

Midiendo la calidad de la Acción Humanitaria¹

Víctor de Currea Lugo²

Resumen

Con la complejización de la acción humanitaria, se plantea el debate sobre lo que se hace y sobre cómo hacerlo mejor. Dentro de estos planteamientos se incluyen debates sobre principios, sobre la creciente profesionalización de lo humanitario, así como sobre aspectos más técnicos y operativos. En el presente artículo se plantean algunos elementos de lo que se denomina la tendencia de mejoramiento de la acción humanitaria, estos elementos se articulan en torno a tres bloques: la revitalización del derecho internacional, el establecimiento de estándares mínimos, y la evaluación y adaptación a un contexto.

La acción humanitaria es cada vez una tarea más compleja. Cada vez es mayor la conciencia sobre lo que se debe hacer, algunas veces en contra de lo que realmente se hace. Este proceso sobre cómo hacerlo mejor incluye debates sobre principios, la tensión entre el trabajo voluntario y la profesionalización de lo humanitario,³ la experiencia de muchas organizaciones y, por supuesto, las necesidades de organizar los flujos de dinero, las evaluaciones de las intervenciones y fijar metas del trabajo concreto.

El proceso de búsqueda de calidad en lo humanitario, no se trata de algo desorganizado de propuestas disímiles sino de un proceso que, si bien tiene diferentes momentos, propuestas y nombres, obedece a una misma tendencia que se intercomunica. Basta observar que muchas de las organizaciones que participan de una red de agencias humanitarias lo hacen también de las otras redes. Pareciera que «todos» somos conscientes de la necesidad de calidad.

La búsqueda de la calidad empieza por la definición de ésta: para el *Humanitarian Accountability Partnership*, que recoge varias organizaciones humanitarias y donantes,⁴ «calidad es la tota-

¹ Documento elaborado para las «II Jornadas estatales de Acción Humanitaria», realizadas por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y el Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba, España, septiembre de 2006. Agradezco a Francisco Rey Marcos por sus comentarios.

² Médico, Doctor por la Universidad Complutense de Madrid con una tesis sobre la salud como derecho humano. Ha trabajado en Colombia, Palestina, Sahara Occidental y Bolivia, y con organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja; profesor invitado del European Master in Human Rights and Democratisation (Universidad de Deusto). Colaborador de IECAH. Su último libro es: *Palestina: entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*, Icaria, Barcelona, 2005

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos
Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights
© Universidad de Deusto. ISSN: 1885 - 298X, Núm. 4/2007, Bilbao, 109-119
<http://revista-derechoshumanos.deusto.es>

³ No se refiere a debate alguno entre trabajo gratis y trabajo remunerado sino entre el espíritu del trabajo voluntario como lo entiende la Cruz Roja por ejemplo (socorro voluntario y carácter desinteresado) y el trabajo automatizado al margen de cualquier debate sobre principios, entendido como el tecnócrata.

⁴ CAFOD; Care International; Danish Refugee Council; Medair; Medical Aid for Palestinians; MERCY Malaysia; Norwegian Refugee Council; Ofadec; Oxfam GB; Save the Children UK; Tearfund; Women's Commission for Refugee Women and Children; World Vision International Associated Members: ACFID; CDP; Danida; DFID; Swedish SIDA

lidad de características de un producto o de un servicio en las que se apoya su capacidad de satisfacer necesidades indicadas o implícitas. La «rendición de cuentas» (accountability) humanitario por lo tanto implica gestionar la calidad de la acción humanitaria para que respete las necesidades, las preocupaciones, las capacidades y la disposición de la gente cuyo bienestar y seguridad son afectados por un conflicto armado y otros acontecimientos calamitosos.»⁵

Así, el accountability sería un mecanismo más, no el único, para evaluar dos ejes de la acción humanitaria: a) responsabilidad y b) legitimidad. Responsabilidad en la medida que la acción humanitaria sea medible a través de estándares universales (pues es imposible evaluar sin medir). Y legitimidad en la medida que el diálogo organización humanitaria y los beneficiarios de ésta sea posible (además, la legitimidad es esencial para garantizar la seguridad).

De nada sirve el diálogo si no se acompaña de resultados satisfactorios en la gestión humanitaria, de poco sirve el resultado técnicamente correcto si no hay apropiación de la comunidad ni participación. «Gestos médicos indiscutibles, técnicamente perfectos, pero que disociados de una «ética de la entrega» son la ratificación de la barbarie».⁶

Una consideración importante es recordar que la responsabilidad última de la acción humanitaria es de los estados; las organizaciones humanitarias tienen deberes en el marco de su mandato de solidaridad pero, basados en el derecho internacional, son los estados los responsables últimos. Esto no busca desresponsabilizar a las agencias humanitarias de sus deberes sino remarcar que éstas agencias no son responsables ni de las violaciones de derechos humanos ni de los crímenes de guerra y, por tanto, la responsabilidad de estos crímenes debe pedirse sobre todo en el ámbito de la acción estatal ya sea por acción o por omisión.

Al margen de lo anterior, las ONG humanitarias tienen otro tipo de responsabilidad: a) hacia la población por la cual se trabaja y a nombre de la cual se obtienen los recursos, b) la responsabilidad legal derivada del trabajo concreto en un país dado y suscrita a la ley nacional en cuanto a contratos de personal, manejo de

recursos financieros, etc., c) responsabilidad contractual con los donantes: tiempo de ejecución, presupuestos, resultados, etc.

Esta responsabilidad se da en un ambiente cambiante, tanto por la dinámica política de un conflicto armado como por los problemas de seguridad que puedan presentarse, lo que hace que los resultados puedan no ser del todo satisfactorios ni dependientes de la ONG, pero sí los medios que ésta escoja. Es decir, hay una indiscutible responsabilidad de medios cuando la ONG decide qué hacer (y por tanto, qué no hacer) y cómo hacerlo.

Las agencias humanitarias ejercen poder real sobre las vidas de las personas y las comunidades afectadas, poder de decidir quién recibe, qué será dado y dónde, qué vestir, dónde instalar los albergues, qué comer, cuánta privacidad disfrutar, a dónde y cuando desplazarse. Ese poder ha permitido abusos: injusticias en la selección de beneficiarios, falta de información, problemas de accesibilidad a la ayuda, arrogancia e incluso racismo, abusos sexuales, etc.⁷ Ese poder debe tener un límite y un mecanismo para limitar ese poder es el control, no solo de la calidad de acuerdo a unos indicadores sino de la aceptabilidad final por parte de los beneficiarios.

Para facilitar el debate, se presentan aquí en tres bloques algunos elementos de lo que se podría llamar la tendencia de mejoramiento de la acción humanitaria: a) la revitalización del derecho internacional, b) el establecimiento de estándares mínimos, c) la evaluación y adaptación a un determinado contexto. Estas áreas no son lineales ni paralelas, tienen dinámicas propias pero sirven para organizar el debate.

1. Mejoría ético-jurídica: revitalizando el derecho internacional

No sobra decir que el derecho internacional humanitario es, hasta ahora, el mayor consenso jurídico logrado pues prácticamente ha sido ratificado por todas las naciones. Esto, por supuesto, no evade ni disminuye la importancia del debate relacionado con los serios problemas de aplicación y castigo a los responsables de crímenes de guerra; pero este tema sobrepasa los alcances de este trabajo.

⁵ HUMANITARIAN ACCOUNTABILITY PARTNERSHIP: «making humanitarian action accountable to beneficiaries» Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Draft – Version 3, Geneva, 7th July 2006

⁶ BRAUMAN, Rony: *Humanitario, el dilema*. Icaria, Barcelona, 2003, p. 49

⁷ INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS, IFRC: World Disaster Report 2002, Chapter 7: «Accountability: a question of rights and duties», Geneva, 2002, pp. 149-169

Ahora, como entendemos que la acción humanitaria es más que la clásica ayuda reducida a bienes materiales (salud, agua, alimentación, etc.) sino que incluye además elementos de protección, la mejora de la acción humanitaria se da también en la protección debida a bienes y personas civiles y, en general, a las víctimas de los conflictos armados. Entonces, todo desarrollo basado en el derecho, en principio, contribuiría a dignificar la acción humanitaria y a mejorar su calidad.

Pero hay varios debates relacionados con el derecho y la acción humanitaria, siendo algunos de ellos: a) la falta de conocimiento y, por tanto, de convicción, de muchas organizaciones humanitarias de las herramientas que ofrece el derecho internacional, b) la ya citada impunidad frente a las violaciones masivas de los derechos humanos (crímenes de lesa humanidad) y del derecho internacional humanitario (crímenes de guerra), c) el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y del derecho humanitario, y d) la falta de adopción y/o de adecuado desarrollo por todos los estados de los principios humanitarios en sus códigos penales para salvaguarda de la acción humanitaria.

Si entrar en detalles sobre el debate de lo jurídico en lo humanitario⁸, podemos resumir, para efectos prácticos, lo que aquí nos interesa en términos de la realización del principio humanitario y las herramientas jurídicas que sirven para ello. El muy citado paso, de formular la acción humanitaria no desde las necesidades sino desde el derecho y los derechos, apunta en esa vía.

El camino de la mejoría de la calidad apoyándose en el derecho pasa pues por: el conocimiento del derecho, su apropiación y aceptación, su uso como herramienta desde la formulación hasta la evaluación de la acción humanitaria, su contribución en la formulación de estándares y de indicadores y, por supuesto, su puesta en práctica en la relación con los beneficiarios.

Este es un proceso complejo, máxime cuando las agencias de derechos humanos y de acción humanitaria tienen diferentes dinámicas no siempre confluyentes. Por ejemplo, Amnistía Internacional hace muy pocos años empezó a hablar de derechos sociales y económicos, esfera dentro de la cual se inscriben generalmente los derechos que son objeto del trabajo humanitario.

Por otro lado, por la priorización de acciones en el mandato. Para el CICR, por ejemplo, el acceso a las víctimas es más importante que la denuncia, mientras que para Amnistía lo es más la denuncia, precisamente porque ellos no tienen trabajo asistencial. Aunque no se puede ser CICR y Amnistía Internacional al mismo tiempo y «por el mismo precio», ésto no quiere decir que sean posturas irreconciliables sino, al contrario, que las más de las veces podrían ser complementarias.

Incluso mecanismos como el *advocacy* (incidencia), usualmente entendido como una herramienta de trabajo más cercana al mundo de las organizaciones de derechos humanos, empieza a ser planteada por varias agencias no como el *advocacy* frente a las acciones del estado o de grupos armados organizados sino, esto es lo novedoso, frente a las agencias humanitarias y los donantes. Es decir, abogar por una acción humanitaria justa basada, por supuesto, en el derecho de los beneficiarios.⁹

Volviendo al camino de lo que aquí llamado revitalización del derecho internacional, hay varias iniciativas que han ido surgiendo con mayor o menor éxito y que, por tanto, se deben citar: a) La Carta Humanitaria, b) el Código de Conducta, c) el «humanitarian accountability covenant» (Pacto de rendición de cuentas de la acción humanitaria), d) el Ombudsman humanitario.

La Carta humanitaria del proyecto Esfera está basada en tres pilares del derecho internacional: la dignidad de los beneficiarios: el derecho a vivir con dignidad, que es la mención directa a los derechos humanos; la distinción entre civiles y combatientes, uno de los principios esenciales del derecho internacional humanitario; y la no devolución de refugiados, que hace parte del derecho internacional de los refugiados.¹⁰

Una primera crítica al proyecto Esfera es que su base ética-jurídica se estructura en tres principios del derecho internacional a desmedro del resto. Esta postura fue por ejemplo la sostenida por la Cruz Roja Francesa, así como por MSF. De hecho hoy por hoy en el proyecto Esfera participa la Federación Internacional de la Cruz Roja pero no el CICR.

El Código de Conducta (del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG en casos de desastre), más un propuesta éti-

⁸ Ver al respecto: REY, FRANCISCO, DE CURREA-LUGO, VICTOR: *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002, capítulo 4.

⁹ Conversación con una de las personas responsables del *Humanitarian Accountability Partnership*, Ginebra, septiembre de 2006

¹⁰ «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)»

ca que jurídica, incluye varias reglas de las que subrayamos aquí solo algunas: «lo primero es el deber humanitario» entendiéndolo como el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria; la ausencia de condicionalidad de lo humanitario; la no discriminación; el principio de independencia planteado como el rechazo a ser «instrumentos de política exterior gubernamental», la reivindicación de la participación de los beneficiarios; el deber de accountability: «somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos».

El Pacto de rendición de cuentas además de incluir los clásicos principios humanitarios (humanidad, neutralidad, imparcialidad) incluye otros: el consentimiento informado: los beneficiarios entienden y convienen con la acción humanitaria propuesta y sus implicaciones; deber de cuidado: la ayuda humanitaria satisface —o excede— los estándares mínimos referente al bienestar y a la seguridad de los beneficiarios previstos; transparencia: toda la información relevante se comunica a los beneficiarios previstos; complementariedad: funcionar como miembro responsable de una comunidad humanitaria.¹¹

Otra iniciativa fue contar con un defensor del beneficiario (Humanitarian Ombudsman Project), nacida de otra red: la International Council of Voluntary Agencies (ICVA).¹² Esta idea del «Defensor del Beneficiario» (Ombudsman)¹³ nació como un mecanismo pensado dentro de la lógica del Proyecto Esfera y de su Código de Conducta. Este proyecto buscaba trabajar en dos sentidos: mecanismos para escuchar a los beneficiarios y a la vez mecanismos para potenciar su voz, basándose en los estándares establecidos para la acción humanitaria. Para tal fin se propusieron dos estrategias, una es el «Defensor del Pueblo» en el mo-

delo clásico de denuncias individuales, y dos, una estrategia de «abogado del pueblo» para trabajar tanto con casos individuales como con grupos.¹⁴ Finalmente este proyecto se transformó en el ya mencionado Humanitarian Accountability Project, hoy Humanitarian Accountability Partnership.

Algunas organizaciones han hecho planteamientos de mejora ética en el mismo sentido: para MSF «todos necesitamos no solo medidas de subsistencia física sino también respeto, reconocimiento y la oportunidad de mantener nuestra dignidad». MSF incluye otros valores llamados no-medibles, tales como la compasión, la confianza, la esperanza, la cercanía (proximity), testimonio, advocacy, solidaridad y compromiso.¹⁵

Para resumir este apartado podemos decir que los derechos humanos contribuyen a la definición de unos mínimos básicos vitales establecidos en estándares exigibles por los beneficiarios y metas a ser buscadas por las agencias humanitarias. La tendencia reciente de caminar en una ayuda basada en derechos (rights based approach) y no solo en necesidades va en esa línea de argumentación.

2. Mejoría en la calidad técnica

El proceso de mejoramiento de la calidad de lo humanitario se ha dado en dos ámbitos: la formulación de herramientas (indicadores, estrategias, guías) para evaluar lo humanitario, y el proceso de evaluación del uso de tales herramientas de cara a los donantes y a los beneficiarios conocido como accountability. A continuación algunas fechas claves y eventos relevantes de este proceso¹⁶:

¹¹ Humanitarian Accountability Partnership: «making humanitarian action accountable to beneficiaries» Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Draft – Version 3, Geneva, 7th July 2006

¹² A esta red pertenecen entre otras: All Africa Conference of Churches, African Humanitarian Action, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, British Refugee Council, CARE International, Canadian Council for Refugees, Dutch Council on Refugees, Human Rights Watch, International Committee of the Red Cross ICRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies IFRC, International Islamic Relief Organization, International Rescue Committee, International Rehabilitation Council For Torture Victims, Islamic Relief Agency, Jesuit Refugee Service, Medecins Du Monde, Merlin, Medecins Sans Frontieres International, Norwegian Refugee Council, Oxfam Gb, World Vision International.

¹³ Palabra sueca que literalmente traduce así, Ombud: representante, man: (de) uno o una, (de) la persona

¹⁴ International Council of Voluntary Agencies: Outcome and Next Steps, Humanitarian Ombudsman Project Meeting, 16 March 2000, Geneva

¹⁵ MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices*, MSF-Holland, May 2003, p. 8-16

¹⁶ Basado en STOCKTON, Nicholas: «Historical triggers for accountability» Sphere ToT Course – Ecogia, Nov. 2005 y Humanitarian Accountability Partnership: *The Humanitarian Accountability Report 2005*, Ginebra, 2006, p. 9

1992, los miembros de InterAction (American Council for Voluntary International Action) adoptan unos estándares de accountability para con los donantes;

1994: el genocidio en Ruanda y la respuesta humanitaria que le siguió, aumentaron el debate sobre la calidad de la acción humanitaria. Publicación del Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG para el Socorro en Casos de Desastre, como influencia de la Operación Restore Hope (Somalia)

1997: Establecimiento de ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)¹⁷, luego de la evaluación multiagencia del genocidio de Ruanda. Publicación del Código de People in Aid, sobre la gerencia del recurso humano. Establecimiento formal del grupo URD.

1997-1998: Edición preliminar del Manual del Proyecto Esfera. 1998: Lanzamiento del proyecto del Humanitarian Ombudsman. 1998-2000: Difusión del proyecto Esfera.

1999: Lanzamiento de People In Aid; Crisis humanitaria en Kosovo.

2000: Lanzamiento de HAP: Humanitarian Accountability Project.

2002: Escándalo por abusos sexuales en África Occidental por parte de cooperantes. UNHCR/Save the Children report.

2003: Good Humanitarian Donorship Initiative.

2.1. *Esfera y Qualité: encuentros y desencuentros*

La calidad técnica de la ayuda es el espacio donde se han desarrollado propuestas como el proyecto *Esfera*, proyecto que logró en sus inicios un consenso importante. En 1997-1998 apareció la versión preliminar del Manual de Esfera que contiene la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre.

Tales normas mínimas están organizadas en varios capítulos, siendo unas comunes a todos los sectores y otras específicas

para: a) abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene, b) seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria, c) refugios, asentamientos y artículos no alimentarios, d) servicios de salud.¹⁸

En principio estas normas lograron un consenso generalizado en el mundo humanitario, pero luego se presentaron tensiones que, hoy por hoy, han ido desapareciendo, sobre todo en la práctica.

El Esfera trata de enlazar lo ético-jurídico con lo técnico-operativo humanitario partiendo de tres premisas: no discriminación, derecho a la participación e información, mediante aspectos como participación de los beneficiarios (en el diseño de instalaciones y en la construcción), seguimiento y el llamado «capacity building». Otra contribución es avanzar en precisar definiciones —adoptadas por consenso en el mundillo humanitario— como seguridad alimentaria, desnutrición, elementos de calidad de las semillas, etc.

La formulación de indicadores apunta a estándares mínimos básicos, tales como el número de litros de agua por persona por día, kilocalorías, metros cuadrados por persona en los albergues, etc. Se establecen además guías para el trabajo logístico y la distribución. Por ejemplo, en el área de agua, se incluyen las distancias máximas entre un puesto de distribución de agua y el hogar, el tiempo de espera en la fila para recibir agua o el número de personas por letrina.

Esta propuesta de indicadores es importante por cuanto cada agencia usaba sus propios criterios o, peor aún, trabajaba sin pensar en mínimos mediante la idea de que toda ayuda es buena, casi independiente de su calidad. Estos mínimos son eso, mínimos, en condiciones de desastre, trátase de las inundaciones en los Estados Unidos o un terremoto en Centro América, pero no son una camisa de fuerza sino una guía.

El mundo humanitario francés, desde del Grupo URD —Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo— presentó una propuesta de mejora de la acción humanitaria llamada COMPAS Qualité¹⁹, criticando varios aspectos del proyecto Esfera: el punto de parti-

¹⁷ En este red participan: a) agencias de la ONU: UNDP, FAO, UNHCR, UNICEF, OCHA, WFP, WHO / PAHO, 2) Cruz Roja: IFRC, ICRC y British Red Cross, 3) donantes: USAID, ECHO, JICA, SIDA, Irish Aid; 4) ONG: Caritas, CARE, Danish Refugee Council, International Rescue Committee, Oxfam GB, MSF Holanda, Save the Children USA, World Visión

¹⁸ El Manual y un sinnúmero de documentos sobre Esfera están disponibles en: www.sphereproject.org/

¹⁹ COMPAS significa Critères et Outils pour la Mise en oeuvre et le Pilotage d'une Assistance humanitaire de Qualité, Criterios e Instrumentos para la implementación y la gestión de una asistencia humanitaria de calidad

da de «la víctima promedio» niega las diferencias de contexto y de necesidades que se observan en el terreno y, por tanto, lleva a toda estandarización al fracaso; el reconocimiento del poder, como factor determinante en las crisis, permite una intervención más adecuada; unos mínimos estándares en vez de mejorar la calidad de la acción humanitaria pueden disminuirla; los estándares se hacen pensando en el escenario del campo de refugiados el que no es en todos los casos el escenario de la acción humanitaria; no se tiene en cuenta el link existente entre asistencia humanitaria —rehabilitación— desarrollo; el trabajo del Defensor del Beneficiario basado sólo en Esfera no reflejaría las particularidades de cada situación con lo cual su trabajo sería defectuoso; ausencia de un claro link entre el derecho internacional y los estándares: los Estados responsables del derecho no son lo mismo que las ONG responsables de indicadores, por tanto el link entre derecho y estándares es frágil; los estándares ISO hacen que Esfera no esté basado en un abordaje de derechos sino de una «lógica de consumismo de optimización de la calidad del servicio», Esfera es presentado como un proyecto basado en una lógica de «proveedor de servicios» en contra de una lógica debida de «fuerza de oposición / proposición».²⁰

El proyecto COMPAS Qualité parte de una novedosa guía de evaluación llamada «La Rosa de los Vientos» sustentado en tres principios: a) el aseguramiento de la calidad, mediante la identificación de unos puntos críticos, b) la búsqueda permanente de la calidad total, como un objetivo permanente, y c) la adaptación a los terrenos movedizos de la acción humanitaria.

La «Rosa de los Vientos» incluye 12 criterios, que buscan, entre otras cosas, afianzar el análisis crítico sobre la necesidad y pertinencia de los proyectos. El fin es loable en un ambiente en el que el medio (el proyecto) se ha convertido en el fin de la acción, permeando no solo las ONG internacionales sino también las locales, tendiendo incluso a transformar las expresiones sociales en «fábricas de proyectos».

Para COMPAS Qualité, las normas técnicas sólo se pueden utilizar en el marco de políticas que incluyan un abanico de ob-

jetivos y de orientaciones mucho más amplio, gestiones sin duda más complejas, pero también más respetuosas de las realidades particulares y cambiantes de los contextos. Este «enfoque-calidad» pasará en particular por: a) la mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales, b) la mejora de las herramientas de evaluación, de análisis geopolítico, de diagnóstico, de estudio de impacto, c) una mejor formación de los actores de terreno, d) la reafirmación de la responsabilidad primera de los Estados, el respeto por estos y por todas las partes de un conflicto armado del derecho internacional humanitario, e) una mayor sensibilización a los principios humanitarios y a los valores humanitarios para el conjunto de los actores de terreno.²¹

Cada una de estas críticas, por justicia, merece matizaciones, lo que no quiere decir que sean del todo desacertadas. A nivel de los estándares han habido debates técnicos que han generado ajustes del proyecto, pero ha habido una crítica importante, más bien un malentendido, sobre si las normas mínimas deben ser un imperativo o una guía para la acción. La experiencia del proyecto Esfera hasta ahora no menciona rechazo por parte de las comunidades asistidas teniendo en consideración los estándares y demás elementos del proyecto Esfera lo que permite suponer que, en principio, las típicas tensiones entre lo local y lo internacional no tiene un espacio importante, por lo menos no hasta ahora.²²

Es claro que los sujetos del derecho internacional son los estados, pero esto no evita el uso de éste por parte de agencias humanitarias, para extraer de ellos principios éticos para su acción precisamente porque su único mandato legal internacional se apoya en los principios derivados del derecho internacional humanitario.

Es importante, para ser justos, entender que el proyecto fue piloto y, por tanto, enfrentó retos que no tuvieron que asumir iniciativas posteriores. Otros aspectos a mencionar es que no existe un espacio específico para el *accountability* y/ o para el *advocacy* en el proyecto Esfera. El proyecto Esfera no desarrolla un módulo de protección y se limita a los componentes de la ayuda huma-

²⁰ GRÜNEWALD, François; DE GEOFFROY, Véronique: «The dangers and inconsistencies of normative approaches to humanitarian aid. Summary of reflections raised, July 2000

²¹ Tomado de la página web de Qualité, julio de 2001. Ver: <http://www.urd.org/rech/sphere/platform/htm>.

²² Conversación con una de las personas responsables del *Proyecto Esfera*, Ginebra, septiembre de 2006

nitaria clásica. Sin embargo, esto no es necesariamente un vacío: el proyecto Esfera no busca ser el proyecto de lo humanitario a nivel mundial y el que se reduzca a un tópico específico, indicadores, es más que suficiente, máxime cuando busca hacerlo con rigurosidad.

Esfera no desconoce marcadamente el contexto, hay referencias explícitas a, por ejemplo, el acceso a los mercados (tanto físico como económico), el nivel de desempleo y el nivel de ingreso de la población, la aceptabilidad cultural de la alimentación, la organización de los albergues teniendo en consideración prácticas y costumbres, las estrategias de las políticas en salud del país en cuestión, etc. El debate es, más exactamente, sobre la frontera de lo humanitario.

Hay que entender el Proyecto Esfera como una unidad, no solo reparar en sus estándares, pues sin la Carta Humanitaria, los estándares descontextualizados pierden parte de su peso. Pero, exagerando, incluso sólo con indicadores y estándares, estos permiten mejorar notoriamente la evaluación de la acción humanitaria, permiten reconsiderar la intervención misma, y permiten efectuar un seguimiento de mejor exactitud. Por otro lado la mirada más amplia de COMPAS Qualité contextualiza mejor, sin duda, pero entra en el terreno de querer abordar demasiadas cosas lo que puede llevar a un desborde del concepto mismo de la acción humanitaria. Lo cierto es que, en la práctica, las tensiones entre COMPAS Qualité y Esfera son cada vez menores y lo que se observa es una mayor cercanía y sintonía entre los dos proyectos.

Para complejizar más el debate se plantea la necesidad de usar los mecanismos de la acreditación para certificar a las agencias humanitarias. Esto genera nuevos debates, por un lado es positivo hacer uso de mecanismos empresariales (acreditación, control de calidad, certificación, etc.) para mejorar la gestión humanitaria, por otro lado esto puede generar dos riesgos importantes: a) un paso más en la ya mencionada «tecnocratización» del mundo humanitario lo que afecta valores y principios, b) la creación de una elite de agencias humanitarias acreditadas, aumentando las tensiones en el espacio humanitario al crear una

especie de «oligopolio» de lo humanitario en unas pocas siglas. Pero, visto lo visto en, por ejemplo en el tsunami, valdría mejor un oligopolio serio que la proliferación de siglas que hacen de la ayuda humanitaria un espectáculo lamentable.

2.2. Otras propuestas

Una de las propuestas más conocida es la de los «clusters», que se enmarca dentro del proceso global de reforma del sistema de las Naciones Unidas iniciado en el año 2005. Existen 9 clusters (salud, agua y saneamiento, refugio, telecomunicaciones, nutrición, logística, recuperación temprana, gestión y recuperación de campos de refugiados, y protección). Cada uno de éstos, es coordinado por una agencia de la ONU, con cuatro tareas: a) el diagnóstico de debilidades en cada área, b) crear colaboraciones institucionales, c) fortalecer el *accountability*, d) mejorar la coordinación. La gran crítica es que tal mecanismo depende de la ONU la cual ejerce una dinámica de control vertical, ajena a la democracia horizontal demandada por algunas agencias humanitarias.

Existen otras iniciativas, de las que mencionaremos algunas: el «SMART Project» (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transition program), de un grupo de ONG principalmente de los Estados Unidos (Action Against Hunger, World Vision, Catholic Relief Services, entre otras) con el apoyo de USAID, que trabaja fundamentalmente en el establecimiento de indicadores y metodologías en los campos de la nutrición, las tasas de mortalidad y la seguridad alimentaria.

Otro es el «The Emergency Capacity Building Project (ECB)» un esfuerzo de siete agencias humanitarias²³ para enfrentar los problemas de respuesta en emergencia y preparación en casos de desastre. Más allá de esto, el proyecto ECB quiere contribuir a una reforma global del mundo humanitario. ECB fue creado en 2003.

Uno más es el «Management Accounting for Non Governmental Organisations» (MANGO),²⁴ un proyecto basado principalmente en el *accountability* de los aspectos financieros de las

²³ Oxfam-GB, Save the Children-US, World Vision International, Catholic Relief Services, the International Rescue Committee, CARE International, y Mercy Corps crearon la «Inter-Agency Working Group» (IWG) en «Emergency Capacity Building» (ECB)

²⁴ La Guías del proyecto Mango fueron posibles por el apoyo de: European Commission Humanitarian Office, Oxfam GB, the British Red Cross Society, Christian Aid, CAFOD, QuickBooks and Price WaterHouse Cooper, (PwC)

organizaciones, lo que incluye manejo de cuentas, planeamiento financiero, monitoreo financiero, control interno, trabajo con beneficiarios, requisitos legales y manejo de auditorías, entre otras áreas.

La preocupación por la calidad también tiene un impacto en las políticas de personal de las organizaciones humanitarias. La red de agencias humanitarias «People in Aid»²⁵ propuso el «Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante». La preocupación partía de la necesidad de proveer con una estrategia de recursos humanos a las organizaciones humanitarias, partiendo de un principio rector: «el personal es clave para el logro de nuestra misión».²⁶

ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) es una entidad que busca hacer evaluaciones de las evaluaciones produciendo meta-evaluaciones anuales en lo que se mira los contextos de trabajo, los métodos de evaluación, los términos de referencia de las evaluaciones y los reportes. Además examina la utilidad, verosimilitud y precisión de las evaluaciones.

2.3. Los donantes

El debate de los estándares no solo se ha dado en las agencias humanitarias sino que también ha tenido su impacto en el mundo de los donantes. La preocupación de los donantes se hizo más evidente luego del genocidio en Ruanda, desembocando en el proyecto de Good Humanitarian Donorship Initiative («Iniciativa de Buena Donación Humanitaria»). El deber de las ONG, ya mencionado, es usar bien los recursos y el de los donantes, garantizar la disponibilidad de recursos.

La preocupación de partida sigue siendo vigente: la distribución de ayudas internacionales y la agenda política de los do-

nantes también es un espacio a ser influenciado por el debate sobre la calidad de la acción humanitaria, buscando en particular una justicia en la distribución de la ayuda entre los diferentes conflictos. La creciente politización de la ayuda humanitaria son el mayor riesgo en nuestros días, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. En 2002, casi la mitad del dinero donado luego de los 25 llamamientos humanitarios de la ONU fueron a un sólo país: Afganistán. En 2003, los gobiernos donantes dieron 73 dólares por persona necesitada para la posguerra en Iraq, pero sólo 16 dólares por persona para la República Democrática del Congo.²⁷

Por eso, por supuesto entre otras cosas, se formularon unos principios de la Iniciativa de Buena Donación Humanitaria, que incluyen aspectos como la confirmación de: los principios humanitarios, el papel de protección y asistencia de la acción humanitaria, el derecho internacional, «al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias», «destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades», solicitar a las agencias humanitarias la participación de los beneficiarios, «promoción de estándares y mejora de la ejecución», facilitar el acceso humanitario seguro, «afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria», entre otros aspectos.²⁸

Pero, a pesar de las buenas intenciones, hay claras dificultades para llevar la práctica la Buena Donación Humanitaria, entre lo que cabe mencionar: la susceptibilidad de los donantes a los medios de comunicación y a los intereses políticos, falta de una fuerte presión en favor de los principios frente a las autoridades, la visión a corto plazo en las políticas de financiamiento de proyectos humanitarios, la confusión entre gobiernos donantes entre ONG humanitarias y otros proyectos (prevención de conflictos, educación para la paz, por ejemplo), limitaciones en la confianza de los donantes hacia las organizaciones receptoras.²⁹

²⁵ La red «People in Aid» incluye organizaciones como Acción contra el Hambre (España), Australian Red Cross, British Red Cross, CARE (Holanda), Catholic Relief Services (Estados Unidos), HAP International (Suiza), International Medical Corps UK (Reino Unido y Estados Unidos), International Rescue Committee (Estados Unidos), Irish Red Cross, Islamic Relief Germany, Islamic Relief Worldwide (Reino Unido), Merlin (Reino Unido), Oxfam America y Oxfam Australia, Save the Children (Reino Unido y Estados Unidos), World Vision International, entre otras.

²⁶ People in Aid: «Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante» Londres, 2003.

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

© Universidad de Deusto. ISSN: 1885 - 298X, Núm. 4/2007, Bilbao, 109-119

<http://revista-derechoshumanos.deusto.es>

²⁷ Sobre el análisis de esta y otras estadísticas, ver: REY MARCOS, Francisco: «La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones», en: *Anuario CIP 2004. Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*, CIP- Icaria. Editorial. 2004

²⁸ «Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship» International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Stockholm, 16-17 June 2003

²⁹ BLEWITT, Richard: «Good donorship: how serious are the donors?» *Humanitarian Exchange*, num. 29, Humanitarian Practice Network, March 2005

Hay necesidades específicas presentadas a los donantes: a) aceptar financiar diagnósticos y misiones exploratorias, b) apoyar la formación en evaluación y en calidad, c) crear unas políticas de adaptación más flexibles en entornos cambiantes, d) aceptar más propuestas de investigación.³⁰

Pero el debate sobre los donantes, más allá de la búsqueda de la calidad, es la razón misma que los mueve: en el caso de los Estados y sus agencias la política exterior de un determinado país y sus intereses; en el caso de los donantes privados las cosas no son tan filantrópicas como quiere creerse sino que obedecen, entre otras cosas, a la reducción de impuestos o la búsqueda de nuevo mercados,³¹ lo que hace que impongan políticas y prioridades a las ONG que poco o nada tienen que ver con el mandato humanitario. El peligroso discurso de la «responsabilidad social corporativa» va en el mismo sentido.

3. Mejoría en la evaluación y la adaptación: accountability

Antes se planteó la mejoría de la calidad técnica de la acción humanitaria y ahora se plantea la rendición de cuentas como el vínculo entre tales indicadores y/o estándares por un lado, y los beneficiarios por otro lado. La rendición de cuentas es una necesidad compartida tanto por el proyecto Esfera, por COMPAS Qualité como por las diferentes redes de acción humanitaria.

La llamada rendición de cuentas (accountability) ha sido más un mecanismo propio de las relaciones entre agencias humanitarias y donantes, que una herramienta para los beneficiarios. En general se piensa que los beneficiarios poco o nada tienen que aportar a la acción humanitaria, incluso alguien podría decir que menos ahora, una vez se han creado estándares y protocolos de trabajo humanitario. Es decir, el riesgo es que la labor subsidiaria del beneficiario ante las dudas del trabajador humanitario desaparezca precisamente en el paso de «tecnificar» lo humanitario.

Como lo decíamos al comienzo, esto puede ser visto de otra manera: como existen consensos medibles del deber ser, el beneficiario tiene ahora otra razón más para ser tenido en cuenta: la supervisión del cumplimiento de tales estándares humanitarios. Es decir, se persigue un objetivo claro, combatir lo que alguien ha

llamado la «impunidad humanitaria», es decir la falta de responsabilidad en el trabajo de las agencias humanitarias.

La rendición de cuentas se plantea como un proceso y no como un momento; no se trataría de informar a una población pasiva sobre algunas decisiones del mundo humanitario, se trata de un diálogo permanente entre las agencias humanitarias y los beneficiarios. Hay una vinculación entre accountability y derechos: la aceptación, implementación y defensa del derecho a la información que tiene el beneficiario de la acción humanitaria. Es decir, el accountability no sería un asunto de «buena intención» institucional sino de derechos de los beneficiarios y deberes de las agencias.

Este diálogo, como todo diálogo, evidencia tensiones y problemas que, pareciera, ser de mejor manejo si no se mencionan, al viejo estilo de la acción humanitaria sin rendición de cuentas. Pero la sostenibilidad de un proceso, la apropiación por parte de los beneficiarios de los logros de la acción humanitaria, la incorporación y la participación de la comunidad, bien valen la pena el «engorroso» proceso del diálogo permanente.

Para que el diálogo sea posible se necesitan varios elementos centrales: a) transparencia, b) participación y c) información. Cada uno de estos elementos necesitan ser visto como una constante en el proceso y no como un acto puntual. La transparencia no puede reducirse a un aspecto puntual y reservar información importante para los beneficiarios en manos de las agencias humanitarias, tampoco se puede entender la participación como un proceso de información al comienzo, al final, y algunas veces participación para transportar las mercancías.

El punto c, información, es esencial y garantía de la transparencia y la participación. Ya no se plantea incluso en términos de un acto discrecional de la agencia humanitaria sino en términos de un deber, el deber de la agencia humanitaria de informar a los beneficiarios de manera sistemática, oportuna y correcta, y el derecho de los beneficiarios de tener acceso a la información.

Esa tarea de informar no es suficiente para garantizar el ejercicio del derecho a la información que el beneficiario tiene. Se necesita empoderar a éste para que recabe información cuando así lo juzgue pertinente, que manifieste sin temores sus críticas

³⁰ GRÜNEWALD, Francois: «Can partnership between NGO and donors strengthen quality of Humanitarian Aid», Quality Project (no date).

³¹ «Survey: wealth and philanthropy: The business of giving». *The Economist*, February 2006

a la acción humanitaria, a que hayan mecanismos que permitan tales expresiones, en que las agencias humanitarias, que tienen los recursos, ejerzan tal poder de manera responsable. En otras palabras, romper la mentalidad colonial de algunos beneficiarios y construir «capacidades locales de dialogar».³²

Hay ya experiencias concretas sobre resultados positivos de mejora de los programas humanitarios mediante el uso del *accountability*³³: el Danish Refugee Council en el Cáucaso Norte, mejoró la percepción de dignidad del beneficiario, la confianza entre la agencias humanitaria y la población, y creó un mejor rango de información para los beneficiarios.

Medair (organización que trabaja en el área de tecnología médica), en Darfur y mediante una investigación en casa, entrevistas individuales y encuestas, identificó problemas, como la insatisfacción por el largo tiempo de espera en las tomas de agua, por qué la inasistencia a los cuidados médicos posteriores a un abuso sexual, etc. En Sri Lanka, Medair obtuvo la información para manejar las tensiones sociales en los albergues y lo relacionado con el paso entre albergues temporales y residencias definitivas, corrupción tanto de las autoridades como de trabajadores humanitarios en la selección de beneficiarios, etc., Oxfam, en Aceh, trabajó descubriendo casos de corrupción.

La participación de los beneficiarios no sólo se trata de informar, tampoco de dialogar, ni mucho menos de hacer tareas logísticas, se trata de participar efectivamente en la toma de decisiones, para lo cual se necesita que los beneficiarios dependan de información necesaria, suficiente y oportuna.

4. Conclusiones a modo de preguntas

Lo central es que los humanitarios tienen, por lo menos, dos niveles de responsabilidad: una en cuanto a agentes que temporalmente reemplazan al Estado, la acción humanitaria reemplaza y/o complementa la acción estatal en aquellos contextos donde el Estado no quiere y/o no puede, ese reemplazar implica unas responsabilidades, no igual a la de los Estados porque las ONG

no tienen ni el monopolio de la fuerza ni del aparato burocrático-administrativo, pero en todo caso moralmente relevantes.

Por otro lado, los humanitarios reciben unos recursos financieros por sus acciones, eso implica una compromiso implícito de ofrecer calidad tanto para con el donante del dinero como para con la persona a nombre de la cual se pidió el dinero: los donantes.

Para resumir, aunque sigue abierto el debate sobre indicadores y números, sin duda son los derechos humanos el marco conceptual desde el cual es posible garantizar la calidad de la acción humanitaria, si esta se piensa en términos de la dignidad de los beneficiarios.

El citado debate abierto debería situarse el debate en torno a los temas centrales³⁴:

- a) ¿es conveniente involucrar en un proyecto de este tipo a actores gubernamentales y multilaterales o debe ser algo sólo de ONG? ¿existe lo que algunos llaman la comunidad humanitaria con intereses comunes en esta materia o es esto inapropiado? ¿no existe el riesgo de que los donantes empleen a las ONG —cosa que ya hacen— como meras subcontratas con esos estándares de calidad?
- b) ¿hasta donde es posible estandarizar la respuesta humanitaria y normativizarla? ¿qué riesgos tiene esto? ¿cómo relacionar esta dimensión técnica con los principios y valores? ¿vamos hacia una élite acreditada de ONG que construirían un oligopolio? ¿qué es mejor, un «oligopolio» responsable o una «democratización» del acceso a los recursos sin control de calidad?
- c) ¿cómo incorporar desde una perspectiva normativa aspectos como la protección, el espacio humanitario, el trabajo de proximidad, el enfoque de género,...? ¿cuando podemos decir que una acción humanitaria es exitosa? ¿cuál información se debe incluir o excluir a la hora de evaluar y de formular indicadores de gestión de lo humanitario?
- d) ¿cómo superar la brecha entre la oficina de cooperación y la realidad del terreno? ¿cómo vencer la resistencia que

³² Conversación con una de las personas responsables del *Humanitarian Accountability Partnership*, Ginebra, septiembre de 2006

³³ Humanitarian Accountability Partnership: *The Humanitarian Accountability Report 2005*, Ginebra, 2006, pp. 27-32

³⁴ Tomado de: REY MARCOS, FRANCISCO, DE CURREA-LUGO, VÍCTOR: *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002, p. 120

impone la burocracia a la mejora en la calidad? ¿cómo unir los principios humanitarios a los procedimientos empresariales? ¿cómo superar la brecha entre los estándares y los debates ético-políticos?

En cualquier caso para las ONG humanitarias cuando se habla de eficacia o de eficiencia no se habla de una eficacia desideologizada y basada sólo en aspectos técnicos o logísticos. Esta tendencia pseudo-aséptica de la cooperación ha llevado al afianzamiento de tres dogmas: la dictadura de la factura, la tiranía del indicador y la lotería de las subvenciones, dogmas que sobrepasan los alcances del presente trabajo. Lo cierto es que la tendencia a tecnificar para mejorar la acción humanitaria tiende a confluir, tristemente, con la tendencia a la tecnocracia de un discurso donde lo neutral no es un principio sino un pretexto.

Por el contrario, aquí se insiste en el cumplimiento de los fines, objetivos y principios que configuran la acción humanitaria, sin renunciar a la protección debida a los derechos de las personas y, al tiempo, garantizando la mayor calidad posible. Algunos plantean mecanismos precisos tales como «la Carta de derechos del beneficiario» con riesgo de juridificar en una norma sin aplicación clara las relaciones ONG-beneficiarios; un «contrato social humanitario» que tiene un problema de entrada de suponer igualdad de posición entre los donantes, las ONG y los beneficiarios, cuando en verdad este no es un triángulo equilátero sino un triángulo escaleno, con todos los lados desiguales.

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.