate en torno a la calidad en la ayuda humanitaria. Nacidas de la evidencia de que lo que se estaba haciendo en “el terreno” tiene grandes lagunas y fallos, fueron desarrollándose diferentes iniciativas de calidad que han chocado por no tener un acuerdo desde su base: los principios y la visión de ellos. Todas estas visiones de calidad nacidas en los últimos 10 años tienen una utilidad aplicable para su fin: la mejora de la calidad.

¿Qué es la calidad en Acción Humanitaria?

El Diccionario de la RAE¹ tiene como primera acepción de calidad: “*propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que los restantes de su especie*”. Por tanto, la

1. Diccionario de la Real Academia de la Lengua, Edición

definición nos lleva a ese conjunto de componentes o propiedades y la necesidad de que estos sean comparables y por tanto mensurables.

Pocos autores se han querido aventurar en definir calidad en ayuda humanitaria y sus componentes. Tomo de una persona cercana una de las pocas definiciones que he podido encontrar: “ *Quisiera desentrañar algunos elementos y tipologías de calidad. Yo sugeriría dos grandes bloques: la calidad de entrega y la de proceso. La primera se referencia hacia el exterior y se correlaciona con otro concepto muy importante en cooperación, que es el Impacto. La calidad de proceso se proyecta más hacia lo interno de las organizaciones y se correlaciona con la Eficiencia en los procesos de gestión*”²

Por tanto, conjugando la definición del Diccionario de la RAE y la identificación de los componentes de la calidad, podríamos decir que la calidad en la ayuda humanitaria depende del grado mensurable que se tenga en eficiencia e impacto.

Desmenuzar el concepto de calidad puede ayudar a comprenderla pero no resuelve el debate en torno a ella. La controversia en torno a la calidad en la ayuda humanitaria está abierto por su bajo resultado en los últimos años pero también porque no se llega a un consenso sobre algunos elementos clave. Entre ellos: ¿A quién se le debe exigir la calidad? ¿En qué principios se basa? ¿Quién nos la puede exigir? Y derivado de estos tres elementos, se plantean nuevas preguntas con respuestas diversas como: ¿Cómo se mide y cómo se regula? Si es que debe hacerse... ¿Cómo se consigue?

¿Por que hace falta calidad en Acción Humanitaria?

Las organizaciones humanitarias decimos tener el derecho de poder acceder a las víctimas de los desastres para proveer la asistencia necesaria que les permita salvar sus vidas, protegerlas si es necesario y apoyarles en la reconstrucción de las mismas. Decimos tener un “deber humanitario”. Para tener este deber y el derecho de asistencia nos comprometemos y, se nos obliga teniendo en cuenta el Derecho Internacional Humanitario a unos principios. Pero también nos comprometemos a tener el máximo impacto positivo posible siendo lo más eficientes posible. Y ¿por qué hace falta hablar ahora de calidad en la Acción Humanitaria? Simplemente porque ha faltado de manera palpable en los últimos años.

2. Fernando Almansa, Director de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam en su conferencia “Calidad y Cooperación al Desarrollo” en la Escuela Superior de Ingenieros de Madrid en Mayo del 2001.

Un clásico de todas las reflexiones sobre ayuda humanitaria en los 90 es la evaluación conjunta que se hizo tras el genocidio de Ruanda en 1994³. Dentro de las recomendaciones del documento se pide una “autorregulación de la comunidad de ONG para mejorar su impacto”. Propone a las ONG recetas como: mejorar la coordinación, la división de tareas, tener trabajadores y trabajadoras humanitarios con experiencia y cualificados, comprometerse con la capacitación de personas locales, pagar salarios coherentes, cooperar y ser transparentes con las autoridades locales y nacionales, tener estrategias desarrolladas de evaluación de necesidades y planificación, etc. No obstante, no hay que irse a los “clásicos” de la evaluación para constatar la falta de calidad en la respuesta, ni tampoco a condiciones de extrema complejidad como fue la respuesta tras el genocidio de Ruanda. Un ejemplo es la respuesta al huracán Mitch en 1999, que fue un desastre inmenso en víctimas y daños pero no se cataloga como emergencia compleja.

¿A quién se debe exigir la calidad?

En el debate en torno a la calidad en ayuda humanitaria, hay un consenso absoluto en que la acción humanitaria no puede ser entendida, en ningún caso, como tarea exclusivamente técnica. La base de la acción humanitaria son sus principios humanitarios. Dado que también hay debate en torno a ellos, tomamos de momento aquellos principios humanitarios en los que hay consenso. Por tanto, de los 7 principios de la Cruz Roja, extraemos los dos internos (voluntariado y unidad) y la neutralidad por el debate que comporta, y nos quedamos con: humanidad, imparcialidad, independencia y universalidad.

Al hablar de la calidad con la que deben actuar organizaciones humanitarias, sólo tomamos en consideración aquellas organizaciones que están comprometidas con el cumplimiento de los cuatro principios citados. Son los principios los que marcan el criterio para ser o no ser organización humanitaria. Nos podemos excusar en la falta de consenso en torno a algunos criterios, pero decir que no hay suficientes elementos para tener un criterio sobre lo que es o no organización humanitaria es entrar en un debate falso. Humanidad, imparcialidad, independencia y universalidad además de una neutralidad entendida como la base que posibilita la acción humanitaria imparcial, son argumentos suficientes para delimitar quién es o no es organización humanitaria.

3. DANIDA “*The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*”

A partir de esta base comenzamos nuestra reflexión en torno a la calidad. A lo largo de los años la exigencia del cumplimiento de los principios ha ido evolucionando y ya no vale sólo con cumplir los principios sino que hay que hacerlo dentro de una acción de calidad, eficiente y por la que se rinda cuentas.

¿En qué principios está basada la calidad?

Los principios que orientan la acción humanitaria no están del todo consensuados y, de alguna manera, están vivos ya que van evolucionando con la propia acción. Este debate en torno a qué principios debemos respetar y cómo los interpretamos es el que luego desencadena el debate en torno a la calidad.

Ya hemos citado los 7 principios de la Cruz Roja, que se quedan en cinco cuando los aplicamos al resto de las organizaciones. También nos hemos posicionado en torno a la necesidad de cumplir con la imparcialidad, la humanidad, la independencia y la universalidad para ser considerado desde nuestro punto de vista como agencia humanitaria. Pero la acción humanitaria se está volviendo más ambiciosa a la hora de establecer sus principios influyendo de manera directa en la calidad. Algunos autores y organizaciones añaden a los principios clásicos otros de nueva generación como la rendición de cuentas, la transparencia, la necesidad de apropiación de las acciones por parte de los damnificados y la contextualización⁴. También hay influencias claras del mundo de la cooperación al desarrollo⁵ a la hora de añadir otros principios como: derechos humanos, justicia, desarrollo sostenible, prevención de conflictos y construcción de paz⁶.

Cabe decir, que todas las organizaciones afiliadas en Oxfam Internacional nos situamos dentro de la ampliación de los principios clásicos de la acción humanitaria. Concretamente, los derechos humanos de las poblaciones a las que pretendemos asistir iluminan nuestra acción humanitaria.

De otra manera se expresan otras organizaciones como Médicos Sin Fronteras, tratando de mantener esta bipolaridad entre humanitarismo y desarrollo,

4. MINEAR, L. y WEIS T. G. (1993), *Humanitarian Action in the times of war: A handbook for practitioners*. Londres. Lynne Rienne Publishers.

5. Aunque se trata de otro debate, cabe decir que el autor se distancia absolutamente de aquellos que diferencian la cooperación al desarrollo de la acción humanitaria como dos disciplinas distintas ante una situación de desastre.

6. HILHORST D. "Being good at doing good? Review of debates and initiatives concerning to quality of humanitarian assistance". Wageningen University.

<http://www.hapgeneva.org/pdf/La%20Hague%20Being%20good%20at%20doing%20good.pdf>

básicamente para proteger los principios del primero en estado puro. Cuando hablemos de las diferentes visiones e iniciativas para tratar la calidad en la acción humanitaria, volveremos a algunos de estos principios y veremos como influyen a la hora de decantarse por una visión determinada o de proponer una iniciativa.

¿Quién nos puede exigir la calidad?

Aquí tenemos una reflexión sobre quién nos puede exigir la calidad: *“El mayor problema no es la falta de calidad en la asistencia humanitaria que se ofrece a las víctimas desventuradas, sino la falta de cumplimiento de sus obligaciones por parte de los responsables políticos ante la creación abusiva e inmoral de muerte, degradación y sufrimiento masivo. Es aquí donde está la gran crisis sobre transparencia y acreditación”*⁷

La referencia es clara: antes de exigir calidad te exijo que cumplas con tus obligaciones humanitarias. También es claro el destinatario de esta petición. Médicos sin Fronteras participa en una corriente de posicionamiento fuerte frente a aquellos gobiernos, potencias internacionales y agencias de NN.UU. que tienen los mandatos de protección y asistencia a las víctimas de los desastres. Según ellos, la exigencia de calidad y transparencia no puede venir de quién no la tiene.

En nuestra opinión éste es un debate vacío. En primer lugar los actores políticos, incluidos sus brazos armados o desarmados, no son organizaciones humanitarias reconocidas por las Convenciones de Ginebra para asistir a las víctimas. La exigencia de la imparcialidad les deja fuera. Es evidente que reconocemos a los actores políticos como elementos del sistema humanitario y que les exigimos el cumplimiento de mandatos y calidad⁸ en sus acciones.

Para reforzar nuestra posición sobre quién puede suministrar ayuda humanitaria y se le puede exigir calidad en ello, nos referimos al concepto de espacio humanitario: *“la idea de espacio humanitario trataría de poner de manifiesto la necesidad de un ámbito donde la acción humanitaria, el trabajo de*

7. Asten Davis, Director de Médicos sin Fronteras (Holanda) es su discurso del 12 de octubre de 2001 en el seminario *“Enhancing the Quality of Humanitarian Assistance”* organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en La Haya.

8. Para ideas sobre propuestas y exigencias de calidad a un gobierno como actor humanitario, véase las propuestas de Intermón Oxfam al gobierno español en: SANAHUJA, JA.. “Guerras, desastres y ayuda de emergencia”. Barcelona, INTERMON-OXFAM, 2002.

asistencia y protección a los que sufren, sea posible sin subordinación a lo militar, lo político o lo económico. Se trataría en definitiva de un espacio, virtual en ocasiones si se quiere, donde poder actuar con independencia e imparcialidad. Como dice Ulrike Von Pilar “la mayor parte de la confusión sobre el término espacio humanitario es resultado de una escasa distinción entre la creación y protección del espacio, por un lado, y el modo de ejercer la acción humanitaria dentro de él, por otro. Mientras que lo primero es una responsabilidad política (incluyendo los aspectos legales y militares), lo último es responsabilidad de las organizaciones humanitarias”⁹

Nuestra exigencia de calidad en esta ocasión es hacia aquellos que ejercen la acción humanitaria dentro del espacio humanitario.

En segundo lugar, aunque comprendemos que el posicionamiento de Davis no pretende ir por los derroteros del “tú tampoco lo haces”, creemos innecesaria esta estrategia. Lo que está buscando Davis es, evidentemente, contrarrestar una tendencia de injerencia por parte de los diferentes actores políticos en la acción humanitaria que viene acompañada de acusaciones de mala calidad con el lema “las organizaciones humanitarias lo hacéis mal, dejadnos a nosotros”. Las exigencias de calidad son sobre asuntos diferentes pero pueden ser de doble sentido. Si somos capaces de atestiguar calidad en nuestras acciones podremos exigir cumplimiento de mandatos y calidad en sus acciones.

El otro grupo que nos puede exigir calidad son las poblaciones a las que queremos apoyar en un desastre. De hecho el Código de Conducta de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG es claro en su noveno punto a la hora de definir ante quien somos responsables: “Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos”¹⁰

Nick Stockton marca claramente sus preferencias de donde se debe poner el énfasis de la responsabilización y la rendición de cuentas: “Dado que los donantes privados y públicos pueden ejercer y ejercen su elección para financiar agencias humanitarias, parece un mérito muy pequeño añadir sistemas de solicitud, monitoreo, evaluación y auditoría a aquellos que ya imponen a las ONG. Los donantes pueden cuidar por sus propios intereses al respecto. La gran laguna en cuanto a legitimidad y transparencia no es respecto

9. REY MARTOS P. Y CURREA LUGO V. “El debate humanitario” página 25. Icaria Editorial 2002. .

10. Más adelante, haremos referencia al Código de Conducta y a sus aportaciones a la calidad.

a aquellos “de los que aceptamos recursos” sino respecto a “aquellos a quienes tratamos de ayudar”¹¹

La responsabilidad que tenemos ante “aquellos a quienes tratamos de ayudar” se ve influida por dos formas de entender el humanitarismo. Por un lado está el “Imperativo Humanitario” (traducción de *Humanitarian Imperative*) que entiende que las víctimas tienen el derecho a la protección y a la asistencia. Por otro lado, está el “Espíritu Humanitario” (traducción del *Esprit Humanitaire*) que dice que la acción humanitaria es una acción voluntaria. Según el segundo enfoque las crisis humanitarias son el resultado de una falta de compromiso político en concreto con el Derecho Internacional Humanitario y en consecuencia la respuesta humanitaria es el resultado de una acción voluntaria y solidaria. Bajo el “Imperativo Humanitario” el derecho a la asistencia va asociado al derecho de la víctima a que esta asistencia sea de calidad. En cambio, para el “Espíritu Humanitario” hay un cuestionamiento sobre el tipo de contrato que tiene el asistido con el que le asiste.¹²

Volviendo a la definición de calidad, concluimos que debemos eficiencia a los que nos apoyan y debemos eficiencia e impacto a los que queremos apoyar. El esfuerzo actual debe ir encaminado hacia la mejora del impacto de nuestras acciones en el Sur en términos cuantitativos y, sobre todo, cualitativos.

Más adelante veremos diferentes iniciativas para mejorar la participación de las personas que tratamos de asistir que debe ser lo más alta posible ubicándola entre la inocencia del bienintencionado que esculpe en piedra la voluntad del beneficiario y que no comprende la complejidad de sobrevivir tras un desastre o la infinidad de presiones que se viven en un conflicto, y los guardianes del “despotismo humanitario” que defienden el “todo para el damnificado, pero sin el damnificado” decidiendo ellos qué es lo que mejor conviene¹³.

Diferentes visiones de la calidad a partir de los principios

La interpretación de los principios y la comprensión de lo que es calidad, ha dado lugar a diferentes enfoques sobre la calidad. Dorothea Hilhorst diferencia cuatro enfoques¹⁴.

11. Nicholas Stockton, Director Adjunto de Oxfam GB, manifestando opiniones “estrictamente personales” en su discurso del 12 de octubre de 2001 en el seminario “Enhancing the Quality of Humanitarian Assistance” organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos en La Haya.

12. HILHORST D Op. Cit.

13. Tomamos prestadas las palabras de Federico de Prusia y su visión del Despotismo Ilustrado con la célebre frase “todo para el pueblo pero sin el pueblo”

14. HILHORST D Op. Cit.

Enfoque de gestión organizativa

La calidad se entiende desde un punto de vista comercial o industrial donde se busca la satisfacción del “cliente” a la hora de proveerle unos servicios. Se propone una mejora en la gestión, sistemas de organización interna, toma de decisiones claras y transparencia en los resultados. En torno a este enfoque han aparecido iniciativas como la ISO 9001 o los estándares PVO, donde se busca una profesionalización del sector.

La crítica más obvia que suele hacerse a este enfoque es que la estandarización de los sistemas de calidad no se puede ampliar para la acción humanitaria. Es decir, no pueden valer los mismos estándares de calidad para una fábrica de galletas que para una organización humanitaria.

La importación de la visión de la calidad comercial a la acción humanitaria tiene su punto débil en que la primera está orientada al cliente. No es lo mismo un cliente de un comercio que un damnificado o un beneficiario de un proyecto. En cambio, sí se puede parecer más el cliente comercial al donante público o privado de las ONG. Puede haber una tendencia fuerte a orientarnos hacia nuestros clientes del Norte si basamos nuestra calidad en este tipo de iniciativas. Sin embargo, los que están poniendo en práctica estas iniciativas son conscientes de ello e insisten en que lo hacen de manera conjunta a otros sistemas de participación de damnificados y que éstos quedan incluso integrados en los análisis de calidad. La “firma” de instituciones como ISO reconocidas en el mundo de la calidad puede ayudar a mejorar la confianza en las organizaciones humanitarias pero también puede despertar un discurso demasiado tecnocrático y occidental.

Enfoque de derechos

Este enfoque nace de la convicción de la universalidad de los Derechos Humanos. El enfoque de derechos lleva a la conclusión de que no sólo hay que defender el derecho universal a una vida digna y a la satisfacción de los derechos sociales y económicos sino que, además, se pueden realizar una serie de acciones que llevan a que estos derechos queden satisfechos.

En este sentido se posiciona Hugo Slim: *“La forma de actuar y el impacto, son elementos imprescindibles para la legitimidad de una organización (...) Los resultados no lo son todo. En cualquier actuación los medios también son fundamentales a la hora de tener legitimidad (...) Un buena actuación no es la que simplemente obtiene un buen resultado (...) Las ONG deben ser capaces de mostrar una buena actuación que esté en consonan-*

cia con los valores de los Derechos Humanos y no simplemente sus resultados."¹⁵

Cuando definimos las acciones a realizar, podemos inspirarnos en los derechos para definir los parámetros de calidad. De la Carta de Derechos Humanos y de otras leyes Internacionales, pueden extraerse las exigencias fundamentales para realizar una acción humanitaria que pretende salvar vidas.

El proyecto Esfera se sitúa bajo este enfoque estableciendo una serie de normas mínimas de respuesta en cinco campos (ayuda alimentaria, agua y saneamiento, refugios y emplazamientos, nutrición y salud) a los que las poblaciones tienen derecho. Las normas, cuantitativas y cualitativas, se refieren a procesos para realizar la ayuda (como la participación o el levantamiento oportuno de necesidades) y a productos.

Enfoque de la dependencia del contexto

Este enfoque defiende que la calidad de la ayuda humanitaria depende de la complejidad de la situación en la que se desarrolla. Complejidad que no sólo afecta a las víctimas y sus condiciones sino a los propios actores humanitarios individualmente y a la relación con los otros actores que participan.

Desde este punto de vista, la calidad no puede ser estandarizada. Exige un análisis previo de la situación y decisiones de respuesta que, por ejemplo, por el mero hecho de ser de corto o largo plazo varían en su enfoque de calidad. Las víctimas no pueden ser clasificadas como simples y homogéneas receptoras de ayuda sino diversas en lo social, económico, etc.

Este enfoque está siendo liderado por la plataforma francesa URD representado en el llamado *Projet Qualité*.

Enfoque de apropiación

Desde esta perspectiva, la calidad está en función de la apropiación de los beneficiarios de las acciones de ayuda y de la participación de abajo a arriba. Este enfoque se sitúa dentro del llamado humanitarismo de tercera vía que trata de conjugar los principios humanitarios con el fomento de las capacidades locales para la construcción de paz, la preparación para desastres y el desarrollo.

15. SLIM H. "By What Authority? The legitimacy and accountability of Non-governmental organizations". Presentación en Ginebra el 10 de enero de 2002. <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>

Su propuesta sobre calidad se centra en la máxima de que las propuestas que se realicen desde el conocimiento del terreno y que se dirijan a las causas raíz, tendrán muchas más garantías de éxito, incluido en el nivel cualitativo. En esta línea se están posicionando muchas organizaciones africanas que se quejan de ser consideradas como meras subcontratadas y luego sufrir las exigencias de la calidad vista como algo de arriba a abajo.

Iniciativas en torno a la calidad

Nos adentramos ahora en las iniciativas surgidas en la última década. Como veremos, algunas de las iniciativas más fuertes como Esfera y Qualité lideran por sí solas un enfoque. Pero hay otras iniciativas que por tocar un aspecto específico de la calidad pueden verse cómodas dentro de varios enfoques.

También es importante resaltar que las iniciativas de calidad no son exclusivas de la década de los noventa. Algunas agencias de NNUU y grandes ONG humanitarias ya habían desarrollado guías de actuación, manuales, directrices o evaluaciones que suponían unos parámetros de calidad importantes para sus actuaciones. Pero lo cierto es que casi todas eran sectoriales y con visiones, en la mayoría de los casos, exclusivamente técnicas¹⁶.

Iniciativas de gestión organizativa

Dentro de las iniciativas en la mejora de la gestión podemos también encuadrar a los PVO Standards¹⁷. Se trata de una iniciativa de InterAction, la mayor agrupación de ONG de los Estados Unidos. Dentro de sus varios objetivos, los estándares buscan la mejora en la eficiencia de las acciones, el reconocimiento profesional y la “ética más alta” en sus acciones. Se trata de un documento de más de 100 puntos donde se marcan principios sobre la gestión organizativa, financiera, de recursos humanos, la comunicación al público estadounidense o la calidad de los programas.

Estos estándares no están destinados específicamente a organizaciones o acciones humanitarias. La referencia más específica sobre trabajo de respuesta

16. ACNUR, OMS y UNICEF ya habían desarrollado bastante normativa de actuación en cuanto a refugiados, salud e infancia. Otras como Cruz Roja, Médicos sin Fronteras u Oxfam, lo habían hecho en salud, nutrición y agua. Una forma práctica de conseguir bibliografía dividida por sectores sobre este tipo de documentos son los apéndices del Manual de Esfera.

17. Los estándares se pueden encontrar en: <http://128.121.4.162/load.php>

a desastres la hacen en el punto 7.5.2. donde remiten a Esfera como guía para la acción y referencia para la rendición de cuentas.

Iniciativas del enfoque de derechos

Antes del propio nacimiento de este enfoque de derechos, nació en 1994 El Código de Conducta¹⁸. El Código nos ofrece una serie de principios que orientan perfectamente a lo que debe ser una actuación de calidad. Los puntos del 4 al 8 fomentan el respeto, la participación local, el uso de recursos locales y la combinación de acciones de socorro con la búsqueda de causas. El punto 9, ya citado, habla de la rendición de cuentas.

Todas estas formas de entender nuestro trabajo humanitario fomentan la mejora cualitativa. Pero el Código de Conducta crea problemas a la hora de la rendición de cuentas ya que, dado su objetivo de código ético, no profundiza en cómo alcanzar sus objetivos. Sus limitaciones son¹⁹:

- el enunciado es muy vago para que se puedan sacar términos prácticos de acción
- los firmantes del Código no tienen ningún seguimiento sobre su cumplimiento
- los no firmantes del Código no son responsables de su cumplimiento, pero pueden actuar en el campo humanitario
- las agencias no suelen pensar cuales son las implicaciones de la aplicación del Código a efectos prácticos.

El Código de Conducta debe ser fuente inspiradora pero crea problemas claros para la evaluación de su cumplimiento. Por ello, el Proyecto Esfera lo adaptó como parte del propio Proyecto y lo utiliza como base de su argumentación de derechos.

El proyecto Esfera, con la puesta en circulación de su Manual en 1998, desató la caja de los truenos en torno a la calidad. Hay que decir que el proyecto Esfera trata de ser algo más que un libro con normas mínimas para respuesta a los desastres. Se trata de un proyecto que nació en 1997, que ha involucrado a muchas agencias de ayuda humanitaria y que se encuentra al final de una tercera fase de difusión y evaluación que terminará en el 2003. Las críticas

18. Me permito "tutear" al Código, pero valga decir, por una vez su nombre completo: Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

19. RAYNARD P. "Mapping accountability in humanitarian assistance" ALNAP, Mayo 2000

a este enfoque y sobre todo a la idea de normativizar la ayuda, personalizadas en el propio manual de Esfera, las trataremos más adelante cuando hablemos del debate en torno a las iniciativas.

Iniciativas del enfoque de la dependencia del contexto.

El proyecto *Qualité* nace con la premisa de que la calidad es un concepto “complejo pero fascinante”²⁰. Nacido del grupo URD, fundado en 1993 a partir de una serie de organizaciones mayoritariamente francesas, el proyecto *Qualité* se presentó en sociedad como una herramienta de *lobby* contra la corriente en torno a Esfera. A lo largo de los dos últimos años ha ido desarrollando más claramente su idea de calidad que entiende bajo los siguientes parámetros²¹:

- La mejora del análisis de contexto orientándolo a lo que se necesita y no a lo que sabe hacer la agencia que realiza el análisis.
- La mejora de las herramientas de evaluación de impacto de los programas orientándola más hacia el aprendizaje que hacia la rendición exclusiva de cuentas.
- La mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales, y la formación de actores de terreno.

Además *Qualité* insiste en que:

- La responsabilidad primera de respetar el Derecho Internacional Humanitario es de los Estados y de los beligerantes; y se les impone la obligación de dejar un acceso a las víctimas.
- La preferencia de la diversidad en contra de la universalidad al hablar de calidad.

La iniciativa tiene sin duda unos mimbres que pueden hacer un cesto interesante. Su nacimiento como un proyecto de reacción a un proyecto ya creado no le ha ayudado en su difusión. El estar avalada por un grupo como URD le da consistencia y respeto. Pero está por ver la propuesta concreta, más allá del marco lógico de un proyecto que propone la creación de herramientas para el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación.

20. Página web de URD, junio 2002. Ver: <http://www.urd.org/projqual/1prqual.htm>.

21. Página web URD, junio 2002

Iniciativas de regulación profesional

La regulación individual para el personal que trabaja en respuesta humanitaria ha sido una iniciativa que ha salido al escenario varias veces en los últimos años. La lógica se basa en dos realidades de la práctica. En primer lugar, en muchas ocasiones se ha enviado al terreno personal lleno de buena fe (a veces incluso sin ella) pero con un desconocimiento absoluto profesional y de contexto. En segundo lugar, el ejemplo de muchos campos profesionales (la ingeniería, la medicina, la abogacía) con sus colegios profesionales ha dado “ideas” de que se podía hacer lo mismo con el colectivo de los trabajadores humanitarios.

Esta iniciativa tiene serios opositores dado que no es fácil regular la actividad profesional a un límite sin fronteras: *“No existe una posibilidad realista de extender la ley internacional a la negligencia y el error profesional. En esta impunidad sobre las malas prácticas se están moviendo las organizaciones internacionales en la actualidad”*.²²

Lo que sí se está dando es una actividad reguladora cada vez más fuerte por parte de los gobiernos del Sur a la hora de aceptar trabajadores extranjeros. Suele ser necesaria la presentación del CV y demostrar cierta experiencia para poder obtener un permiso de trabajo. Mientras esta actividad se practique para proteger a los profesionales nacionales y evitar el intrusismo inexperto venido de fuera, parece una práctica adecuada. Pero no es tan adecuada cuando se hace para controlar la actividad humanitaria imparcial e independiente.

Parece que la tendencia actual tiende mucho más a una autoregulación del sector. La iniciativa de *People in Aid* es la más desarrollada. Se trata de un “Código de buenas prácticas en la dirección y el respaldo al personal de cooperación”. El código tiene 7 puntos con políticas y buenas prácticas para la selección, gestión, consulta, seguridad y promoción de los recursos humanos. Es de un código de autoregulación, que funciona por el sistema de adhesión sin más mecanismos de control que la propia credibilidad.

Iniciativas de regulación organizativa

En este tipo de iniciativas se aplicaría la misma lógica de regulación de profesionales a la regulación de organizaciones, permitiendo prohibir la acción humanitaria a una organización según sea su nivel cualitativo. Hay que decir, en primer lugar, que ninguna de las iniciativas de calidad conocidas propone

22. STOCKTON N. Op. Cit.

de manera taxativa este tipo de acciones. Todas las iniciativas, hasta ahora, son de autorregulación o de petición de rendición de cuentas ante los “clientes” o ante el propio sector profesional.

Desde nuestro punto de vista, regular por ley la posibilidad de actuar según unos parámetros de calidad, sería hacerle un flaco favor a la mejora en la calidad de la acción humanitaria. Dados los diferentes puntos de vista que hay sobre como abordar la calidad y los propios principios que la inspiran, la necesidad se centra ahora en buscar el consenso y no en crear barreras que hagan excluyentes y excluidos.

Es necesario recordar que muchos países del Sur están regulando con leyes nacionales la aceptación de organizaciones extranjeras en su territorio para aplicación de todo tipo de leyes desde contractuales hasta impositivas. Dado el principio de universalidad no se pueden cerrar las fronteras a una organización humanitaria imparcial e independiente.

Iniciativas de intercambio de información, evaluación y reflexión

Las iniciativas de intercambio de información orientadas a la mejora de la práctica en la acción humanitaria están creciendo en los últimos años. La lógica de estas iniciativas es que a partir de un intercambio profesional de aprendizajes lo más transparente posible generados por la práctica, se mejorará la calidad de la ayuda humanitaria.

ALNAP es una red de 51 organizaciones miembros de derecho (con 287 más como miembros observadores) que está dedicada “a mejorar la calidad y la rendición de cuentas de la acción humanitaria a través de: el intercambio de lecciones, la identificación de problemas comunes y la búsqueda de consenso, cuando sea necesario, en los diferentes enfoques”.²³

La herramienta más importante que está utilizando ALNAP hasta ahora es la evaluación de las acciones humanitarias orientada a la extracción de lecciones. Con relación al punto dedicado al debate en torno a las iniciativas de calidad, podemos decir que ALNAP puede jugar un papel importante en la búsqueda de consenso.

Otra iniciativa en torno al intercambio de información es ICVA, formada por un consorcio de 83 organizaciones. Sus objetivos se basan en “el intercambio

23. Pagina web de ALNAP, junio 2002. Ver: <http://alnap.org/>

de información efectivo, actualizado y pertinente; la promoción de los principios humanitarios y de las prácticas correctas en el terreno para la mejora de la calidad, la coordinación y la eficacia en la respuesta; y la formación de sus miembros”²⁴

Por último, de las varias iniciativas y publicaciones periódicas que hay para el intercambio de información y análisis del sector humanitario, destacamos el *Humanitarian Practice Network*, creado por el británico ODI (Overseas Development Institute). La intención de esta publicación semestral no es otra que “ofrecer información y análisis para mejorar la práctica operativa”.²⁵

Iniciativas de organismos para la reclamación de los beneficiarios

En la segunda parte de la década de los 90, con la resaca de los grandes desastres humanitarios y con la evidencia de las malas prácticas que se estaban llevando a cabo en su respuesta, nació la iniciativa de crear un organismo de reclamación para los damnificados conocido como el *Humanitarian Ombudsman Project* (HOP). La idea es bien simple, crear un “defensor del pueblo damnificado” al que puedan recurrir en caso de que los derechos de los asistidos a una asistencia de calidad se vean violados. Se hablaba de crear un organismo legal, compuesto por un individuo o varios, con poderes legislativos y con la responsabilidad de investigar a partir de las quejas por prácticas ineficientes.

El movimiento, a favor y en contra, que generó la iniciativa fue grande. En marzo de 2000, una reunión plenaria del HOP decidió transformarlo en el *Humanitarian Accountability Project* (HAP). Tras el reconocimiento de la dificultad de consensuar y hacer efectivo un puesto de defensor de lo humanitario, se decidió hacer un cambio hacia el análisis y la profundización de la rendición de cuentas hacia los beneficiarios.

El HAP ya no habla de la figura de Ombudsman que le daba nombre, y que tanta polémica creó. Pero sigue insistiendo en algunas cuestiones sobre la transparencia ante los beneficiarios como²⁶ su insistencia en que los beneficiarios son el punto más débil de toda la cadena humanitaria en cuanto a defensa de derechos y su derecho a participar en la toma de decisiones y a estar informados. En definitiva, el HAP habla de la democratización de la actividad humanitaria a través de la transparencia y la rendición de cuentas a aquellos que están en la posición más débil.

24. Pagina web de ICVA, junio 2002. Ver <http://icva.ch/>

25. <http://www.odihpn.org/>

26. Pagina web de HAP, junio 2002. Ver <http://www.hapgeneva.org>

Iniciativas de evaluación de los efectos de la ayuda

El último grupo de iniciativas en torno a la calidad tratan de analizar previamente los efectos beneficiosos o perjudiciales que puede tener la ayuda y, a partir de este análisis, anticipar sus acciones para encaminar la respuesta por el sendero más correcto.

El proyecto de Capacidades Locales para la Paz ²⁷, dirigido por Mary Anderson, ha diseñado un marco teórico para analizar el impacto de la ayuda sobre los conflictos, al tiempo que ha formulado una serie de pautas para gestionar la ayuda de manera que sirva para disminuir el conflicto en vez de alentarlos²⁸.

Toda esta teoría ha quedado recogida en el libro de Mary Anderson “Do no Harm”²⁹. El título del propio libro, derivado del principio hipocrático de “no hacer daño” con las intervenciones humanitarias ha contribuido a crear confusión sobre el propio proyecto. Muchos se apresuraron a decir que lo que decía Anderson es que si crees que tu ayuda puede hacer daño, no hagas ninguna ayuda. Nada más lejos de la realidad, lo que se propone en “Do no Harm” es que hagas una análisis del beneficio neto (resta de los efectos negativos sobre los efectos positivos de tu acción) que intuyes que tendrá tu respuesta, y si el beneficio no lo consideras acorde, que reconsideres tu forma de actuar.

El debate en torno a las iniciativas de la calidad

El enfoque de derechos se enfrenta con el enfoque de la dependencia del contexto. O lo que es lo mismo, si tomamos las iniciativas: el proyecto Qualité contra el proyecto Esfera.

Hay que agradecer a este debate que haya despertado interés y reflexión en torno a la calidad, que se estén mejorando y desarrollando las propias iniciativas y, finalmente, que parece que se buscan puntos de conexión para no llegar a romper totalmente el objetivo común de búsqueda de calidad

Esfera cuenta con el mayor número de críticas por ser la iniciativa más trabajada.³⁰

27. <http://www.cdainc.com/>

28. PEREZ DE ARMIÑO K. “Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo” Pag 10. Icaria Editoria-Hegoa, Barcelona 2000

29. ANDERSON, Mary B.: “Do no harm. How can aid can support peace-or war”, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

30. VAN BRABANT K. “Regaing Perspective: The Debate over Quality Assurance and Accountability”. Pag 22. HPN Humanitarian Exchange. N° 17 Octubre 2000

1. Esfera, al declarar que sus principios son universales, no toma en cuenta el contexto temporal y socio cultural de la víctimas, al declarar a sus principios universales.
2. Las normas de Esfera plantean más una agenda para el desarrollo que para la respuesta humanitaria..
3. Las normas de Esfera no dejan claro cual son los asuntos más importantes.
4. Esfera puede ser utilizado como el “proyecto del miedo”³¹. Puede ser usado como una vara de medir quién pasa o no pasa como cualificado para proveer ayuda humanitaria.
5. Con la puesta en funcionamiento de Esfera se puede distraer la atención de quién tiene la responsabilidad en la respuesta humanitaria hacia las agencias.

Para contestar algunas de estas críticas seleccionamos la frase: *“El valor de Esfera depende de cuanta inteligencia se ponga en su uso”*³². Esto es aplicable tanto a sus usuarios directos como a aquellos que pudiesen utilizarlo para medir la calidad de la actuación de otros.

Métodos para conseguir la calidad

A la hora de proponer métodos de mejora, queremos decir que a la mejora de la calidad no se llega por la amenaza. No creemos que ningún método de este tipo pueda llegar a conseguir el fin de que las personas damnificadas por un desastre reciban una ayuda eficiente. Por tanto, elegimos aquellas medidas para mejorar la calidad que: se basan en la responsabilidad ante quienes queremos ayudar; que mejoren la eficiencia a través de la comunicación; que conozcan el contexto y estén construidas más de abajo a arriba; que sean transparentes; y que respeten los Derechos y Leyes aceptadas por los pueblos.

Potenciar los sistemas de rendición de cuentas hacia las poblaciones que sufren los desastres

Creemos que nuestra principal responsabilidad de ofrecer ayuda de calidad es ante la poblaciones que pretendemos ayudar. Todos aquellos mecanismos de ayuda que incluyan lo máximo posible a los que asistimos, garantizarán esta responsabilidad.

31. En inglés, pasaría de “Sphere Project” a “Fear Project”

32. VAN BRABANT K Op. Cit. Pag 24

Además, somos conscientes del desequilibrio que hay en la actualidad en la rendición de cuentas hacia los beneficiarios. En los últimos años se ha tratado de mejorar la rendición de cuentas hacia los que nos proporcionan recursos, especialmente los públicos. Se está dando la tendencia de que la calidad mejore en su componente de eficiencia pero que se olvide de mejorar su impacto.

Potenciar la participación de la comunidad

La potenciación de la participación de la comunidad en todas las fases de la respuesta, incluso en las previas a ella, puede mejorar la calidad de la ayuda si existen los mecanismos de participación adecuados.

Para la participación de la comunidad se han desarrollado varios sistemas. Generalmente tienen su origen en dinámicas de desarrollo pero, hay algunos de ellos que se pueden utilizar con cierta celeridad. Entre ellos el Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades y el Diagnóstico Rural Rápido (una versión adecuada del Diagnóstico Rural Participativo).

Conocer el contexto social, cultural y económico

Esta receta, que parece bastante obvia, no lo es tanto. Muchas veces ocurre que se decide hacer una intervención humanitaria sin este conocimiento de contexto. Sólo si conocemos las causas de lo que ocurre, la dinámica de los acontecimientos, sus participantes y lo que están haciendo para solucionarlo, podemos aspirar a tener calidad en nuestra respuesta.

No diseñar la respuesta como algo aislado: la gestión de desastres

La gestión de desastres comprende los efectos de los mismos desde el enfoque de la vulnerabilidad. Es decir, el nivel de daño causado a una población por una catástrofe (natural o humana) está en función de la magnitud de la misma y, sobre todo, de la vulnerabilidad para afrontar la catástrofe durante y después de ella.

La gestión de desastres entiende que el desastre tiene diferentes etapas que tienen que ser atendidas con diferentes niveles de intervención: prevención, preparación, mitigación, ayuda de emergencia, rehabilitación y reconstrucción. En un principio, se definía que estas etapas eran sucesivas en el tiempo, pero cada vez más empieza a haber más teóricos y prácticos que entienden que algunas de ellas se dan de manera simultánea.

Toda esta teoría debe iluminar nuestro enfoque de la calidad. Es imprescindible entender que queremos reducir la vulnerabilidad de la población y que hay que realizar diferentes tipos de intervención. Un ejemplo puede ser la reacción que tenemos a una sequía en África que provoca desplazamiento y hambre de la población. Una respuesta humanitaria aislada de calidad podría ser una distribución adecuada de agua, alimento y cobijo temporal para los desplazados. En el marco de la gestión de desastres, se habrían realizado acciones de mitigación como la creación de sistemas de protección de las fuentes de agua naturales, se habrían realizado acciones de preparación con comunidades locales, se realizaría la asistencia necesaria y se plantearían acciones de cara a mejorar la producción en la nueva temporada agrícola. Entendemos que el impacto del segundo grupo de acciones, si se combina con una buena eficiencia, es mucho más alto por lo que la intervención es más adecuada en términos de calidad.

Los contrarios a mezclar la respuesta humanitaria con otro tipo de acciones, se defienden bajo la premisa de que la acción imparcial e independiente, no puede combinarse con ningún ciclo de desarrollo ya que estos cuentan con un factor político que ni es imparcial ni es independiente.

Fomentar sistemas de evaluación de impacto orientados al aprendizaje

Los sistemas de evaluación son una fuente fundamental para la mejora de la calidad. Actualmente hay una tendencia a responsabilizarnos exclusivamente ante nuestros donantes para demostrar que hemos hecho lo que les prometimos. Por tanto, evaluamos sobre todo para medir eficiencia y para justificar el gasto, y no tanto para medir impacto y aprender.

Creemos que los sistemas de evaluación pueden servir para la mejora de la calidad si se orientan a la medición de impacto: es decir, qué cambios han producido nuestras acciones en las poblaciones que asistimos. Además, estas evaluaciones deben diseñarse desde un principio, para generar aprendizaje y no sólo para rendir cuentas.

Auto exigirnos calidad, crear sistemas internos y hacer seguimiento

Las organizaciones humanitarias deben poner en sus agendas, la exigencia de la calidad en todos los niveles organizativos. A partir de ahí, se deben crear sistemas internos de seguimiento y aprendizaje para la mejora constante en este campo.

Fomentar los foros profesionales para la rendición de cuentas y el intercambio de aprendizaje

Se están creando diferentes agrupaciones de organizaciones orientadas al intercambio de información, el debate y el aprendizaje. Creemos que en ellos puede estar la clave para la mejora de la calidad a través de la rendición de cuentas. Se trata de buscar uno o varios foros que sirvieran para que sus miembros intercambiaran información con transparencia. A partir de aquí, se crearían espacios de aprendizaje y acciones de apoyo interagencias.

La rendición de cuentas hacia el exterior, generalmente el público del Norte, ni se da de forma transparente ni se dará en un futuro próximo. Ninguna organización reconocerá públicamente su baja calidad o su desidia. Además, hay que ser también realistas con el nivel de calidad que nos exige el público o los donantes privados. Su desconocimiento sobre cómo se debe realizar una ayuda apropiada, en ambos casos, suele ser generalizado y su interés por conocerlo es bajo. Todo esto nos lleva a decantarnos por fomentar la rendición de cuentas orientada a la mejora y el aprendizaje en foros profesionales de organizaciones humanitarias.

Mejorar la comunicación con el público y con los donantes sobre las causas de los desastres y sobre lo adecuado de cada una de las respuestas

Nuestra comunicación hacia el público debe estar orientada también a la formación. Debemos mejorar este desconocimiento general sobre las causas de los desastres y los efectos que producen y debemos informar y educar sobre cómo se pueden evitar.

Lo mismo se debe realizar con los donantes privados y públicos que nos apoyan. Los grandes donantes públicos cada vez son más conscientes de la necesidad de calidad. Los pequeños y medianos no lo tienen tan claro. Hay que ser capaces de crear espacios de colaboración donde se hable de la calidad a partir de la necesidad de los damnificados.

Exigir el acceso y la protección de las personas damnificadas y los que pretenden asistirlos

La calidad no puede ser entendida como algo independiente al acceso y la protección. Si ello no se da, no hay ayuda (ni con calidad ni sin ella). Por tanto debemos reforzar nuestras acciones de presión hacia quien debe garantizar la protección y el acceso cuando esta no se da. El acceso y la protección deben

darse durante todo el ciclo de intervención, desde la identificación de daños hasta la evaluación.

Fomentar el conocimiento sobre cómo se debe hacer una respuesta cualitativa

Es necesario que todas las personas que se ven involucradas en la acción humanitaria conozcan como se debe realizar una ayuda humanitaria de calidad. No hablamos sólo de aquellas que están en “primera línea”, pensamos en aquellos que diseñan las campañas de captación, que participan en las acciones, que se preparan para ellas, etc.

Para fomentar este conocimiento hay dos caminos obvios: la formación y la información. Un aspecto concreto del fomento del conocimiento es la difusión de un enfoque y lenguaje común. Generalmente, la mayoría del lenguaje y los enfoques para responder a la ayuda humanitaria se generan en el Norte.

Exigir la coordinación de nuestras acciones

Uno de los errores más repetidos en las evaluaciones conjuntas de grandes respuestas humanitarias es la falta de coordinación. Nuestra respuesta nunca se hará de forma aislada. Siempre tendremos que referirnos a un responsable local, a otras organizaciones, a grupos de población, etc. No se puede tratar de hacer una respuesta con calidad si no sabemos lo que están haciendo los demás y si los demás no saben lo que queremos hacer. Por tanto, se debe exigir en todos los niveles de la organización que las acciones estén coordinadas. Lo deben estar en sede y lo deben estar en terreno.

No aplicar la teoría del caos para olvidarnos de la calidad. Adecuar la calidad a la realidad

No es válido escudarse en que las situaciones de emergencia son complejas para decir que es imposible responder de forma cualitativa. Tampoco es válido catalogar a todas las respuestas humanitarias en el grado más alto de la complejidad.

Si partimos de la base de que algunas respuestas y contextos, son menos complejos que otros, podemos llegar a la conclusión de que nuestro grado de exigencia con la calidad puede ser adaptada a esta complejidad. Por tanto, podemos diseñar sistemas modulares de control de calidad donde algunos módulos centrales sean imprescindibles y exigibles a cualquier respuesta y otros módulos se vayan aplicando según las condiciones del contexto.

Conclusiones

- El debate y las iniciativas de calidad han ayudado a su desarrollo “conceptual”.
- Actualmente hay un desequilibrio en la responsabilidad ante los beneficiarios y los donantes. Debemos potenciar los mecanismos de rendición de cuentas
- En estos momentos hay una explosión de iniciativas de calidad para las que es necesario la búsqueda de consenso y agrupación.
- Es imprescindible que se mantenga el debate constructivo en torno a la calidad para seguir mejorando en torno a ella. La lucha de intereses la consideramos inútil.
- La calidad comienza por la autorregulación y las iniciativas internas de cada una de las organizaciones que responden a los desastres.