

Términos de Referencia del Grupo de trabajo de Recuperación Temprana 2015

1. Antecedentes

El clúster de Recuperación temprana (RT) inició su labor en septiembre del 2006 tras una Misión del IASC a Colombia dónde se recomendó crear este grupo de trabajo temático que permitiera responder de una manera coordinada y eficiente a la especificidad de las emergencias complejas y prolongadas en Colombia y fortalecer la respuesta humanitaria desde una lógica de articulación entre lo humanitario y el desarrollo.

Esta misión destacó la importancia de que este clúster hiciera parte de la arquitectura humanitaria del país siguiendo los criterios de la reforma humanitaria y estuviera coordinado por PNUD (como líder mundial de RT) y coliderado por OIM y posteriormente también por Mercy Corps. También se enfatizó en la relevancia de que la RT no podía depender de la existencia o no del sector, sino que ésta se trataba de una responsabilidad de todas las agencias y organizaciones tanto humanitarias como de desarrollo que trabajan en crisis y postcrisis y que debiera estar recogida en todos mandatos y planes estratégicos y operativos.

En el 2010, una Misión inter-clúster hizo específicas recomendaciones al IASC Colombia relacionadas con enfatizar en estrategias de coordinación multisectorial y minimizar obstáculos para la coordinación entre la agenda humanitaria y la agenda de transición y desarrollo. En el 2013, y profundizando en las recomendaciones establecidas por la Agenda transformadora y los lineamientos del clúster global de RT, el clúster pasó a ser un grupo de trabajo con una doble funcionalidad. *1- Profundizar en un mecanismo que ayudara a asegurar una mayor transversalización del enfoque de RT en toda el ciclo de respuesta humanitaria; 2- Posicionar e implementar un marco programático específico que permitiera responder de manera rápida a las emergencias pero también ayudará a establecer procesos de transición hacia soluciones sostenibles de mediano y largo plazo.*

En abril del 2015 se realiza en Colombia un taller de RT con presencia del Clúster global de RT, delegados de todos los clústers/ sectores y de todos los Equipos Humanitarios Locales del país con el objetivo de revisar y actualizar la conceptualización de la RT en el contexto colombiano y discutir sobre el funcionamiento y operativización del grupo de trabajo en el presente contexto de transformación humanitaria.

2. Marco conceptual de la RT

La RT es una responsabilidad de toda la comunidad humanitaria y debe estar integrada como enfoque y como acciones concretas en todos los mecanismos de respuesta en contextos tanto de crisis como de postcrisis. Esto supone que la RT contempla *el qué* pero también *el cómo* se deberían hacer las intervenciones partiendo de la premisa que tanto uno como otro hacen que dependa que las comunidades puedan recuperarse o no de las crisis y evitar que se éstas se cronifiquen en el tiempo.

La definición del Grupo Internacional de trabajo del IASC en RT establece que “la RT es la recuperación que inicia en un contexto humanitario de conflicto o desastre natural. Es un proceso multidimensional durante y después de la crisis guiado por principios de desarrollo. Su finalidad es generar procesos auto sostenibles, de apropiación nacional y resilientes para la Recuperación durante y después de la crisis”¹. La RT inicia así en contextos de crisis pero busca generar procesos sinérgicos de recuperación de mediano y largo plazo que permitan impulsar procesos desarrollo y de construcción de paz sostenibles, tratando de transformar las causas subyacentes que generaron los conflictos y previniendo que éstos vuelvan a suceder.

Como enfoque, la RT se concreta en un conjunto de mecanismos de planificación y principios orientadores que le apuestan a la implementación de acciones coordinadas, integrales, sostenibles e incluyentes que permiten construir mejor las respuestas humanitarias (“Build Back Better”), evitando la dependencia de la ayuda y la institucionalización de la emergencia.

Los principios orientadores de la RT tienen que ver con que las comunidades se recuperen lo antes posible de las crisis y fortalezcan su capacidad de resiliencia, mejorando sus capacidades para exigir derechos y enfrentar, y prevenir los riesgos; de igual manera, la RT supone generar procesos de apropiación institucional y de gobernabilidad de manera a fortalecer al Estado en sus capacidades institucionales para responder eficaz y eficientemente frente a las emergencias y tratar a su vez, los retos estructurales del desarrollo sostenible. La resiliencia tiene que ver con la capacidad de prepararse ante los riesgos, desarrollando capacidad de superación y aprendizaje continuo y promocionando una cultura de gestión de riesgos. La RT también implica el fomentar prácticas participativas e incluyentes tanto para el levantamiento de necesidades y capacidades como en procesos de monitoreo, evaluación y en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan empoderar a las comunidades en las acciones que se realicen tanto en contextos de emergencia como en contextos de transición. La RT supone la comprensión amplia de la situaciones y de los contextos buscando no sólo responder a las necesidades más urgentes humanitarias sino también a aquellas causas subyacentes y estructurales que generan los conflictos emergentes, reconociendo y capitalizando los activos, oportunidades y capacidades de desarrollo existentes desde una lógica de acción sin daño y desde un enfoque de protección y de derechos. Las intervenciones con enfoque de RT buscan maximizar sinergias y establecer no sólo mecanismos de coordinación operativa y de intercambio y gestión de la información sino mecanismos más profundos que permitan incrementar impactos positivos y transformadores en las poblaciones afectadas, ayuden a prevenir y mitigar nuevas conflictividades, busquen complementariedades y promuevan la equidad y la incorporación de temas transversales en el accionar (cuidado del medio ambiente, protección, centralidad de los derechos humanos, incorporación de estrategias de prevención de VIH/SIDA entre otros), reduciendo las brechas estructurales por condiciones de género, condiciones físicas, etarias, culturales, étnicas etc.

¹ IASC-Cluster Working Group on Early Recovery, “Implementing Early Recovery”, Julio 2006.

3. Marco programático de la RT

Como marco programático, la RT se centra tanto en responder en contextos de emergencia y crisis como en respuestas de transición que requieran de acciones más sostenibles encaminadas al desarrollo y a las soluciones sostenibles. Si bien en la fase inmediatamente posterior a una situación de crisis o de conflicto la urgencia se ubica en las necesidades dictadas por la emergencia, simultáneamente se requiere establecer los fundamentos de restablecimiento de las comunidades afectadas, a procesos de desarrollo de corto y mediano plazo.

Esto debe ser planificado e implementado desde el inicio, para aminorar el sufrimiento de las personas afectadas y mejorar su capacidad de reintegración social y su ciudadanía activa. Además, en situaciones de emergencia se ven afectadas las capacidades institucionales gubernamentales locales y regionales de respuesta y de las comunidades mismas para establecer, dirigir y llevar a cabo planes de restablecimiento con una visión más allá de la emergencia por lo que es fundamental poner un foco de atención específico en este tema, evitando pensar que pasar de la emergencia a la rehabilitación y al desarrollo se trata de una lógica de intervención inconexa y diacrónica.

Al contrario, se tratan de etapas sinérgicas que deben contemplarse desde el principio y que aunque tengan una cierta temporalidad en la priorización de las respuestas, éstas deben ser planificadas, contempladas y atendidas desde el inicio. Por ende, una estrategia de recuperación temprana debe garantizar que las inversiones de corto plazo se integren en marcos de programación nacional (y en presupuestos) para el desarrollo en el mediano y largo plazo.

Esto hace que la recuperación temprana esté íntimamente vinculada a la construcción de paz puesto que su lógica de intervención busca pasar de una situación de “paz negativa” (ausencia de crisis o de conflicto emergente) a una situación de “paz positiva” donde se pueda transformar aquellas causas culturales y estructurales que llevaron a condiciones de violencia e injusticia promoviendo el desarrollo de condiciones de equidad, bienestar y desarrollo humano que ayude a ampliar oportunidades, mitigar riesgos y potenciar capacidades. El enfoque de construcción de paz permite pensar y planear, aún en contextos de emergencia, en una perspectiva que va más allá de la respuesta inmediata (y a veces aislada); supone la capacidad de las comunidades, del Estado y de la cooperación internacional de diseñar, e impulsar acciones integrales (en el corto, medio y largo plazo) que permitan a una sociedad y a un estado recuperarse, prevenir, gestionar y resolver los conflictos -a través de sus propias capacidades y potencialidades- sin recurrir al uso de la violencia.

La RT como marco programático incluye elementos de recuperación de medios de vida y esquemas de empleo de emergencia y generación de ingresos como sistema de sustento, reactivación de mercados y recuperación empresarial, coordinación interinstitucional para la recuperación (acceso y mejoramiento de servicios básicos y activación de rutas de

atención) y la transición hacia soluciones sostenibles (en contextos de retornos, reubicaciones, reintegraciones sostenibles), fortalecimiento de esquemas de gobernanza y gobernabilidad en crisis (fortalecimiento de la gestión pública para la emergencia, la recuperación y la construcción de paz, procesos de planeación y priorización rápida participativa, proyectos de impacto rápido) estrategias de rehabilitación de infraestructura comunitaria, programas de gestión de riesgo, protección al medio ambiente y adaptación al cambio climático, gestión de residuos y remoción de escombros, estrategias de seguridad humana y cohesión social y fortalecimiento organizativo para la autoprotección la participación, el liderazgo, la resolución de conflictos y la prevención de violencias.

Mientras que la ayuda de emergencia se centra en las necesidades individuales, la programación para la RT se centra en el desarrollo y/o recuperación de los sistemas de apoyo.

A todo lo anterior, se suma algo fundamental que tiene que ver con la preparación y acompañamiento a los territorios tanto a nivel institucional como a nivel comunitario del diseño y desarrollo de “agendas de paces territoriales” que aunque puedan recoger los puntos de negociación que se encuentran actualmente en la mesa de negociaciones en la Habana, van mucho más allá de ésta y no dependen exclusivamente del resultado de las negociaciones en curso. Se recogen aquí temas como DDR (desarme, desarrollo y reconciliación), desarrollo rural y acceso a tierras, derecho de las víctimas, estrategias de verdad, memoria y reconciliación, sustitución de cultivos de uso ilícito y mecanismos de verificación, refrendación e implementación de los acuerdos de paz en lo local.

Por otro lado, cabe decir que si bien estos son temas propios de RT que hay que incluir y tener en cuenta en los sistemas de planeación y priorización tanto humanitaria como de desarrollo y favorecen procesos de transición, desde todos los sectores de la arquitectura humanitaria también se puede y se debe favorecer la RT. Esto supone buscar mecanismos sostenibles para que las intervenciones humanitarias de emergencia culminen en esquemas estabilización y restablecimiento en sectores tales como; albergues, seguridad alimentaria, protección, salud, educación en emergencias y agua y saneamiento.

4. La RT en el contexto Colombiano

Las características de la crisis en Colombia han conducido al Equipo Humanitario País y a las diferentes organizaciones y agencias que hacen parte del mismo, a desarrollar esquemas de RT desde los diferentes clusters/sectores ampliando el marco tradicional humanitario; sin embargo, sigue siendo necesario profundizar en mecanismos más sistemáticos e integrales que permitan garantizar que las intervenciones humanitarias sean más estratégicas y se logre minimizar el trabajo sectorizado por un trabajo holístico y multisectorial que apunte a una respuesta conjunta y coordinada que combine la respuesta de emergencia con respuestas más enfocadas a la transición al desarrollo.

El contexto colombiano por el que la RT cobra todo el sentido, se caracteriza por:

- Un conflicto violento prolongado, arraigado y volátil, causante de una crisis humanitaria compleja y de protección de grandes dimensiones que ha generado emergencias por desplazamientos masivos y “gota a gota,” presencia de grupos armados ilegales (guerrillas y grupos post desmovilización) y lucha por el control territorial y control de los recursos naturales (incluida minería ilegal) y del narcotráfico, despojo de tierras, muertes selectivas y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, restricciones de movilidad, afectaciones por MAP-MUSE, reclutamiento forzado, violencia sexual como mecanismo de guerra, hostigamientos, amenazas a líderes y lideresas y defensores de derechos humanos, rupturas del tejido social y pérdida de medios de vida y de sustento de las comunidades.
- Un conflicto social, político y armado heterogéneo entre regiones y comunidades en cuanto a sus actores, causas, fines, recursos estratégicos y respuestas del Estado.
- Un conflicto diverso que sufre de afectaciones cíclicas por desastres naturales generando a menudo situaciones complejas de doble afectación en poblaciones ya afectadas por conflicto armado.
- Diversas oportunidades e iniciativas locales, regionales y nacionales de alternativas de manejo y de transformación no-violento del conflicto, de construcción de paz y de desarrollo en medio del conflicto.
- Un proceso de negociaciones de paz en curso entre el Gobierno nacional y las FARC que ha logrado los mayores avances en la historia y unas negociaciones preliminares con el ELN, siendo una prioridad absoluta la agenda de paz y la preparación del país para “el postconflicto”.

De esta manera, Colombia cuenta con una situación ambivalente en la cual coexisten en medio del conflicto y en medio de *una supuesta preparación para el postconflicto*, una crisis humanitaria y de protección latente junto con unas claras y diversas oportunidades de construcción de paz y desarrollo y respuesta del estado, así como altos niveles de pobreza en un país de renta media aspirante a la OCDE. Lo anterior justifica la necesidad de implementar estrategias diversas, contextualizadas y complementarias de RT que permita que las oportunidades existentes gocen de bases para hacerlas sostenibles en el tiempo y así poder atenuar los impactos negativos de las múltiples conflictividades, respondiendo de manera urgente a las situaciones humanitarias pero también a los desequilibrios sociales, propendiendo por soluciones sostenibles en materia de atención a víctimas, desarrollo y construcción social de la paz.

Con el fin de contar con un concepto operativo de la RT, el **GTRT ha formulado la siguiente definición de Recuperación Temprana en Colombia:** “La RT se entiende como la recuperación inicial en un contexto humanitario de crisis y/o postcrisis (i.e. generado por desastres naturales o conflicto armado), de transición y/o en un contextos de vulnerabilidad y crisis de protección generada por un conflicto violento arraigado por múltiples causas estructurales subyacentes y con graves consecuencias humanitarias. Es un proceso multidimensional guiado por principios de desarrollo sostenible y construcción de paz con enfoque de derechos, de género y con un enfoque centrado en la protección. Su finalidad

es generar procesos de recuperación y desarrollo que sean sostenibles (aun en medio del conflicto y de las crisis) y que sean de apropiación local, fortaleciendo la capacidad de resiliencia de las comunidades y promoviendo procesos de paz territorial que articulen las agendas humanitarias con las agendas de paz y desarrollo”.

5. Rol y Objetivos del Grupo de trabajo de RT

El grupo de trabajo de RT cumple con tres roles principales en Colombia que justifican su permanencia, su activación como sector y su funcionamiento.

En primer lugar, el grupo de trabajo busca complementar la respuesta humanitaria con acciones programáticas que le son propias. En este sentido, pretende responder de manera rápida, pertinente y eficaz ante contextos de crisis humanitaria y de transición de manera a poder “salvar vidas” pero también “salvar medios de vida” anclados en la capacidad de sustento y de resiliencia para una vida digna de las poblaciones afectadas. De igual manera, el grupo de trabajo buscará mecanismos eficaces para responder de manera rápida en el apoyo a la implementación de los acuerdos de paz una vez éstos estén firmados, fortaleciendo la respuesta del estado y apoyando en la construcción de “dividendos de paz” que permitan construir confianzas en la paz por parte de las comunidades. Lo anterior, teniendo en cuenta el hecho que los primeros años después de una firma de paz, son años muy vulnerables y se prevé una fuerte situación de inseguridad y un posible recrudecimiento del conflicto armado que alimentaría desconfianzas e incredulidades ante el proceso.

En segundo lugar, el grupo de trabajo tiene el rol de apoyar en la transversalización del enfoque de RT en todo el ciclo de respuesta humanitaria y de recuperación/transición. Finalmente, el grupo de trabajo tiene el importante rol de apoyar en la articulación entre las agendas humanitarias y las agendas de desarrollo y paz mediante estrategias de RT que faciliten los puentes entre ambas dimensiones, ayuden a establecer marcos programáticos, integrales y estratégicos de respuesta y complementariedad y promuevan la transformación de los mecanismos de coordinación existentes (Equipos humanitarios Locales en Equipos Locales de Coordinación).

Sumado a ello, se pueden identificar otras oportunidades de trabajo surgidas de los lineamientos internacionales tales como:

- Desarrollo de instrumentos y metodologías para la planeación y programación de RT;
- Movilización de expertos temáticos o de RT por medio de una capacidad inmediata de despliegue para respuesta a crisis;

Así las cosas, en Colombia se plantean los siguientes objetivos de trabajo:

1. Abogacía e incidencia:

- 1.1 Abogacía con el Coordinador Humanitario, el EHP, el UNCT, grupo de cooperantes, institucionalidad, sociedad civil en temas priorizados relacionados con la Recuperación Temprana como enfoque y como marco programático, medios de vida, soluciones sostenibles y construcción de paz, entre otros.
- 1.2 Incidencia para la implementación de estrategias de verificación, refrendación e implementación rápida de los acuerdos de paz en su etapa temprana para generar dividendos de paz y otras oportunidades que puedan ser presentadas a diferentes fuentes/mecanismos de financiación.
- 1.3 Visibilización de situaciones/contextos/ temas de interés, apoyando la respuesta de las entidades relevantes.
- 1.4 Incidencia para la coordinación a nivel nacional y territorial, la coordinación de los agentes humanitarios y de desarrollo, las autoridades nacionales y los actores regionales y locales en torno a la recuperación temprana y las soluciones sostenibles.

2. Coordinación de programas:

- 2.1 Mapear actores e iniciativas de RT, paz y desarrollo en los contextos de coordinación.
- 2.2 Planear, gestionar, e implementar proyectos de recuperación rápida de RT que permita complementar la respuesta humanitaria de emergencia con mecanismos rápidos de recuperación de medios de vida y acceso a mercados, esquemas de empleo de emergencia, gestión de riesgos, acceso a servicios básicos, rehabilitación y estrategias de cohesión social.
- 2.3 Planear, gestionar e implementar proyectos de recuperación de generación de ingresos, desarrollo económico incluyente, soluciones sostenibles, reintegración social y comunitaria, prevención de riesgos, acceso a la tierra y desarrollo rural, gobernabilidad democrática, entre otros.
- 2.4 Identificación y articulación de actores, acciones y mecanismos de planeación (SRP, UNDAF,) para promover intervenciones interagenciales, multisectoriales, integrales y coordinadas que favorezcan la recuperación temprana y una mayor complementariedad entre las acciones humanitarias y las de desarrollo y construcción de paz.
- 2.5 Identificar espacios de interlocución con las autoridades gubernamentales locales, regionales y nacionales, así como con la sociedad civil, para promover la articulación, complementariedad en las respuestas.
- 2.6 Organizar misiones conjuntas para el seguimiento y monitoreo de la situación humanitaria, de desarrollo y construcción de paz.
- 2.7 Fomentar la coordinación en la elaboración de planes de contingencia y sistemas de verificación y alerta tempranas
- 2.8 Impulsar estrategias de movilización de recursos a través de mecanismos de financiación humanitaria tales como CERF o ERF, etc y mecanismos de financiación de paz y desarrollo.

2.9 Promover un intercambio y análisis regular de información sobre las dinámicas humanitarias, de desarrollo y de construcción de paz, identificando brechas, vacíos prioridades y oportunidades.

3. Asesoramiento en la transversalización del enfoque de RT en la programación humanitaria/desarrollo:

3.1. Diseño e implementación de instrumentos de necesidades y capacidades para la RT.

3.2 Asistencia técnica en la planeación estratégica con enfoque de RT y puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación con una batería específica de indicadores que permita medir los impactos en términos de RT.

3.3 Asesoría en la transversalización del enfoque en instrumentos de planeación sectorial o multisectorial (SRP, UNDAF, planes de respuesta de los ELC, planes sectoriales de los clústers/sectores)

3.4 Puesta en marcha de una estrategia de capitalización de experiencias y buenas prácticas en RT y soluciones sostenibles.

4. Formación y fortalecimiento de capacidades

4.1 Fortalecimiento de capacidades del EHP, UNCT, clústers y sectores en temas relevantes de RT, temas humanitarios, desarrollo y paz.

4.2 Fortalecimiento a los puntos focales de RT a nivel de los clústers/sectores y a los EHL en su rol de liderar los temas de RT, desarrollo y paz.

4.3 Acompañar la transformación de los Equipos humanitarios locales en Equipos locales de coordinación como espacios para el diálogo, intercambio de información y coordinación estratégica entre los actores internacionales.

4.4 Establecer, cuando oportuno, subgrupos de trabajo temáticos en RT en los ELC, evaluando de manera regular la pertinencia de mantenerlos activos.

4.5 Establecer un mecanismos de coordinación y de fortalecimiento de capacidades con el nivel global, despliegue de recursos humanos de los roster SURGE y CRU y coordinación entre el nivel nacional y los Equipos locales de coordinación.

5. Estructura y mecanismos de coordinación

Los actuales mecanismos de coordinación existentes de los cuales se deriva un mecanismo de interlocución con el grupo de trabajo de RT son:

- **EHP:** esta instancia de coordinación humanitaria conformada por el SNU y organizaciones internacionales liderado por el Coordinador Humanitario se trata de un mecanismo de coordinación, seguimiento y toma de decisiones en los temas humanitarios del país. Esta instancia integra una estructura con 7 clústers/sectores activos (Protección, SAN, Salud, Wash, Albergues, Sector Educación en Emergencia y GT de RT), un grupo de coordinación interclúster (GIC) y 9 Equipos humanitarios locales.

- **GIC:** esta instancia de coordinación técnica conformada por los líderes de cada uno de los clústers/sectores permite dinamizar los acuerdos y compromisos tomados en el marco del EHP.
- **UNCT:** se trata del sistema de coordinación interinstitucional del SNU liderado por el coordinador residente que hace referencia a los temas de desarrollo y paz del país alineado con las prioridades institucionales.
- **Grupo de trabajo RT:** esta instancia del nivel nacional busca articular, dar lineamientos, orientar y responder con herramientas específicas, procedimientos, programas y planes de respuesta al contexto de crisis, postcrisis y de transición haciendo énfasis en los temas de RT, soluciones sostenibles y construcción de paz.
- **Red de RT:** esta instancia se trata de un mecanismo de coordinación y articulación de puntos focales formados en RT a nivel tanto de los clústers/sectores como a nivel de los Equipos Locales de Coordinación. Esta red se encontrará al menos dos veces al año y tendrá reuniones periódicas de fortalecimiento de capacidades en los temas relevantes y establecerá mecanismos de comunicación y reporte con el nivel nacional.
- **Equipos Locales de Coordinación:** estos espacios se tratan de los nuevos mecanismos de coordinación tanto humanitarios como de temas de paz y desarrollo que tendrán un liderazgo compartido entre agencias humanitarias y de desarrollo para asegurar la vinculación entre ambas agendas.
- **Grupos de trabajo temáticos de RT:** en el marco de los ELC se pueden desarrollar GTT/RT si la dinámica local lo requiere de manera a crear procedimientos, mecanismos, herramientas específicas y contextualizadas articuladas con el nivel nacional con aquellos actores locales más afines a los temas de RT, desarrollo y paz.
- **Instancias de coordinación con Gobiernos nacional, regional y local y otros actores.** en el marco de la arquitectura humanitaria nacional y los ELC se establecerá un mecanismo de coordinación con la institucionalidad y otros actores relevantes de la sociedad civil, de la academia y del sector privado buscando identificar conjuntamente necesidades y capacidades, estableciendo prioridades y complementariedades en las respuestas de manera a incrementar los impactos con las comunidades beneficiadas.