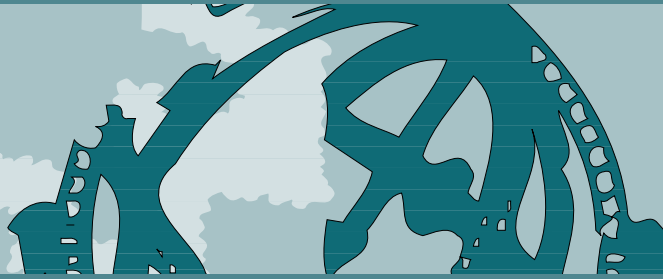


33



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo

Objetivos, puesta en práctica y críticas

Karlos Pérez de Armiño



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo

Objetivos, puesta en práctica y críticas

Karlos Pérez de Armiño

Karlos Pérez de Armiño es Doctor en Ciencias Políticas, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco, así como investigador y consultor de Hegoa.

HEGOA

Facultad de Ciencias Económicas
Avenida Lehendakari Aguirre, 83
48015 BILBAO

Tfno.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40
Email: hegoa@bs.ehu.es • <http://www.ehu.es/hegoa>

Manuel Iradier, 6 bajo
Tfno. y fax.: 945 13 15 87
Email: hegoavitoria@sarenet.es
01005 VITORIA-GASTEIZ

La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo

Karlos Pérez de Armiño
Cuadernos de Trabajo de Hegoa
Número 33
Noviembre 2002

D.L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962
Impresión: LANKOPI, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Índice

1. Introducción	5
2. El debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo	9
2.1. Dos generaciones: <i>continuum</i> y <i>contiguuum</i>	11
2.2. Vinculación emergencia-desarrollo en conflictos armados	14
3. Criterios e implicaciones prácticas	17
3.1. Análisis de las capacidades y las vulnerabilidades	19
3.2. Características de la ayuda humanitaria orientada al desarrollo	20
3.3. Desarrollo orientado a reducir el riesgo de desastres	25
4. Aplicación institucional del debate sobre la vinculación	27
5. Críticas a la vinculación emergencia-desarrollo	33
6. Conclusiones	39
7. Bibliografía	43

I. Introducción¹

El objeto de este trabajo es analizar uno de los debates más importantes habidos desde mediados de los años 80 en el campo de la cooperación internacional: el debate sobre si resulta necesaria y sobre cómo llevar a cabo una vinculación entre la ayuda humanitaria, la ayuda a la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo. El debate sobre la *vinculación emergencia-desarrollo* (como podemos denominarlo de forma abreviada, pues la rehabilitación es un eslabón intermedio) ha sido un terreno muy fértil, que ha dado lugar a innumerables publicaciones, seminarios, consultorías y documentos directrices de prácticamente todas las organizaciones involucradas en la ayuda internacional.

Aun así, se trata de una discusión todavía abierta, sobre la que los diferentes actores, y en concreto las ONG, tienen diferentes visiones, tradiciones, niveles de conocimiento e, incluso, vocabulario². En este sentido, no aspiramos aquí a resolver los difíciles dilemas que implica sobre el terreno la aplicación de unas pro-

puestas u otras. Más bien pretendemos ofrecer una visión estructurada del debate, analizando su evolución al calor de los cambios experimentados por el sistema internacional de ayuda, sus diferentes enfoques con sus respectivas implicaciones operativas, así como algunas aportaciones críticas recientes que han venido a revitalizar la discusión. Este estudio, en definitiva, quisiera servir de punto de apoyo sobre el que cada organización pueda realizar su propia reflexión.

La evolución y expansión del debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo han venido marcadas por los profundos cambios teóricos, políticos y operativos experimentados durante la última década por la ayuda internacional y, más concretamente, por la ayuda humanitaria. En efecto, aunque nacido a raíz de las grandes hambrunas africanas de mediados de los 80, el debate sobre la vinculación cobra su apogeo de la mano de una nueva visión de la ayuda humanitaria, que ha sido denominada “nuevo humanitarismo”,

¹ Una versión más amplia de este trabajo puede verse en: Karlos Pérez de Armiño (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del “nuevo humanitarismo”. Reflexiones y propuestas*, Temas de Cooperación, nº 13, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid. La investigación que ha servido de base a ambas publicaciones ha sido realizada por el autor en el marco del Proyecto de Información y Sensibilización desarrollado por dicha Coordinadora con motivo de la Presidencia Española del Consejo de Ministros de la UE, financiado por la Comisión Europea.

² Algunas de tales diferencias se plasman en las diversas denominaciones, con sus propias connotaciones y contenidos, atribuidas por cada organización a su ámbito de trabajo: socorro, ayuda de emergencia, ayuda humanitaria o acción humanitaria. Para un trabajo panorámico como éste hemos optado por utilizar el concepto de “ayuda humanitaria”, por la amplitud de sus contenidos y por contar con un amplio arraigo y uso en nuestro entorno. El de “ayuda de emergencia” y, sobre todo, el de “socorro” están hoy en cierto desuso. Por su parte, aunque el de “acción humanitaria” se encuentra cada vez más extendido, no lo utilizamos aquí por cuanto apenas se ha utilizado a lo largo del debate cuya evolución histórica nos proponemos analizar, al tiempo que presenta matices distintivos (la protección de derechos, el testimonio, etc.) que no forman parte del discurso ni de la práctica de muchas organizaciones.

“humanitarismo orientado a objetivos” o “ayuda humanitaria desarrollista”. Esta visión presenta diferencias filosóficas y prácticas respecto a la concepción clásica de la ayuda humanitaria, habiendo adquirido para mediados de los años 90 un carácter hegemónico al ser asumida por la mayor parte de los gobiernos donantes, las agencias multilaterales y buena parte de las ONG.

La gestación de este nuevo humanitarismo se debió principalmente a dos factores. El primero de ellos fue el impacto causado por las críticas lanzadas por numerosos autores y evaluaciones en relación a diversas operaciones de ayuda humanitaria (como la que siguió a la crisis de Ruanda de 1994), tales como el carácter paliativo y no sostenible de su impacto, su falta de eficiencia y profesionalidad, así como incluso su posible contribución a la perpetuación de los conflictos armados (mediante los robos de la ayuda, el refuerzo de los contendientes, etc.). El segundo factor fueron los cruciales cambios geopolíticos derivados de la conclusión de la Guerra Fría a fines de los años 80 y principios de los 90, que acarrearón una transformación en la naturaleza de las crisis humanitarias y en la respuesta a las mismas. En efecto, la confrontación bipolar entre los bloques fue reemplazada por un auge de las llamadas *emergencias políticas complejas*, esto es, graves crisis humanitarias en contextos de guerra civil y quiebra de las estructuras económicas y políticas. De esta forma, la mayor parte de la ayuda humanitaria comenzó a tener por destino las crisis derivadas de conflictos armados, que constituyen contextos mucho más complejos e inciertos que los desastres naturales.

En respuesta a estos cambios y desafíos comenzó a surgir una nueva concepción de la ayuda humanitaria, que ponía en cuestión y a veces superaba diversos principios teóricos e instrumentos operativos que la habían caracterizado durante décadas. Veamos a continuación algunas de las diferencias entre este nuevo humanitarismo y el clásico.

En primer lugar, el nuevo humanitarismo entiende que los objetivos tradicionales de la ayuda humanitaria, es decir, salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de desastres, son meramente paliativos e insuficientes. De este modo, postula que la ayuda debería servir también para promover objetivos más amplios, en particu-

lar estos tres: la construcción de la paz (incluso durante situaciones de conflicto), la defensa de los derechos humanos, y, sobre todo, el desarrollo. He aquí donde encuentra su encaje el debate sobre la vinculación.

Otra característica del nuevo humanitarismo consiste en su concepción “política” de la ayuda humanitaria. Es decir, si la ayuda humanitaria clásica se orientaba hacia las personas, para salvar las vidas y aliviar las necesidades de los golpeados por un desastre, el nuevo humanitarismo propone una ayuda orientada a estimular procesos políticos y sociales, tales como el desarrollo o la construcción de la paz. Esta ayuda debe ser “políticamente inteligente” y “políticamente consciente” del contexto en el que se realiza, a fin de poder contribuir a tales objetivos. Tal aspiración contrasta con la ayuda humanitaria clásica, vista ahora como *naïf*, por cuanto frecuentemente actuaba ignorando el contexto político e incluso sus posibles consecuencias sobre éste.

Tal visión de la ayuda humanitaria como una herramienta para alentar procesos políticos ha dado lugar a que, durante los años 90, ésta se haya convertido de forma creciente en un componente de la política exterior de los países donantes, como ha ocurrido por ejemplo en la Unión Europea. Los donantes han tendido a establecer “marcos globales de políticas”, que definen sus relaciones de todo tipo con los países periféricos o pobres, marcos en los cuales la ayuda humanitaria se combina no sólo con la cooperación para el desarrollo (facilitando la vinculación entre ambas), sino también con otros elementos, como las relaciones diplomáticas, las relaciones económicas y comerciales, y las cuestiones de seguridad y defensa. Un aspecto positivo de esta tendencia es que puede incrementar la coherencia entre las diferentes iniciativas de los donantes, reforzándose las unas a las otras. Sin embargo, parece evidente que también ha conllevado una creciente politización de la ayuda humanitaria, cada vez más subordinada a los intereses políticos, económicos y militares de los donantes. Igualmente, cabe hablar de una cierta militarización de la misma, perceptible en contextos en los que los militares acometen funciones propias del personal humanitario, generando una confusión entre las funciones humanitarias y las militares que pueden ser negativas e incluso peligrosas en una situación de conflicto.

Estas tendencias han venido acompañadas de un cierto cambio en los fundamentos éticos de la ayuda humanitaria. Su concepción tradicional se basaba en el principio del “imperativo humanitario”, esto es, de una obligación moral para ayudar a toda persona en necesidad, sin importar quién fuera o dónde estuviera. Por el contrario, en los últimos años, este principio ha sido progresivamente sustituido por una “ética consecuencialista”, que niega la idea de una obligación absoluta y cree que la ayuda debe proporcionarse, o no, en función de sus previsibles consecuencias futuras, esto es, de que contribuya o no a los objetivos establecidos. De este modo, la ayuda humanitaria, antes vista como incondicional, ahora frecuentemente es objeto de las denominadas “condicionalidades humanitarias”, esto es, se proporciona en la medida en que los países receptores asuman determinados compromisos o acciones (determinados cambios políticos, un mayor respeto a los derechos humanos, etc.), llevando incluso a situaciones en las que la ayuda es denegada a determinados lugares o colectivos. Un ejemplo de esto se dio a finales de los años 90 en Serbia, donde la ayuda se proporcionó a ciudades controladas por la oposición, pero se negó a las gobernadas por el partido de Milosevich. Además, en este sentido, se ha expandido el principio denominado *do no harm* (“no hacer daño”), esto es, que la ayuda no debe proporcionarse cuando se sospeche que puede causar más perjuicios que beneficios.

Este uso condicional de la ayuda puede resultar positivo en cuanto que contribuya a estimular cambios sociales y políticos que mejoren a largo plazo el bienestar y las libertades de las personas. Sin embargo, parece claro que tal uso contradice el principio clásico de que la ayuda humanitaria es un derecho universal de cada persona en función de sus necesidades. De este modo, por muy efectiva que pueda resultar esta forma de presión política, no deja de suscitar serios dilemas morales.

Todas estas transformaciones iniciadas en los años 90, que acabamos de ver, han conllevado otro preocupante proceso: el progresivo cuestionamiento y debilitamiento de los denominados “principios humanitarios”, que durante décadas han servido de referencia ética y operativa a la ayuda humanitaria. Nos referimos, sobre todo, a los principios de neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia. Aunque a veces resul-

ten difíciles de observar en contextos tan complejos como los de muchas crisis actuales, esos principios se han revelado como la mejor garantía para que la ayuda sea vista como legítima y respetada por todas las facciones en conflicto. También han sido los que han permitido definir un “espacio humanitario” autónomo y regido exclusivamente por motivaciones humanitarias, espacio que se ve hoy fuertemente erosionado por la tendencia a la politización y militarización de la ayuda.

Pues bien, es en este contexto de profundas transformaciones, tanto de la realidad internacional como de la concepción de la ayuda humanitaria, en el que se expande durante los años 90 el debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo iniciado a mediados de la década anterior. Tal debate ha alumbrado básicamente dos propuestas. En un primer momento, la idea del *continuum* o sucesión cronológica de tres fases consecutivas (emergencia, rehabilitación y desarrollo) que deben vincularse mediante una transición armónica. Posteriormente, durante los 90, la idea del *contiguuum*, que ve la conexión en clave no de fases, sino de una combinación simultánea de esas tres formas de actuación, dentro de un marco integral. Este segundo enfoque es el actualmente más aceptado en las formulaciones teóricas de académicos y organizaciones, si bien con frecuencia la práctica tiene más que ver con el primero.

El debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo se ha centrado sobre todo en consideraciones técnicas y operativas sobre cómo llevarla a cabo, puesto que la idea de que es un objetivo deseable ha ganado una amplia aceptación. Sin embargo, en los últimos dos o tres años han surgido diversos trabajos que cuestionan que la vinculación sea viable en la práctica, e incluso conveniente, en crisis humanitarias causadas por conflictos armados en estados frágiles o desestructurados. Tales publicaciones entienden que la propuesta de la vinculación, al haber sido absorbida por el nuevo humanitarismo de los 90, encierra hoy los mismos riesgos y merece las mismas críticas que éste, como, por ejemplo, la instrumentalización política de la ayuda humanitaria y el olvido de los principios humanitarios. De este modo, el debate sobre la vinculación cobra de nuevo vigencia.

En este trabajo analizaremos, en el capítulo 2, los orígenes y evolución del debate sobre la vinculación, con

sus diversas variantes. En el capítulo 3 desgranaremos las diferentes implicaciones operativas de la idea de la vinculación, esto es, con qué instrumentos analíticos y operativos se puede llevar a la práctica. El capítulo 4 formula algunas valoraciones, que no pretenden ser exhaustivas, sobre el grado de aplicación que el deba-

te ha tenido entre los actores humanitarios. El capítulo 5 sintetiza las recientes críticas formuladas al enfoque de la vinculación, sobre todo en referencia a contextos de conflicto armado. Finalmente, el capítulo 6 formula diversas conclusiones sobre la situación y vigencia del debate hoy.

2. El debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo

Como hemos visto, uno de los fundamentos básicos del nuevo humanitarismo de los años 90 consiste en orientar la ayuda humanitaria no sólo a la salvación de vidas, sino también a objetivos más amplios como son la paz, los derechos humanos y, sobre todo, el desarrollo. En efecto, frente a la división tradicional entre la ayuda de emergencia o humanitaria a corto plazo y la cooperación para el desarrollo a largo plazo, ya desde mediados de los 80 surge una corriente partidaria de vincular ambas de forma que se refuercen mutuamente. La idea consiste básicamente en que la ayuda de emergencia puede diseñarse y ejecutarse de forma tal que contribuya al desarrollo futuro, mientras que, por su parte, las intervenciones de desarrollo pueden orientarse a minimizar el riesgo de futuras situaciones de crisis, mediante la priorización de los sectores más vulnerables y el refuerzo de sus capacidades y medios de sustento. A su vez, la rehabilitación puede servir de puente entre las dos formas de actuación (Buchanan-Smith y Maxwell, 1994:2).

Este enfoque sobre la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo (*linking relief and development*), que ha contado con diferentes versiones a lo largo del tiempo, surgió inicialmente en relación a las respuestas a desastres naturales, en concreto las sequías africanas de los 80¹. Posteriormente, desde los 90, se

ha tratado de aplicar también a las crisis derivadas de conflictos armados, al tiempo que se ha expandido y ha sido asumido por gran parte de los círculos académicos, gobiernos donantes, agencias multilaterales y ONG.

La aparición del debate tuvo que ver con la insatisfacción motivada por la drástica separación que durante la Guerra Fría existió entre ambas formas de intervención, y a la certidumbre de que una vinculación entre ambas podría ser mutuamente beneficiosa.

En efecto, las intervenciones de emergencia y las de desarrollo han sido diferentes, y siguen siéndolo, en múltiples aspectos: objetivos, marcos temporales, principios éticos, planificación y gestión, procedimientos de trabajo, relación donante-receptor, líneas de financiación, personal, relevancia en los medios de comunicación, etc. Todas estas diferencias dificultan una vinculación flexible entre ambas formas de actuación, al tiempo que han contribuido a una especialización en las ONG y agencias entre las “desarrollistas” y las “humanitarias”.

De esta forma, en la concepción tradicional de la ayuda internacional ésta ha constado de tres etapas o fases netamente diferenciadas.

¹ Así, por ejemplo, a la vista de tales sequías Roger Hay (1986) propuso diferentes criterios para que la ayuda alimentaria de emergencia pudiera servir también a objetivos de desarrollo, conformando una “estrategia de emergencia-desarrollo”.

- a) La *ayuda de emergencia* y la *ayuda humanitaria*, orientadas a salvar vidas y aliviar el sufrimiento a corto plazo (proyectos de unos 6 meses) en situaciones de desastre. Dada la necesidad de actuar con rapidez, ha sido habitual hacerlo sin considerar las necesidades futuras así como tampoco otros objetivos y criterios más arraigados en la cooperación para el desarrollo (participación, enfoque de género, empoderamiento, sostenibilidad, etc.).
- b) La *rehabilitación*, o fase posterior al desastre basada en intervenciones de corto y medio plazo (de 6 meses hasta unos 2 años) para reconstruir las condiciones previamente existentes (infraestructuras, economía, servicios, etc.).
- c) La *cooperación para el desarrollo*, basada en intervenciones a largo plazo para mejorar de forma duradera la vida de las personas (ingresos, servicios, empoderamiento, etc.), para cuya planificación y gestión se han ido elaborando diferentes criterios y métodos (análisis de la realidad, participación comunitaria, creación de capacidades, enfoque de género, sostenibilidad medioambiental, etc.).

El cuestionamiento de esta división estricta entre las tres formas de ayuda parece haberse iniciado a mediados de los años 80, con motivo de las operaciones de respuesta a las sequías y hambrunas que asolaron África (Anderson y Woodrow, 1999). Surgió entonces la opinión de que la ayuda humanitaria, basada sobre todo en la provisión de suministros materiales, se limitaba a aliviar los síntomas del desastre, pero que hacía poco por reducir la vulnerabilidad de las personas y reconstruir sus medios de vida, y que incluso afectaba negativamente a su desarrollo. Una influyente aportación en esta dirección fue el libro *Rising from the ashes*, publicado en 1989 por Anderson y Woodrow. Como dicen, “demasiado frecuentemente, las respuestas a los desastres en forma de ayuda de emergencia no han contribuido al desarrollo a largo plazo y, peor aún, en realidad lo han subvertido y socavado... Los esfuerzos de emergencia dirigidos a ‘volver las cosas a la normalidad’ harán justo eso y no más, dejando a la gente tan vulnerable a la próxima crisis como lo eran a la última... No existen proyectos de emergencia que sean neutrales en términos de desarrollo. Éstos lo apoyan o lo socavan”. Por consiguiente, añaden, es necesario y perfectamente posible “diseñar intervenciones de

emergencia de forma que contribuyan al desarrollo a largo plazo” (Anderson y Woodrow, 1989:2).

Así pues, se extendió la idea de que lo más adecuado era utilizar la ayuda de emergencia no como un mero paliativo, sino como una inversión que contribuyera a sentar las bases para el desarrollo sostenible, contribuyendo así a reducir la vulnerabilidad de la población ante crisis futuras (Buchanan-Smith y Maxwell, 1994b).

Nace así un enfoque teórico de respuesta a los desastres naturales que se muestra partidario de superar la separación estricta entre las diferentes formas de intervención, esto es, de su vinculación. En un primer momento, tal vinculación se concibe en forma de una progresión lineal que va desde la ayuda de emergencia (para garantizar la supervivencia inmediatamente después de la catástrofe), pasa por la rehabilitación y desemboca en la reanudación del desarrollo. Esta secuencia de etapas consecutivas es lo que se denominó “continuum ayuda de emergencia-desarrollo” (*relief-development continuum*).

Durante la década de los 90, tal enfoque se expandió progresivamente, asumiéndose como discurso oficial por parte de la mayor parte de los actores de la ayuda. Al mismo tiempo, se desarrolló conceptualmente y dio lugar a nuevos postulados, como la sustitución del “continuum” por la del “contiguuum”, entendido como la combinación de los diferentes tipos de ayuda al mismo tiempo, al tiempo que se procedió a aplicarlo a contextos de conflictos armados. De todo ello hablaremos más adelante.

En el marco del debate han surgido también nuevos conceptos que incorporan el objetivo básico de la vinculación. Uno de ellos es el de *development in conflict*, que subraya la posibilidad y la necesidad de actuar con una orientación de desarrollo en contextos de guerra (Adams y Bradbury, 1995:36-57; Eade, 1998). Otros dos son el de *developmental relief*, que podríamos traducir libremente por “ayuda de emergencia orientada al desarrollo”, y el de *development humanitarian assistance*, esto es, “ayuda humanitaria orientada al desarrollo”. La agencia sueca SIDA (1999:1) define ésta última como una forma de asistencia en una situación de desastre, tanto natural como derivado de un conflicto armado, que contribuye a “proporcionar soluciones a largo plazo a los problemas y necesidades agudos de los afectados,

soluciones que sean aceptadas y apoyadas localmente”. Por tanto, “se basa tanto en una estimación inmediata de las necesidades de los afectados, como en un análisis del conjunto de su situación vital”, esto es, de su vulnerabilidad. Es un tipo de ayuda que se centra no sólo en cubrir las necesidades básicas, sino también en aspectos como la protección de sus derechos humanos (derivados de la legislación internacional o nacional) y las necesidades sociales como la seguridad. Se basa en la ley humanitaria, el imperativo humanitario y los principios humanitarios. Es una ayuda que debe analizar sus efectos a largo plazo, con lo que aumentará su calidad, efectividad y sostenibilidad.

El auge del debate sobre la vinculación entre ambas formas de ayuda se ha visto alentado por varios factores, unos de tipo operativo y otros de tipo teórico. Entre los operativos destacan los siguientes:

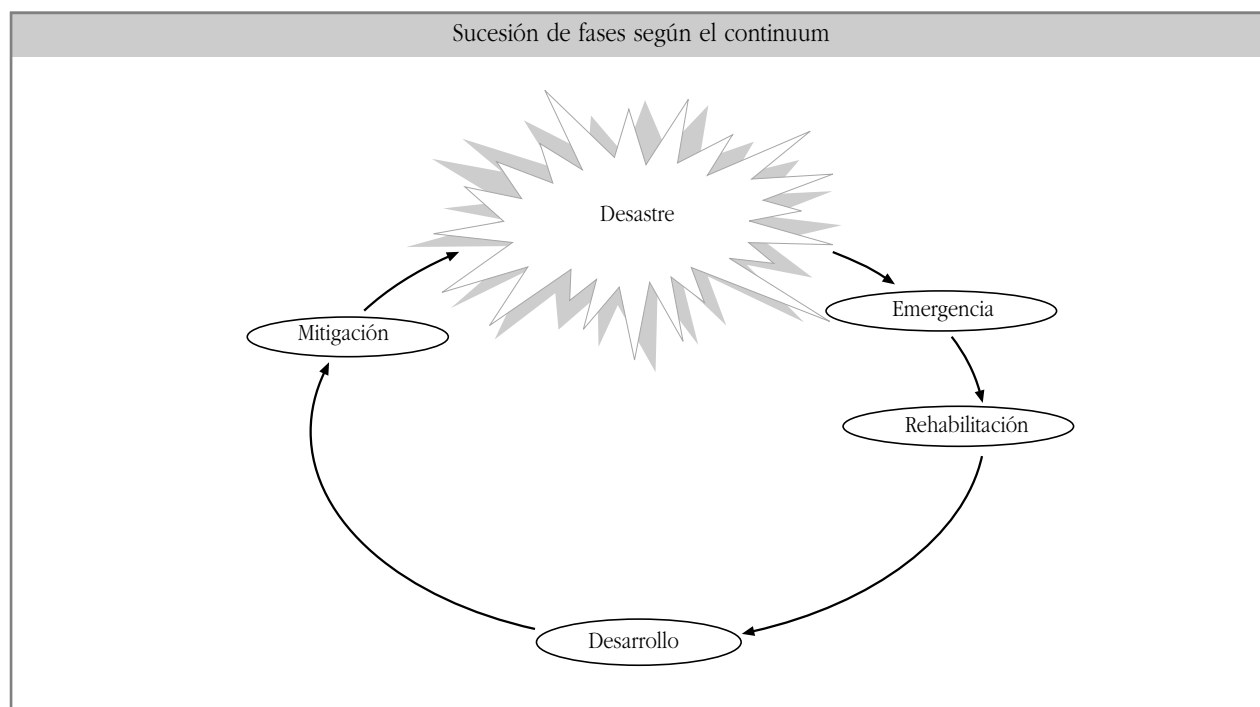
- El incremento de los fondos destinados a la ayuda humanitaria, y la paralela disminución de los de cooperación para el desarrollo, han estimulado la pretensión de que aquella asuma algunos objetivos de desarrollo a largo plazo.
- Durante los 90 han cobrado fuerza nuevos ámbitos de trabajo en una “zona gris”, esto es, que no encajan estrictamente ni en la ayuda de emergencia ni en la de desarrollo, sino que toman elementos de ambas. Se trata de la *rehabilitación* post-desastre, destacando el auge de la rehabilitación posbélica gracias a los procesos de paz experimentados en varios países; así como la *preparación* ante desastres, y la *prevención* y la *mitigación* de los mismos.
- Varios autores, como Duffield (2001:100), señalan también el interés que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha tenido en promover la idea de una ayuda humanitaria vinculada a objetivos de desarrollo, como forma de reafirmar su papel central como agencia coordinadora del sistema de Naciones Unidas en el campo del desarrollo y en contextos de desastre y conflictos. Pretendía así neutralizar el peligro que para tal liderazgo suponían el incremento de los presupuestos para ayuda humanitaria, así como la creación en 1992 del Departamento de Asuntos Humanitarios con un mandato de coordinación de las actividades de ayuda humanitaria.

Por otro lado, el debate también se ha visto estimulado por algunos factores de tipo conceptual o teórico:

- En las últimas dos décadas ha ido surgiendo una nueva forma de interpretar los desastres, no como eventos puntuales y excepcionales, sino como procesos de crisis propiciados por un contexto de alta vulnerabilidad derivado de las estructuras económicas, sociales y políticas, esto es, de problemas relativos al desarrollo (Pérez de Armiño, 1999). De este modo, dado que los desastres y el desarrollo están interrelacionados, una ayuda de emergencia puntual que no contribuya al desarrollo socioeconómico a más largo plazo sólo tendrá efectos paliativos y no contribuirá a evitar potenciales crisis futuras.
- La drástica distinción entre intervenciones de emergencia y de desarrollo también pierde sentido ante la proliferación de *emergencias continuas* o *crónicas*, en muchas zonas, en particular del África Subsahariana, en las que la guerra y la hambruna se han enquistado. Lo mismo ocurre con poblaciones de refugiados y de desplazados internos que dependen de la ayuda durante largos años. En estos casos de emergencia crónica la ayuda humanitaria necesariamente tiene que asumir un enfoque de desarrollo a medio y largo plazo, incorporando programas educativos, laborales, etc.

2.1. Dos generaciones: continuum y contiguum

El debate sobre la vinculación entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo ha alumbrado dos enfoques principales, el del continuum y el del contiguum. El primero de ellos, el denominado “continuum humanitario” o “continuum emergencia-desarrollo”, asume una concatenación de diferentes fases cronológicas, cada una de las cuales comenzaría al acabar la anterior, en una línea de progresión que va desde el estado de emergencia, a través de la rehabilitación, hacia el desarrollo. Este enfoque asume, por tanto, la visión convencional que enseguida mencionaremos sobre el desarrollo como un proceso lineal y el desastre como una interrupción excepcional y temporal de dicho proceso.



Lo que la idea del continuum aporta de nuevo es el objetivo de conseguir una “transición” suave, armónica y coordinada entre unas fases y otras de la ayuda exterior, cada una de las cuales es responsabilidad de organizaciones y agencias especializadas. Tal transición implica, por ejemplo, la búsqueda de un adecuado traspaso de la gestión de los proyectos de unas manos a otras (por ejemplo, de una ONG extranjera a las autoridades locales, o del ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al PNUD) conforme el perfil de emergencia se va sustituyendo por el de desarrollo; o la creación de nuevas líneas de financiación para aquellos ámbitos de intervención que sirven de puente de ambos, como es sobre todo la rehabilitación, así como también la *preparación* ante desastres, y la *prevención* y *mitigación* de los mismos.

El concepto del continuum pudo suponer un avance teórico en su momento. Si embargo, iniciados ya los años 90, diferentes autores fueron descalificándolo como inadecuado, sobre todo para los desastres derivados de conflictos armados. Su esquema basado en la sucesión de fases se deriva de un modelo de ayuda de emergencia ante crisis por catástrofes naturales, en el que el objetivo básico suele ser la vuelta a la situación anterior mediante la recuperación de las infraestructuras y servicios previamente existentes.

Igualmente, dicha visión de etapas o formas de ayuda consecutivas se deriva en gran medida de la conceptualización convencional sobre el desarrollo y los desastres, arraigada todavía en muchas agencias y donantes. La visión clásica del desarrollo es la de un proceso lineal y progresivo, de crecimiento económico y mejora de las condiciones de vida. Por su parte, el desastre es visto como un acontecimiento puntual y excepcional, una anomalía que no tiene que ver con la vida cotidiana y las estructuras sociales, y que interrumpe momentáneamente el proceso lineal del desarrollo. Este esquema hace que la ayuda, en sus diversas modalidades, se conciba también como la secuencia de diferentes fases que se suceden a lo largo de dicho proceso lineal: cuando sobreviene un desastre, la ayuda de emergencia contribuye a retomar la senda del desarrollo, a volver al proceso anterior que se vio interrumpido.

Ahora bien, diversas voces cuestionan hoy esta visión, y plantean que la idea del continuum es inadecuada sobre todo para los desastres derivados de conflictos civiles armados, o emergencias políticas complejas (con conflicto armado y quiebra del Estado y de la economía formal). Éstas últimas, como sostiene Duffield (1994), constituyen crisis de naturaleza política, fruto de la quiebra de las estructuras políticas y económicas (o sea,

del Estado y de la economía formal). De este modo, lejos de ser crisis repentinas, constituyen crisis cronificadas, una “normalidad” casi permanente que da lugar a nuevas formas de organización social, económica y del poder político. La mayoría de las crisis humanitarias actuales no son repentinas, sino recurrentes o casi crónicas; crisis del sistema que revelan un fracaso del modelo de desarrollo y de unas relaciones Norte-Sur que no han sido capaces de generar unas sociedades viables, mínimamente equitativas e integradoras.

De esta forma, en tales contextos de emergencia enquistada, la crisis no se puede interpretar en base a un ciclo temporal “antes-durante-después” del desastre, y vuelta a la normalidad. Por consiguiente, tampoco tiene sentido hablar de una ayuda externa como una secuencia de fases diferentes, ni resulta adecuado pensar en una ayuda a corto plazo que sirva para retomar el proceso de desarrollo anterior, dado que se trata de un problema sistémico y no puntual.

Del mismo modo, diferentes autores subrayan lo erróneo de la idea del *continuum* debido a que actualmente los procesos de desarrollo, cambio y crisis social no se rigen por procesos lineales ni por pautas regulares y estables. Como dice Smillie (1998:24), en muchos países que viven una situación de inestabilidad crónica, especialmente en aquellos con conflicto endémico o intermitente, las transformaciones socioeconómicas no suelen guiarse por una pauta lineal, sino que habitualmente lo hacen de forma más dinámica e interactiva, tortuosa y multidireccional. En la misma línea, Roche (1998:17-18) indica que en muchos casos el proceso de cambio social es hoy “rápido, discontinuo y turbulento”; esto es, se caracteriza por la inestabilidad y la incertidumbre.²

En el mismo sentido se pronuncia el documento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) titulado *Conflicto, paz y cooperación al desarrollo en el umbral del siglo XXI*, un texto

con directrices en la materia para los países donantes, al decir que el continuum o transición de la emergencia al desarrollo a largo plazo “no se ajusta a situaciones de hecho que no siguen un modelo, una cronología ni un orden fijos.” Y añade que “la ayuda de emergencia, las tareas de rehabilitación y la ayuda al desarrollo coexisten en tiempos de conflicto y crisis, e interactúan de innumerables formas. El desafío es superar las distinciones funcionales de los diversos organismos implicados e integrar, en lugar de coordinar sin más, los objetivos de la ayuda humanitaria, de la rehabilitación y del desarrollo dentro del marco de una estrategia a largo plazo” (SECIPI, 1999:71-2).

Las críticas formuladas al *continuum* han dado lugar a que, ya entrados los años 90, se haya conformado un nuevo enfoque respecto a la vinculación entre la ayuda de emergencia y la de desarrollo, que se ha denominado el “*contiguuum* emergencia-desarrollo”. Para éste, la vinculación no consistiría en la adecuada transición entre sucesivas fases cronológicas vistas como compartimentos estancos, cada una de las cuales comenzaría al concluir la anterior. En su lugar, la vinculación implicaría que, en cada momento, es necesario combinar diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo, en el marco de una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades. Esas intervenciones, que deben interrelacionarse y reforzarse mutuamente, deben ejecutarse superpuestas en el tiempo, aunque ciertamente cada una de ellas deberá merecer mayor o menor prioridad en función de la gravedad de la situación.

De este modo, en el punto álgido de un desastre, cuando la vulnerabilidad es extrema, las medidas principales serán las de emergencia, con objetivos inmediatos orientados a garantizar la subsistencia (vacunación urgente, provisión de agua, donación de alimentos, etc.). Ahora bien, incluso en ese contexto es posible y deseable llevar a cabo actuaciones de rehabilitación

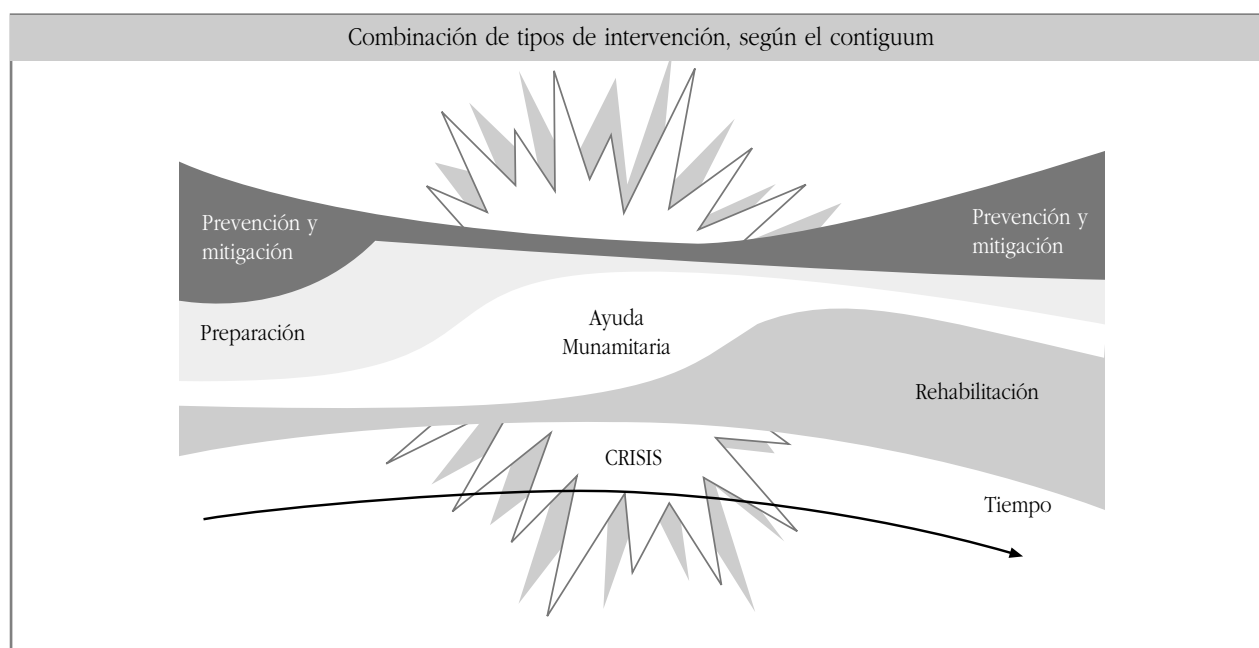
² Estas características de los cambios sociales actuales se explican en buena medida por algunos de los siguientes factores: a) la complejidad e interdependencia de las causas de los procesos de crisis, que interactúan entre sí; b) el llamado “efecto mariposa”, según el cual un cambio pequeño, al interactuar con otros factores, a veces puede provocar cambios grandes, diversos y difícilmente predecibles, lo cual contradice los modelos de análisis que asumen relaciones causa-efecto lineales y predecibles; y c) el efecto de retroalimentación, pues los factores que intervienen en un proceso se ven condicionados por procesos anteriores y condicionan otros futuros, dando lugar a procesos no lineales sino cíclicos (Roche, 1998:17-18).

(reestablecimiento de infraestructuras y servicios), así como de desarrollo a largo plazo orientadas a la reducción de la vulnerabilidad estructural y al refuerzo de las capacidades de personas e instituciones (creación de empleo, establecimiento de una cadena de frío estable para las campañas de vacunación, formación del personal local, refuerzo de la capacidad de gestión del sistema de salud, etc.).

De forma similar, en un contexto de normalidad, en el que no se registra un aumento de la mortalidad ni un peligro de desestructuración socioeconómica, aunque la mayoría de las intervenciones sean de desarrollo a largo plazo, es probable que haya determinadas fami-

lias o personas muy vulnerables necesitadas de una ayuda inmediata en forma de donaciones, un tipo de intervención por lo demás característico de las emergencias.

En la gráfica adjunta se expresa dicha combinación y superposición de los diversos tipos de intervenciones. Como puede apreciarse, en este caso, además de la “ayuda humanitaria” (prioritaria durante la crisis), y de la “rehabilitación” (prioritaria tras ella), no se habla de intervenciones de “desarrollo” en general, sino que se especifican tres elementos que deben constituir una parte destacada de éstas: la “prevención y mitigación” y la “preparación” ante desastres.



Fuente: adaptado de Kotze y Holloway (1996)

En el capítulo 4 abundaremos en las implicaciones operativas del enfoque del *contiguum*.

2.2. Vinculación emergencia-desarrollo en conflictos armados

Como hemos mencionado, el debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo, inicialmente surgido en relación a los desastres naturales, durante los años 90 se ha aplicado cada vez más también a los contextos de conflicto armado, como reflejan numerosos estudios e informes de diferentes autores y organizaciones. Esta aplicación tiene que ver no sólo con el hecho de que

los conflictos han adquirido un papel preponderante como causantes de las principales crisis humanitarias, sino también con la fusión, experimentada en la última década, entre las agendas internacionales sobre desarrollo y sobre seguridad: los gobiernos donantes y las agencias multilaterales han incorporado a su discurso que la seguridad o estabilidad internacional es inviable sin desarrollo, así como que el desarrollo no es sostenible sin estabilidad.

En este contexto, es comprensible que el debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo se haya interrela-

cionado con otro también presente en los años 90: el relativo al uso de la ayuda humanitaria como una herramienta válida para la gestión del conflicto. En efecto, dado que con frecuencia se asume que la causa de tales conflictos es el subdesarrollo, una ayuda humanitaria que contribuya al desarrollo estaría contribuyendo también a la paz y a la seguridad. De este modo, se asume que la ayuda humanitaria tiene capacidad para abordar el problema causante del conflicto, promoviendo el desarrollo y reduciendo la pobreza. Este supuesto se basa en un análisis de sus causas centrado en factores eminentemente internos (subdesarrollo y problemas del proceso de modernización, mal gobierno, degradación medioambiental, enfrentamientos étnicos, mala gestión económica, etc.), que caracteriza las declaraciones políticas de las agencias oficiales de ayuda.

De este modo, se ha vuelto cada vez más difícil separar las actividades de desarrollo y humanitarias de las dimensiones relativas a la seguridad. Esto ha generado una situación incómoda para las ONG, pues al inscribirse sus actividades en un nuevo marco orientado a objetivos de seguridad, se les suscitan numerosos dilemas éticos así como el riesgo de pérdida de su independencia (Duffield, 2001:259).

La vinculación conceptual entre el desarrollo y la paz, así como la fusión entre las agendas políticas de desarrollo y seguridad, acontece en un contexto en el que, como vimos en el capítulo anterior, se ha producido una politización de la ayuda humanitaria. Esto es, los países donantes se han propuesto dotar de *coherencia* a todas sus políticas exteriores (incluyendo la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo y las de seguridad, entre otras), orientándolas a buscar reformas políticas internas en los países del Tercer Mundo, promoviendo su estabilidad y el libre comercio (Macrae, 2001:30).

Son numerosos los documentos de instituciones que apuntan en la dirección de aplicar la vinculación emergencia-desarrollo al servicio de la gestión de los conflictos, así como de dotar de una mayor coherencia a las políticas de ayuda, exterior y seguridad de los donantes. Así, entre los más significativos cabría destacar los siguientes:

- *Un Programa de paz*, del entonces Secretario General de Naciones Unidas Boutros Ghali (1992),

que ofreció una visión multisectorial e integral de la seguridad, asumiendo y difundiendo el concepto de “seguridad humana”. Ésta se entiende como la seguridad de las personas en sus vidas, lo que significa entre otras cosas el disfrute del desarrollo humano. En consecuencia, el documento plantea que el desarrollo es esencial para la seguridad. Igualmente aborda la interrelación entre la ayuda internacional y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

- *La Agenda para el Desarrollo*, también de Ghali (1994), documento que profundiza en la dirección del anterior y que postula una cooperación para el desarrollo no centrada sólo en la mera transferencia de fondos, sino con incidencia en cinco ámbitos: paz, economía, protección medioambiental, justicia social y democracia.
- *La Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*, de 1996, en el que se fijaban la postura del ejecutivo comunitario respecto a tal vinculación. El documento plantea que las políticas comerciales, de seguridad y de ayuda internacional de la Comunidad deben caracterizarse por su coherencia, orientándose a un objetivo común como es lo que denomina la “estabilidad estructural”, un concepto paraguas similar al de “seguridad humana” de Naciones Unidas. La estabilidad estructural es definida como “una situación que implica el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto por los derechos humanos, estructuras políticas viables y condiciones sociales y medioambientales satisfactorias, con la capacidad de gestionar el cambio sin recurrir al conflicto violento”. De esta forma, se añade, “esforzarse de cara a la estabilidad estructural supondría reforzar con una orientación determinada los factores que hacen posible un cambio pacífico” (Comisión Europea, 1996:23). El documento propone establecer marcos políticos globales para delimitar el trabajo de la Comisión y de los países miembros de la UE en los países receptores. Tales marcos contemplarían aspectos políticos, sociales y de desarrollo, y en particular, definirían la forma en la que la prevención de conflictos puede incorporarse a las estrategias de coopera-

ción para el desarrollo de cada país receptor. Como apunta Macrae (2001:33), este documento fue elaborado después de la firma del Tratado de Maastricht en 1994 y buscaba contribuir al desarrollo de la PESC, la Política Exterior y de Seguridad Común.

- Las directrices tituladas *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, publicado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1998 (en castellano, ver SECIPI, 1999). El documento tuvo su origen en una reunión entre los ministros de cooperación y los directores de las agencias bilaterales de los países del CAD celebrada en 1995 para estudiar las implicaciones de los conflictos en el desarrollo, así como el papel que la cooperación para el desarrollo puede jugar en su prevención y resolución. La reunión creó el *Task Force* sobre Conflicto, Paz y Cooperación para el Desarrollo, encargado de profundizar en esta problemática, cuya labor culminó con la redacción del citado documento. Al presentar el documento, los ministros del CAD publicaron una declaración en la que reiteraron la importancia de conseguir la coherencia entre las políticas de ayuda, exterior y de defensa, así como que el objetivo de la cooperación para el desarrollo es conseguir la “estabilidad estructural” de los países receptores (Macrae, 2001:34).

Como vemos, durante la década de los 90 la comunidad de donantes buscó un nuevo papel en la gestión de los conflictos armados, así como mejorar su respuesta a las emergencias políticas complejas prolongadas. Para ello recurrieron a revitalizar la idea del “continuum” emergencia-desarrollo, que había sido formulada años atrás en relación a los desastres naturales. Al concebirse el conflicto como un evento derivado del subdesarrollo, se

considera que el impulso al desarrollo contribuye también a reducir el conflicto. En este esquema, por ejemplo, el objetivo de construcción de capacidades, que la “ayuda humanitaria orientada al desarrollo” propone para reducir la dependencia foránea de los receptores de la ayuda, ahora se inscribe en un proyecto político más amplio, el de construir unas instituciones civiles que hagan posible una paz sostenible.

En otras palabras, la propuesta de la vinculación emergencia-desarrollo (con sus diversas variantes), al defender que la ayuda vaya más allá de unos fines estrechos y paliativos, sirve como justificación para la ampliación de los objetivos de la ayuda internacional. Surge así un nuevo pensamiento mayoritario entre los donantes que comprende dos propuestas: a) la ayuda puede contribuir a la prevención, mitigación y resolución de los conflictos; y b) la ayuda puede orientarse hacia el desarrollo incluso durante conflictos en curso (Macrae, 2001:37).

Estas dos creencias se han erigido en predominantes, al haber sido abrazadas por gran parte de las agencias bilaterales de los gobiernos donantes como las de los Países Bajos, Suecia y Reino Unido (ver Netherlands, 1993; SIDA, 1999; DID, 1997 y 1999), por las Naciones Unidas (ver United Nations, 1994; UN Inter-Agency..., 1997; UNHCR, 1997), y por buena parte de las ONG.

Esta aplicación de la vinculación emergencia-desarrollo a contextos de conflicto ha implicado, por una parte, que las agencias humanitarias adopten enfoques de desarrollo en contextos de conflicto, como por ejemplo ha ocurrido con el ACNUR al promover el desarrollo comunitario. Y, por otra parte, también ha implicado que agencias especializadas en desarrollo, como el PNUD, hayan extendido sus actividades a zonas en guerra.

3. Criterios e implicaciones prácticas

Sintetizando los puntos de vista de diferentes autores y estudios¹, veamos a continuación algunas de las implicaciones prácticas y operativas que se derivan de la aplicación del enfoque de la vinculación emergencia-desarrollo. Es decir, de qué forma se puede llevar a la práctica.

Como hemos explicado, una primera versión del debate ha sido la propuesta del *continuum* emergencia-rehabilitación-desarrollo, que aspira a una vinculación que podríamos denominar “ligera” entre las diferentes formas de actuación. En efecto, éstas se consideran como fases cronológicas sucesivas, de forma que el objetivo de la vinculación consistiría en garantizar una transición suave y armónica desde la fase de emergencia hacia la de desarrollo, siendo la rehabilitación una etapa intermedia que sirve de puente entre las anteriores y que comparte algunas características de ambas. La clave para lograr con éxito tal transición descansaría en una coordinación adecuada entre las diferentes organizaciones implicadas en cada una de las fases, en función de su especialización en contextos de emergencia o de desarrollo, como por ejemplo el ACNUR y el PNUD respectivamente. Tal coordinación debe servir para: a) facilitar el traspaso de funciones y responsabilidades de unas organizaciones o instituciones a otras conforme se va superando la situación de emergencia, posibilitando una “estrategia de salida” de los

actores humanitarios; b) efectuar la transición entre fases a un ritmo acompasado a la evolución de la situación; y c) traspasar la experiencia y el conocimiento sobre el medio local adquiridos durante la emergencia para aprovecharlos en la programación y ejecución de las intervenciones de rehabilitación y desarrollo.

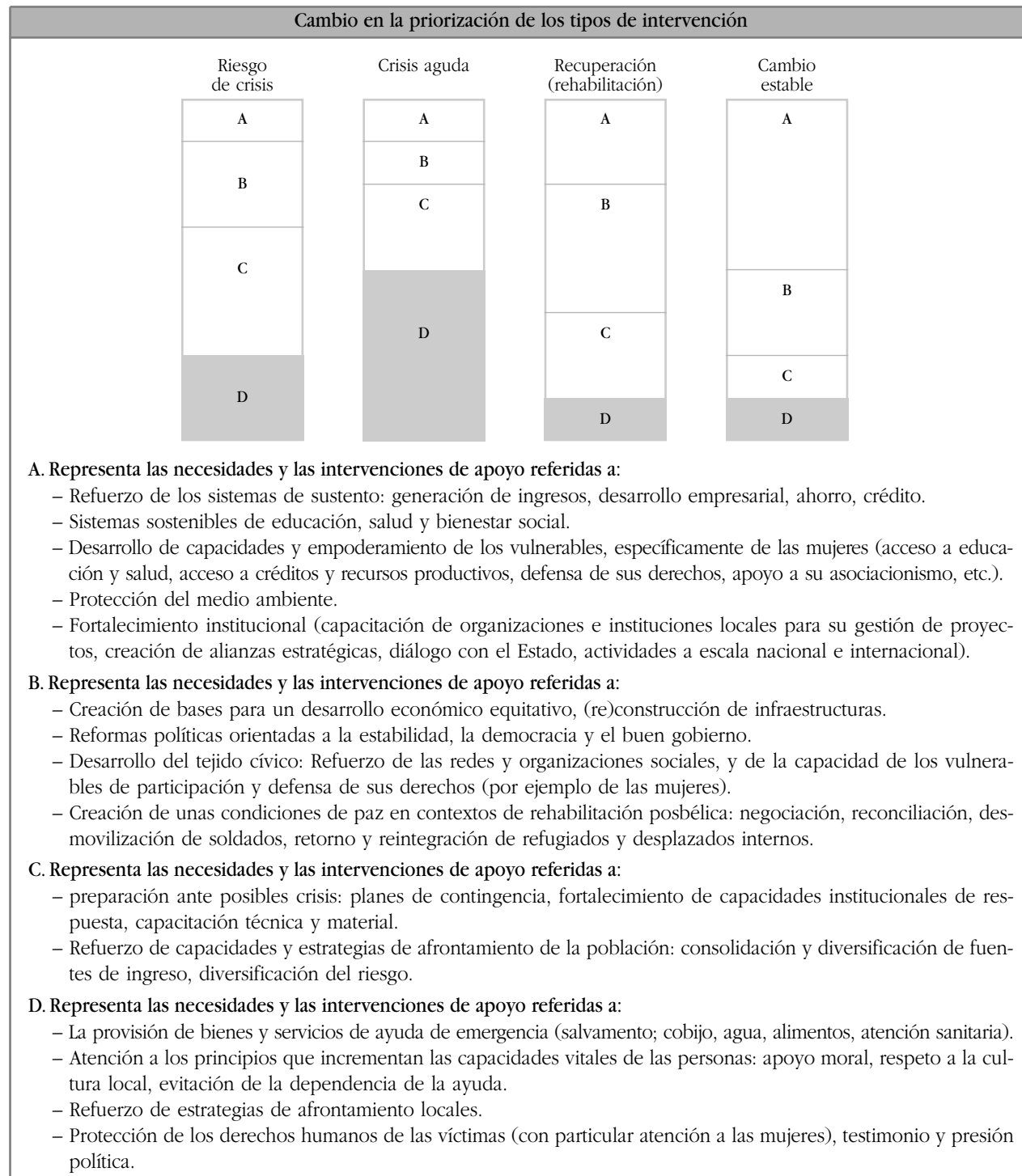
Ahora bien, ese enfoque del *continuum* ha sido desplazado por otro, el del *contiguuum*, que ha sido abrazado desde mediados de los 90 por la mayoría de los actores humanitarios. Éste habla no de fases cronológicas sucesivas, sino de diferentes modalidades de intervención que deben solaparse en el tiempo y combinarse, como partes de un marco de actuación integral y coherente. Tales modalidades de actuación persiguen diferentes objetivos, a corto, medio y largo plazo, de modo que cada uno de ellas debe merecer mayor o menor protagonismo en función de cuál sea la situación.

Una expresión gráfica del enfoque del *contiguuum* puede apreciarse en el recuadro adjunto de Roche (1998:20), que refleja la importancia relativa que diferentes tipos de actuación deben recibir en diversas situaciones en función del nivel de vulnerabilidad existente. Así, en los contextos de emergencia priman los objetivos inmediatos de garantizar la supervivencia y aliviar el sufrimiento,

¹ Entre otros cabría destacar: Buchanan-Smith y Maxwell (1994b:4-6), Davies (1994:46-50), Danish Red Cross (1995), Eade y Williams (1996) y Lautze y Hammock (1996).

mediante la donación de bienes y la provisión de servicios básicos, lo cual no impide que también tengan cierta cabida otras actuaciones con un impacto a más largo plazo. Por su parte, conforme la vulnerabilidad y la crisis disminuyen, se refuerzan progresivamente aquellos instrumentos y cri-

terios más característicos de las intervenciones de desarrollo a largo plazo: planificación detallada, respuesta a la vulnerabilidad estructural, participación comunitaria, mayor atención al enfoque de género, fortalecimiento institucional, refuerzo de las capacidades, etc.



Fuente: adaptado de Roche (1998:20) y Eade y Williams (1995:827). Ver también Sanahuja (1999:27).

En el caso del *contiguum*, la vinculación entre los diferentes niveles de intervención se entiende en base a la inclusión de éstos en una estrategia integral y coherente. Tal estrategia implica que todas las actuaciones, sean de ayuda humanitaria, de ayuda a la rehabilitación o de cooperación para el desarrollo, persigan dos objetivos transversales: por un lado, reducir la vulnerabilidad de las personas, familias y comunidades; y, por otro, reforzar sus capacidades materiales, sociales y psicológicas (recursos económicos, conocimientos, redes sociales, etc.) como base para su empoderamiento.

3.1. Análisis de las capacidades y las vulnerabilidades

De este modo, toda intervención de ayuda debería tomar como punto de partida un análisis de la situación de la *vulnerabilidad* (debilidades) y también de las *capacidades* (fortalezas) de la comunidad con la que se va a trabajar. A tal fin, un instrumento sencillo pero útil, que ha contado con una creciente aceptación entre los actores humanitarios, es el *Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades* elaborado por Anderson y Woodrow (1989), una metodología que sirve tanto para el diagnóstico preliminar, como para el diseño, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de ayuda. Su objetivo de fondo consiste en que éstos no se limiten a satisfacer las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre, sino que al mismo tiempo promuevan el desarrollo a largo plazo.

Una aportación importante de este método es que no se centra en el análisis de las necesidades de las comunidades, sino sus vulnerabilidades. En efecto, mientras que las primeras son requerimientos inmediatos para la supervivencia, que surgen a corto plazo por ejemplo en una situación de crisis, las vulnerabilidades son factores de largo plazo y en su mayor parte estructurales (se derivan de la estructura socioeconómica, del sistema político, etc.), que existen antes, durante y después del desastre, si bien tienen un carácter dinámico y evolucionan con el tiempo. Esta distinción es importante, pues los proyectos de ayuda que se orienten sólo a las necesidades tendrán un alcance meramente paliativo, mientras que una intervención con objetivos a largo plazo requiere afrontar los factores de vulnerabilidad.

La segunda contribución de este enfoque consiste en que, además de las vulnerabilidades, contempla las capacidades de las comunidades. El punto de partida es la asunción de que todos tenemos vulnerabilidades, pero también capacidades, incluso quienes están sufriendo o han sufrido un desastre. Así, estas personas, lejos de ser pasivas y totalmente dependientes de la ayuda exterior, disponen de recursos con los que afrontar la crisis y recuperarse tras ellos. Esos recursos locales deben servir como punto de partida para cualquier ayuda externa a su rehabilitación o desarrollo.

El Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades consiste en la clasificación, mediante la matriz adjunta, de las capacidades y vulnerabilidades de una comunidad en tres niveles diferentes:

a) *Vulnerabilidades y capacidades físico-materiales*

Se refiere a los factores materiales de los que se carece (vulnerabilidades) o de los que se dispone (capacidades): medios productivos, dinero, infraestructuras, tecnología, vivienda, condiciones medioambientales, estado de salud, situación nutricional, etc. Dado que es la dimensión más visible de las tres, la ayuda internacional suele concentrarse prioritariamente en ella.

b) *Vulnerabilidades y capacidades sociales-organizativas*

Diferentes componentes de la estructura social constituyen capacidades que generan cohesión y ayudan así a afrontar las crisis: redes sociales de solidaridad, liderazgos legítimos, procesos de toma de decisiones, tejido civil, sistema educativo, etc. Otros, por el contrario, son vulnerabilidades que contribuyen a la crisis: desvertebración social, falta de líderes reconocidos, confrontaciones por motivos diversos (raza, lengua, religión), etc. La ayuda internacional sólo recientemente ha comenzado a prestar atención a esta dimensión.

c) *Vulnerabilidades y capacidades de motivaciones o actitudes*

Los factores psicológicos también determinan la vulnerabilidad ante un desastre, así como la capacidad de resistir al mismo o de recuperarse tras él. Como causas de vulnerabilidad figuran

las actitudes de resignación, fatalismo, victimismo o dependencia. Como capacidades destacan la confianza en las posibilidades de la propia comunidad, el coraje y espíritu de lucha, y la cre-

encia en unas metas compartidas. Esta dimensión es sin duda la más difícil de medir y la menos tenida en cuenta por los proyectos de ayuda.

Matriz de Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades		
	Vulnerabilidades	Capacidades
Físicas/Materiales ¿Qué recursos productivos, conocimientos y riesgos existen?		
Sociales/Organizativas ¿Cuáles son las relaciones y la organización entre las personas?		
De motivaciones/actitudes ¿Cómo ve la comunidad su habilidad para crear el cambio?		

Fuente: Anderson y Woodrow (1989)

Por supuesto, entre los seis campos de la matriz hay interconexiones y solapamientos, lo que se refleja con las líneas discontinuas. Por ejemplo, una mejora en la motivación y en la organización social de los colectivos vulnerables puede contribuir al éxito de proyectos productivos con los que mejorar sus ingresos.

Este método puede refinarse algo más para analizar las vulnerabilidades y capacidades específicas de diferentes grupos sociales, introduciendo variables como el género, la edad, la etnia, la clase social, etc. Así, una matriz modificada a partir de la anterior divide el campo de las vulnerabilidades, así como el de capacidades, en dos columnas, una para los hombres y otra para las mujeres.

Por otro lado, ya que tanto las vulnerabilidades como las capacidades aumentan o disminuyen con el tiempo, este método de análisis no puede emplearse como una foto fija, sino que debe aplicarse en diferentes momentos para observar la evolución de la situación.

3.2. Características de la ayuda humanitaria orientada al desarrollo

El *contiguuum* exige una estrategia integral y con objetivos compartidos, por la cual tanto la ayuda

humanitaria como la cooperación para el desarrollo deben llevarse a cabo conforme a algunos criterios. Dejando para más adelante los referidos a las intervenciones de desarrollo, observemos ahora los criterios que debe seguir una ayuda humanitaria que pretenda contribuir al desarrollo.

Análisis del contexto específico

Toda intervención de ayuda que pretenda no sólo aliviar puntualmente sino contribuir a objetivos a largo plazo debe ajustarse a la realidad de cada caso en cuestión, dejando así de lado toda respuesta estandarizada y preestablecida en base a un modelo determinado de crisis. Por tanto, necesita partir de un análisis de la vulnerabilidad y las capacidades locales, así como también de una estimación de las necesidades puntuales y de las secuelas concretas derivadas del desastre sufrido, teniendo en cuenta que hay diferentes tipos de desastres (desencadenados por catástrofes naturales, conflictos o convulsiones económicas; de gestación lenta o irrupción repentina), y que los daños que cada uno produce son diferentes.

Ahora bien, dado que la ayuda humanitaria suele requerir una planificación y ejecución rápidas, resulta importante que los actores humanitarios dispon-

gan por adelantado de un conocimiento del terreno, así como de las condiciones de vulnerabilidad y capacidades de la población. Este conocimiento previo forma parte de lo que se denomina *preparación* ante los desastres, de la que luego hablaremos.

No hacer daño

Las intervenciones de ayuda humanitaria, como primer requisito, deben esforzarse en “no hacer daño” (*do no harm*), según expresión de Anderson (1999), esto es, en no generar más problemas que soluciones. Esto implica, por ejemplo:

- No contribuir a alimentar el conflicto armado, evitando aportar recursos a la economía de guerra de los contendientes o reforzar a alguna de las facciones en lucha.
- No generar dependencia de la ayuda externa, la cual actuaría como un lastre que incapacitaría a la población para tomar la iniciativa de su propio desarrollo.
- No erosionar las capacidades de la población local, como son sus estrategias de afrontamiento de las crisis, su capital social o sus redes sociales (aspectos de los que luego hablaremos).
- No socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores, lo que mermaría las posibilidades de un futuro desarrollo sostenible y centrado en las propias capacidades. En efecto, con frecuencia las intervenciones de emergencia se caracterizan por el despliegue rápido de dispositivos centralizados y jerarquizados, dependientes de los propios donantes, que priorizan los aspectos logísticos y que a veces concluyen de forma repentina. Todo esto lleva a puentear a las instituciones del país en cuestión, debilitándolas y a veces deslegitimándolas ante su propia población.

Combinación de necesidades inmediatas y desarrollo futuro

La ayuda debe responder a las necesidades inmediatas de las personas afectadas por una situación de desastre, ajustándose además a las necesidades específicas de cada uno de los grupos vulnerables. Pero, además, debe tener una visión de largo plazo,

buscando no meramente una respuesta paliativa y puntual a las necesidades inmediatas de los colectivos afectados, sino también el desarrollo futuro, propiciando la *sostenibilidad* a largo plazo de su impacto, como criterio que incrementará su calidad y eficacia. Para ello, su máxima tiene que ser la ya mencionada: reducir las vulnerabilidades e incrementar las capacidades locales, tanto de la población como institucionales. Esto se materializa en varios criterios que desglosamos a continuación.

Refuerzo de los servicios y las infraestructuras

La ayuda, en vez de concentrarse en funciones meramente asistenciales con un carácter puntual, debe orientarse a reforzar los servicios y las infraestructuras básicos con un carácter duradero, de forma que contribuyan al desarrollo futuro. Para ello sería preciso seguir unos determinados criterios (localización geográfica adecuada, materiales locales y económicos, tecnología apropiada que facilite el mantenimiento, etc.) que permitan su utilización a largo plazo una vez pasada la crisis. Otro criterio útil consiste en utilizar la ayuda humanitaria como un recurso que, en contextos de emergencia, sirve para reforzar programas de desarrollo ya previamente existentes. Así, por ejemplo, se pueden crear infraestructuras sanitarias o de abastecimiento de agua de forma que se refuercen los programas de salud y de saneamiento existentes a largo plazo, de modo que aquéllas permanecerían para su disfrute a largo plazo.

Un mecanismo concreto que merece ser mencionado son los *Proyectos de Impacto Rápido (PIR)*, que el ACNUR utiliza desde principios de los 90 para facilitar la reintegración de los refugiados y desplazados internos cuando vulven a sus zonas de origen. Se trata de proyectos pequeños, simples y de ejecución rápida, orientados a mejorar las infraestructuras y servicios básicos en dichas zonas a fin de mejorar la situación de las comunidades y su capacidad para absorber a los recién retornados. Buena parte de estos PIR se centran en la construcción de infraestructuras básicas (escuelas, pozos, puentes, puestos de salud), aunque a veces consisten también en proyectos de empleo o en cursos de formación. Se trata, en definitiva, de un instrumento útil en los contextos de rehabilitación posdesastre.

Capacitación de las estructuras locales

La ayuda exterior debe contribuir a mejorar las capacidades de planificación y gestión de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales del país en cuestión, incrementando sus recursos para gestionar políticas o proyectos tanto de emergencia como de desarrollo, así como su *preparación* o capacidad de respuesta ante nuevos desastres. La ayuda canalizada por las ONG extranjeras debe coordinarse con y, en la medida de lo posible, a través de las propias instituciones gubernamentales del país, reforzándolas y evitando crear estructuras paralelas que acaban debilitando y deslegitimando a aquellas (como ocurrió por ejemplo en Mozambique y Etiopía en los años 80), con la consiguiente hipoteca para el desarrollo futuro. A tal fin, para facilitar también la participación local, la gestión de la ayuda tendría que guiarse por criterios de descentralización y subsidiariedad, acercándola lo más posible a la población beneficiaria.

Sin embargo, como veremos más adelante, trabajar con las instituciones públicas nacionales promoviendo su fortalecimiento resulta frecuentemente una tarea problemática y, sobre todo en los llamados “cuasi-estados” (estados frágiles en contextos de alta inestabilidad o violencia), poco viable, dada la reticencia de los donantes y los actores humanitarios a reforzar y legitimar regímenes represivos o corruptos. Los donantes suelen preferir en estos casos puentear a los gobiernos y canalizar la ayuda humanitaria a través de cauces privados, de las ONG internacionales. La teoría sobre lo que sería ideal debe por tanto tamizarse en función de lo posible.

Sostenimiento de los sistemas de sustento

Una ayuda humanitaria orientada al desarrollo tiene que preocuparse no sólo de salvar vidas y satisfacer

las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre, sino también de apoyar su *sistema de sustento*², como mejor forma de afrontar la crisis hoy y asegurar su subsistencia y potencial de desarrollo de cara al futuro. Una actuación útil a tal fin es la de proporcionarles ayuda material (en forma de alimentos, dinero³, o incluso forraje para el ganado), a fin de facilitar que puedan superar la situación de crisis sin tener que comerse sus semillas o malvender a precio de saldo sus medios productivos (ganado, herramientas, tierra) para poder comprar alimentos con los que sobrevivir.

Uno de los principales mecanismos para la apoyar los sistemas de sustento consiste en ejecutar programas públicos de empleo para los sectores más vulnerables. Son los llamados programas o *proyectos de comida por trabajo*, o de *dinero por trabajo*, en los cuales la ayuda, en especie o en metálico, tiene forma de retribución a cambio de la realización de alguna actividad laboral. Estos proyectos ayudan a satisfacer necesidades inmediatas de la población, minimizando el riesgo inherente a toda ayuda gratuita externa, pero al mismo tiempo también generan unas infraestructuras públicas que contribuyen al desarrollo a largo plazo (edificios públicos, carreteras, obras de conservación medioambiental, etc.). Por tanto, constituyen un medio adecuado para combinar objetivos de corto y largo plazo, por lo que son particularmente adecuados en las intervenciones de *mitigación*, orientadas a reducir el impacto de una situación de desastre en gestación, como en las intervenciones de *rehabilitación* post-desastre. A pesar de estas y otras ventajas, presentan algunos riesgos y límites, como el hecho de que no toda la población está en condiciones de trabajar, por lo que no pueden reemplazar totalmente a la ayuda en forma de donaciones gratuitas. En cualquier caso, son empleados con relativo éxito en muchos países,

² El concepto “sistema de sustento” (*livelihood*) tiene un contenido más amplio de lo que sería el simple medio de vida o la fuente de ingresos. En efecto, se refiere al conjunto de elementos que hacen posibles los ingresos o recursos de una familia o persona, entre los cuales se encuentran no sólo los medios materiales de los que dispone (tierra, ganado, infraestructuras), sino también otros aspectos que determinan el aprovechamiento de éstos, como por ejemplo: la formación y los conocimientos técnicos, la información de que disponible, las redes sociales y de solidaridad, y los derechos legales (de uso de la tierra, el agua, o los pastos comunales; de acceso al crédito; etc.). Ver Pérez de Armiño (2001b).

³ En la mayoría de las circunstancias la donación de dinero, en vez de alimentos, es más rápida, barata, eficiente y beneficiosa. Pero para ello tienen que darse algunas condiciones, como es la existencia de un mercado local que esté en condiciones de satisfacer el aumento de la demanda de alimentos por parte de los que reciban el dinero. La opción más adecuada dependerá de un análisis de cada caso en particular, en base a diferentes criterios. Véase al respecto Pérez de Armiño (2001c:54-56).

por ejemplo en algunos propensos a las hambrunas como Etiopía y Botswana, que canalizan a través de los mismos gran parte de la ayuda internacional que reciben (ver Pérez de Armiño, 2001a).

Aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población

Lejos de ser pasivos o incapaces, incluso las personas afectadas por un desastre tienen recursos, conocimientos, mecanismos organizativos y otras capacidades que deberían tomarse como punto de partida para la ayuda internacional y ser reforzadas por ésta. Tal principio puede traducirse, por ejemplo, en los siguientes criterios:

- *Uso de las organizaciones locales* para materializar la ayuda, como contrapartes de las ONG o agencias donantes. Son esas organizaciones las que mejor conocen la realidad sobre el terreno, por lo que en lugar de ser meros cauces para la canalización de la ayuda, deberían participar en el diagnóstico de la situación y en la planificación de la intervención. Igualmente, una parte de la ayuda debería destinarse a la formación del personal y el refuerzo de las capacidades operativas de tales organizaciones. Para poder desarrollar esta estrategia a largo plazo y poder disponer de un buen conocimiento de las condiciones locales, sería necesario que las agencias de ayuda dispusieran de unas *relaciones de partenariat* prolongadas con las organizaciones locales.

Sin embargo, estos criterios son frecuentemente olvidados debido a varios motivos: la exigencia de los donantes de actuar con rapidez y eficiencia a corto plazo (que a veces las organizaciones locales no garantizan adecuadamente), la inercia tradicional a favor de una ayuda de emergencia jerarquizada y de arriba abajo, y las reticencias hacia organizaciones que pueden tener inclinaciones hacia alguno de los bandos en conflicto.

- *Uso al máximo del personal, los medios materiales y las empresas locales.* Aunque las intervenciones más urgentes pueden tener dificultades

des para llevarlo a cabo por la premura de tiempo, una ayuda que pretenda contribuir también al desarrollo futuro debe priorizar los recursos locales, lo que reportará varias ventajas: ahorro de costes, oportunidades de formación del personal, dinamización de la economía local, mejor imbricación en la sociedad local, uso de tecnologías apropiadas, etc.

- *Refuerzo del “capital social”*⁴ de los grupos vulnerables, en concreto de sus *redes sociales* informales de solidaridad y de las organizaciones que articulan sus intereses y defienden sus derechos (cooperativas, asociaciones, etc.). Todos ellos son mecanismos esenciales para reducir su vulnerabilidad y posibilitar su desarrollo sostenible.
- *Aprovechar y reforzar las estrategias de afrontamiento* (o *coping strategies*) que los sectores vulnerables llevan a cabo a fin de superar las situaciones de desastre y preservar sus sistemas de sustento, garantizando su subsistencia presente pero también futura. Entre las múltiples estrategias posibles figuran, por ejemplo, el consumo de alimentos silvestres, la diversificación de fuentes de ingresos, la toma de préstamos, la emigración laboral, o la venta de bienes familiares. Algunas formas de ayuda a estas estrategias pueden consistir en la promoción del empleo, la mejora del acceso a los mercados con la creación de infraestructuras, o la protección de derechos como los de acceso a bosques o tierras comunales (ver Pérez de Armiño, 2001:d).

Participación y empoderamiento de la población

La participación de la población local en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la ayuda humanitaria ha sido tradicionalmente una de las principales carencias de ésta. Sin embargo, resulta una condición ineludible si se busca un impacto orientado al desarrollo. Pese a lo que a veces se asume, incluso en situaciones de emergencia es posible involucrar a la población mediante técnicas participativas como, por ejemplo, las del enfoque

⁴ El *capital social*, un concepto en boga tanto en la sociología como en los estudios sobre desarrollo, está constituido por diferentes recursos que las personas obtienen a través de sus relaciones sociales (redes sociales, normas respecto a derechos y obligaciones, vínculos organizativos y de confianza social, etc.), que contribuyen al desarrollo y la cohesión de la comunidad, así como a la satisfacción de las necesidades de las personas.

denominado *Diagnóstico Rural Rápido* (ver Zabala, 2001). La implicación de las personas receptoras contribuirá a que éstas no vean los programas de ayuda como algo ajeno, y facilitará la sostenibilidad de sus resultados (mantenimiento de los servicios creados, reparación de las infraestructuras construidas, etc.). Igualmente, la participación de las personas vulnerables en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución de la ayuda es un elemento que puede contribuir a su *empoderamiento*, esto es, al incremento de su conciencia, confianza y capacidad para transformar la situación en la que viven.

Enfoque de género

El enfoque de género, que contempla la desigual relación de poder entre hombres y mujeres, sólo en los últimos años ha comenzado a ser incorporado a la ayuda humanitaria, que tradicionalmente lo ha ignorado quizá por no parecerle una prioridad en contextos de emergencia. Sin embargo, hoy existe una creciente conciencia sobre la necesidad de aplicarlo, debido al desigual impacto que los desastres tienen sobre hombres y mujeres, así como a la incidencia que el contemplar las necesidades y la participación de las mujeres en los contextos de crisis y rehabilitación encierra de cara a promover escenarios futuros de mayor igualdad de género.

Protección de los derechos humanos

La protección de los derechos humanos, y más en particular del Derecho Internacional Humanitario (vigente en situaciones de guerra), históricamente ha formado parte del trabajo de organizaciones humanitarias clásicas como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Ahora bien, su defensa activa ha sido crecientemente asumida por muchas ONG como uno de los elementos de lo que hoy se denomina “acción humanitaria”, habida cuenta que gran parte de las crisis humanitarias actuales constituyen violaciones masivas de los derechos humanos (genocidio, desplazamientos forzosos de población, ataques a la población civil, negación del alimento, etc.). Tal defensa puede adquirir diferentes formas, como la defensa legal, la investigación y denuncia, o la presión política. En conjunto, la defensa y protección de los derechos humanos constituye un instrumento decisivo para promover los procesos de reconciliación y reconstrucción posbélica, así como

la defensa de los intereses, el empoderamiento y el desarrollo de los sectores vulnerables.

**Contribución a la construcción de la paz*

Según el enfoque extendido en los años 90, la ayuda humanitaria durante o después de una guerra no sólo debe minimizar el riesgo de generar o exacerbar las tensiones, sino que también debe contribuir a la gestión del conflicto y a la construcción de la paz. El objetivo es reforzar las *capacidades locales para la paz* (Anderson, 1999), lo que exige actuar con determinados criterios. Son diversas las actividades que a tal fin puede llevar a cabo, como por ejemplo: reforzar a grupos o sectores con autoridad moral y que estén al margen de la confrontación (ancianos, grupos de mujeres, iglesias, etc.); apoyar mecanismos tradicionales para la gestión de conflictos (como los consejos de ancianos, o *shuras*, en Afganistán); contribuir al refuerzo, organización y movilización de la sociedad civil, facilitando sobre todo que se haga oír la voz de los vulnerables; capacitar a organizaciones locales para que formen después en la gestión de conflictos a diferentes sectores (educadores, cuerpos de seguridad, etc.); o realizar actividades de promoción o defensa de los derechos humanos y del derecho humanitario (Goodhand y Hulme, 1997; Anderson, 1999).

Rendición de cuentas (accountability)

Una ayuda humanitaria que pretenda no ser meramente paliativa, sino estar orientada a objetivos amplios de desarrollo, debe contemplar una *rendición de cuentas (accountability)* de las actividades de las agencias humanitarias no sólo ante sus sedes centrales y sus donantes, como es habitual, sino también ante la población destinataria. Como mínimo, a ésta debería hacerse saber la información pertinente sobre la planificación, ejecución y duración esperada del programa (Danish Red Cross, 1995:36).

Mensajes e imágenes adecuados

Una ayuda humanitaria orientada hacia objetivos de desarrollo, y no meramente asistencialista, debe ajustar los mensajes e imágenes transmitidos mediante la publicidad y las campañas, a fin, por ejemplo, de romper con los estereotipos relativos a lo inevitable de las crisis y al carácter pasivo o inde-

fenso de sus víctimas. Por el contrario, deben contribuir a una sensibilización y comprensión de las causas estructurales de los desastres.

Observancia de los principios humanitarios

Una de las respuestas del nuevo humanitarismo de los años 90 ante la complejidad de las crisis humanitarias actuales ha consistido en relativizar la vigencia de los principios humanitarios clásicos, como la neutralidad, la imparcialidad, la independencia o la universalidad. Este cuestionamiento hace tanto más necesario reivindicar su importancia, como mejor garantía del acceso a la ayuda para todos los que la necesiten al margen de su condición.

3.3. Desarrollo orientado a reducir el riesgo de desastres

Al hablarse sobre la vinculación emergencia-desarrollo, suele hacerse hincapié en los requisitos que tiene que cumplir la ayuda humanitaria para que contribuya al desarrollo. Sin embargo, con frecuencia se olvida que la vinculación debe plantearse también en la dirección opuesta. Es decir, que las intervenciones de desarrollo deberían orientarse a reducir el riesgo de sufrir nuevos desastres en el futuro. Para ello, las políticas, programas y proyectos de desarrollo deberían cumplir básicamente los siguientes objetivos y criterios:

Priorización de los grupos y zonas vulnerables

Las intervenciones de desarrollo a largo plazo deberían destinar sus recursos prioritariamente a las zonas y sectores sociales más vulnerables, a fin de disminuir su vulnerabilidad ante futuras posibles crisis e incrementar sus capacidades para resistir a ellas y recuperarse tras las mismas. En particular, sería preciso ayudarles a disponer de un mejor acceso a los servicios públicos esenciales así como de unos sistemas de sustento más seguros. Este objetivo, sin embargo, está lejos de ser habitualmente cumplido. Como es sabido, las políticas de desarrollo frecuentemente dejan de lado las necesidades de determinados grupos sociales o zonas poco competitivos, que quedan así al margen del proceso de prosperidad general. Igualmente, las políticas de cooperación para el

desarrollo suelen priorizar a países y regiones con una cierta capacidad económica y administrativa, que permitan augurar un cierto nivel de eficacia de la ayuda así como de retornos comerciales. Los países más pobres y desestructurados, y los grupos más vulnerables, no ofrecen un estímulo suficiente cuando la cooperación, como es frecuente, se guía por objetivos políticos o económicos.

Preparación ante desastres

La planificación de las políticas de desarrollo a largo plazo debe integrar diferentes mecanismos para la *gestión de desastres*, como son los relativos a la *preparación (preparedness)* ante desastres, la *mitigación* de desastres, y la *prevención* de desastres.

La *preparación* consiste en una serie de medidas y mecanismos, tanto de recogida de información como operativos, que permiten predecir los desastres y responder a ellos con mayor rapidez, facilidad y efectividad. De este modo, son un elemento esencial para la prevención y para la mitigación de los desastres, al contribuir a reducir el riesgo de que se desencadenen. Igualmente, al aminorar el impacto de la crisis, posibilita un proceso de rehabilitación posterior más fácil. Por todo ello, la preparación es un elemento esencial para la vinculación emergencia-desarrollo.

Bajo el concepto de *preparación* se abarca el establecimiento de diversos instrumentos:

- Una *capacidad institucional* suficiente para responder a los desastres, consistente en una red estructurada y coordinada de organismos públicos y privados, con funciones claramente asignadas.
- Una *legislación sobre emergencias*, que detalle las funciones de cada institución y especifique estándares y planes de actuación.
- *Mapas de vulnerabilidad*, o estudios que identifican y localizan a los grupos y zonas más vulnerables, a fin de someterles a un especial seguimiento y poder concentrar rápidamente la ayuda hacia ellos.
- *Sistemas de Alerta Temprana*, o mecanismos de recogida y análisis de diferentes datos (pluviométricos, antropométricos, nutricionales, socioe-

conómicos, etc.) que permiten prever o constatar la gestación de una crisis humanitaria, de forma que se pueda responder a ella con rapidez.

- *Planes de contingencia*, o diferentes conjuntos de medidas y acciones que se llevarían a cabo en diferentes escenarios según la gravedad de la crisis.
- *Establecimiento de infraestructuras y equipamientos* necesarios para responder de forma rápida y eficiente a los desastres: medios de transporte, sistemas de comunicación, etc.
- *Identificación de los artículos y servicios* de emergencia que serían necesarios, identificando fuentes de suministro rápido de los mismos, y creando reservas de equipos y suministros (alimentos, medicamentos, etc.).
- *Formación del personal* local implicado.
- *Educación de la población* en torno a los desastres y a cómo actuar en ellos.

Prevención de desastres

Las actividades de prevención se orientan a proporcionar una protección permanente y a largo plazo ante los desastres, actuando en una doble dirección: por un lado, tratando de impedir la aparición de una catástrofe (esto es, de un evento desencadenante de una crisis o desastre), como puede ser una inundación o un deslizamiento de tierras; por otro, reduciendo la intensidad de esa catástrofe, a fin de evitar que, si se produce, cause daños, desestructuración y víctimas. Algunas de tales medidas pueden consistir, por ejemplo, en la reforestación de laderas de las montañas, o la construcción de diques contra las inundaciones.

Mitigación de desastres

Según algunos autores e instituciones, la mitigación consiste en una serie de medidas que se ejecutan cuando comienza a gestarse un desastre concreto, a fin de aminorar su impacto. Para otros, sin embargo, es un concepto genérico que engloba a todas las

acciones realizadas en cualquier momento: antes del desastre, por lo que incluiría también las medidas de preparación y prevención a largo plazo; durante el desastre, en el contexto de emergencia; y pasado el desastre, en el contexto de rehabilitación, a fin de reducir el riesgo de crisis futuras.

Así, en un sentido amplio, la forma más efectiva de mitigación es un desarrollo humano, sostenible y equitativo, que reduzca la vulnerabilidad e incremente las capacidades de las personas de forma duradera. Pero, en un sentido más estricto, la mitigación se refiere a un conjunto de medidas para minimizar los perjuicios de los desastres (sobre todo naturales), que deberían formar parte de los programas de desarrollo a largo plazo, y que pueden ser muy diversas: construcción de diques o cunetas para el desagüe; reparto de alimentos, dinero, semillas o herramientas; programas de empleo para los más vulnerables; campañas de vacunación de personas y del ganado, etc.

Prevención de conflictos

De forma similar a lo que hemos dicho respecto a los desastres motivados por calamidades naturales, también cabe hablar de la integración en las políticas de desarrollo de instrumentos orientados a la prevención de los conflictos, esto es, a evitar que aflore un conflicto latente o que se agrave hasta hacerse violento. La prevención puede contemplar medidas a corto plazo, sean políticas, militares o de otro tipo, para frenar una situación de violencia incipiente; o también puede orientarse a neutralizar las causas estructurales que generan la tensión, ámbito éste en el que las políticas de desarrollo pueden jugar un papel relevante. Al igual que en el caso de los desastres por factores naturales, también existen, aunque son incipientes y no están muy desarrollados, algunos *sistemas de alerta temprana de conflictos*, o mecanismos de recogida y análisis de datos (relativos por ejemplo a la desestructuración política o económica, la violación de los derechos humanos, la acumulación de armas, etc.) que permiten prever la génesis de un conflicto.

4. Aplicación institucional del debate sobre la vinculación

Durante los años 90, los postulados favorables a la vinculación emergencia-desarrollo y a una ayuda humanitaria orientada al desarrollo han sido asumidos por gran parte de los investigadores, las agencias bilaterales y multilaterales, y también las ONG. Pero la teoría y la retórica parecen haber ido por delante de la práctica. Son innegables ciertos pasos y logros en cuanto a su materialización, pero éstos han sido limitados debido a los obstáculos impuestos por diferentes circunstancias y tendencias del sistema internacional de ayuda.

La progresión que el debate sobre la vinculación ha experimentado a lo largo del tiempo, ha tenido su reflejo en la evolución del discurso y de la actuación de las agencias y los donantes. Durante la primera mitad de los 90, los posicionamientos oficiales abrazaban la idea de un *continuum* o transición lineal de la emergencia al desarrollo. Pero hacia mediados de la década se fue rechazando esa idea, al considerarse que su esquema de fases como compartimentos estancos resultaba inadecuado y asumirse la necesidad de una estrategia más amplia e integrada, lo que se conoce por *contiguuum* humanitario. Así lo han hecho, por ejemplo, el gobierno sueco (SIDA, 1999), el británico (DID, 1999) y el propio Comité de Ayuda al Desarrollo que agrupa a los diversos gobiernos donantes (ver SECIPI, 1999).

Una consecuencia de este debate en el orden institucional ha sido que, ante la necesidad de establecer estrategias de actuación más integrales en los contextos de emergencias políticas complejas, las agencias especializadas han expandido sus actividades más allá de sus mandatos iniciales. De este modo, instituciones inicialmente dedicadas a la cooperación para el desarrollo han pasado a definir y ejecutar también políticas de ayuda a países en situación de conflicto, como han hecho el Banco Mundial (World Bank, 1998), el PNUD (UNDP, 1996), o el Comité de Ayuda al Desarrollo (SECIPI, 1999). Del mismo modo, agencias tradicionalmente dedicadas a la ayuda humanitaria han remodelado crecientemente sus métodos de trabajo para incorporar enfoques y objetivos de desarrollo, como ha ocurrido con el ACNUR (UNHCR, 1997, 1999), el Departamento de Asuntos Humanitarios de NN.UU. (DHA y UNDP, 1997) y el Inter-Agency Standing Committee, IASC (Lautze y Hammock, 1996). Un proceso similar de ampliación de mandatos y actividades ha ocurrido también con numerosas ONG, tanto especializadas en emergencia como en desarrollo.

En el ámbito de las Naciones Unidas, el debate comenzó a tener incidencia ya a principios de los 90. De hecho, el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), creado en 1992, recibió como

uno de sus cometidos hacer el seguimiento del *continuum* de la ayuda de emergencia a la cooperación para el desarrollo dentro del ámbito de las Naciones Unidas. Igualmente, en 1993 se creó un *Grupo de Trabajo Interagencias sobre el Continuum*, con representantes de los principales departamentos y agencias de las Naciones Unidas, lo cual les obligó a desarrollar sus propias posiciones sobre el tema.

Una de las agencias que ha mostrado un mayor y más temprano interés por la idea de la vinculación es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que en 1993 inició su *Proyecto Continuum* a fin de establecer directrices sobre su papel en los asuntos humanitarios. El PNUD se ha visto a sí mismo como una pieza institucional clave para el establecimiento de puentes que faciliten una transición rápida entre las actividades de ayuda humanitaria y las posteriores para un desarrollo humano sostenible, por ejemplo al establecer marcos estratégicos de actuación o elaborar los llamamientos de fondos que el DHA lanza a los donantes (UNDP, 1996:1-3)⁵. Otras agencias de la ONU también han ajustado sus tareas y métodos de trabajo al objetivo de la vinculación. Así, por ejemplo, el ACNUR, con un mandato centrado básicamente en la ayuda humanitaria a las personas refugiadas, ha incorporado elementos de largo alcance, como la formación y desarrollo comunitario de los refugiados, o el apoyo a la reintegración y el desarrollo socioeconómico sostenible de los exrefugiados retornados a casa. Igualmente, la Organización Mundial para la Salud, OMS, centrada en el asesoramiento para el desarrollo de sistemas sanitarios, ha dedicado esfuerzos a la salud en contextos de conflicto y de reconstrucción posbélica.

En cuanto a los gobiernos donantes, si inicialmente abrazaron la idea del continuum, a mediados de los años 90 la mayoría expresaban su aspiración de crear unas estrategias coherentes que integren las diferentes formas de ayuda junto a otros elementos de su acción exterior, así como el objetivo de una ayuda humanitaria que contribuya al desarrollo posterior⁶.

Una mención especial merece la Comisión Europea, no sólo por el peso de su ayuda sino también por la influencia de sus posicionamientos sobre los de otros donantes. La Comisión ha hecho suyo el objetivo de la vinculación emergencia-desarrollo, así como otros postulados del nuevo humanitarismo, lo que comenzó a plasmarse ya en diversos documentos de finales de 1995 y principios de 1996, entre las que destaca la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)* (ver Comisión..., 1996). En estos documentos se expresa la idea de que la ayuda humanitaria debe orientarse no sólo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento, sino, siempre que sea posible, también a objetivos de más largo plazo, como el apoyo a los sistemas de sustento de las personas de cara a evitar su dependencia de la ayuda, favorecer los esfuerzos de rehabilitación y conseguir su autosostenibilidad. En la citada Comunicación de 1996, se aboga por un enfoque de “continuum”, esto es, por una “transición sin roces” desde la ayuda humanitaria y la rehabilitación hacia el desarrollo (*ibíd*:2).

Pero, además, la ayuda humanitaria se concibe como un instrumento que debe contribuir al objetivo final y denominador común del conjunto de las

⁵ Otra iniciativa más reciente del PNUD es el *Inter Agency Standing Comitée Reference Group on Post Conflict Reintegration*, que preside desde su creación en noviembre de 1998. Este órgano, que integra a varias agencias, aborda la respuesta internacional a contextos de posguerra, pero ya no desde una visión de continuum (transición de fases), sino en base a enfoques comprensivos y globales a aplicar en países en crisis o post-crisis (IASC, 2000:74).

⁶ El gobierno británico, por ejemplo, ha sido uno de los que más se ha afanado en buscar la coherencia entre las diferentes formas de ayuda internacional (humanitaria, de rehabilitación, de desarrollo) y la política exterior. Así, para numerosos destinos se ha establecido un *presupuesto-país* que puede ser gastado en actividades bien humanitarias o bien de desarrollo, siempre que los objetivos sean claros y se orienten a las metas establecidas por la cooperación británica, como es la lucha contra la pobreza (Macrae, 2001:31). A su vez, gobiernos como el de los Países Bajos (IASC, 2000:74) o el de Suecia (SIDA, 1999) han adoptado el principio de que la ayuda humanitaria no se limite a cubrir las necesidades básicas para la supervivencia de los receptores, sino que forme parte de una respuesta integral más amplia para que contribuya al desarrollo futuro. En el caso de EE.UU., la creación en 1992 de la Office of Transition Initiatives para gestionar partidas tanto de ayuda humanitaria como de cooperación al desarrollo, buscaba mejorar la coherencia entre ambos tipos de ayuda, así como entre éstos y la política exterior del país (Macrae, 2001:31).

políticas exteriores de la Unión Europea hacia los países en desarrollo, que puede resumirse en la expresión “estabilidad estructural”⁷. El citado documento de 1996 plantea así la necesidad de que los diversos instrumentos comunitarios se gestionen de forma coordinada, y no aislada, a fin de dotarles de mayor “complementariedad”, “coherencia global” y “eficacia” en cuanto a su impacto (*ibí:d*, v)

En definitiva, la principal recomendación del documento es que resulta necesario formular un enfoque de actuación más integrado, una planificación estratégica para cada país en desarrollo en función de sus necesidades concretas, a partir de un análisis político de su contexto. En este sentido, una importante contribución es que, para materializar tal planificación, propone un “marco global de políticas” que abarque todas las fases del desarrollo del país, y que permita coordinar todos los mecanismos de la ayuda humanitaria, la ayuda a la rehabilitación y la cooperación al desarrollo, así como otros mecanismos políticos (*ibí:d*, v, 22). Es decir, ese marco global sería el medio para hacer efectiva la vinculación emergencia-rehabilitación-desarrollo.

Por otro lado, hay que destacar que la reestructuración acometida en 1999 por la Comisión Europea ha implicado dos cambios para ECHO. Uno de ellos ha sido la desaparición del Comisario de Ayuda Humanitaria, con lo que ECHO ha pasado a depender del Comisario de la Dirección General de Desarrollo. Así, ambas formas de ayuda se han agrupado bajo un mismo mando, con la intención de ganar en racionalidad y coherencia. Otro cambio tiene que ver con la redefinición de las funciones de ECHO, con un retorno a la priorización de la ayuda para salvar vidas.

En el marco de estas reformas, y ante la necesidad de redefinir las actividades de ECHO y consiguientemente la estrategia para la vinculación, la Comisión Europea ha hecho público en 2001 un nuevo docu-

mento al respecto, titulado *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking relief, rehabilitation and development. An assessment* (ver Commission..., 2001). Este documento toma como punto de partida los numerosos problemas que dificultan la materialización efectiva de la vinculación (falta de coordinación entre instituciones y departamentos, lentitud e inflexibilidad administrativa, demoras en los desembolsos, etc.), para cuya solución plantea reformar los instrumentos operativos y mecanismos institucionales ya existentes. Así, por ejemplo, se plantea la creación de varios mecanismos de coordinación dentro de la Comisión y de ésta con otros actores, una mayor capacidad de decisión para las delegaciones de la UE en el terreno, y el retorno de ECHO a su “mandato central”, esto es, salvar vidas en emergencias, siendo relevada por otros instrumentos de cooperación a largo plazo de la UE en cuanto la emergencia remita.

Pero la propuesta más relevante tal vez sea la de los Documentos Estratégicos de País, el nuevo instrumento en el que se basan los programas de cooperación de la Comunidad, entendidos como un marco integral de planificación en el que integrar la vinculación emergencia-desarrollo. La propuesta consiste en que en tales Documentos se introduzcan adendas, o artículos complementarios, cuando la aparición de una crisis haga necesaria la intervención de ECHO. Se pretende que esto permita una planificación a largo plazo con una actuación rápida y flexible, incluyendo elementos de preparación y prevención, así como de construcción de la paz y resolución de conflictos.

Estas propuestas ciertamente pueden contribuir de forma positiva a la vinculación de las diferentes formas de ayuda. No obstante, han sido criticadas por sus lagunas e inconcreciones en algunos aspectos⁸, como son las relaciones con los actores locales, las

⁷ La “estabilidad estructural” se refiere a “una situación caracterizada por el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto a los derechos humanos, estructuras políticas viables y condiciones sociales y medioambientales satisfactorias, con la capacidad de gestionar el cambio sin recurrir al conflicto violento”. De este modo, aunque el desarrollo humano es primordial para hacerla posible, abarca también otros objetivos de tipo no económico, todos ellos interdependientes entre sí. La promoción de la estabilidad estructural, dice la Comisión, implica reforzar los factores que hacen posible un cambio pacífico (Comisión..., 1996:22, 24).

⁸ Sobre tales dudas y críticas, ver Parlamento Europeo (2001) y Voice (2001).

cuestiones de género y la falta de expertos en vinculación en las delegaciones de la UE. Existe así el riesgo de que, esta nueva Comunicación de 2001 vuelva a ser un ejercicio de intenciones incapaz de hacer efectiva la vinculación. A pesar de que la Comisión ha elaborado un discurso político y técnico en torno a la vinculación, en base sobre todo a los dos documentos citados, la compleja estructura y la cultura institucional de la UE han dificultado la materialización efectiva de la vinculación, que, como dice el Parlamento Europeo (2001:12), en la realidad es más una excepción que una norma: en este ámbito la Comisión frecuentemente no tiene éxito y acaba dejando una brecha abierta entre la rehabilitación y el desarrollo.

Por otro lado, la Comunicación de 2001, en la línea de los postulados del nuevo humanitarismo, propone que la vinculación debe servir para construir un enfoque coherente e integral de la UE respecto a las crisis, en el que deben combinarse la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo y la política. Así, se menciona expresamente que la vinculación “debe complementar los enfoques e instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común” (Commission..., 2001:7). En este sentido, hay que reseñar que se propone que los Documentos Estratégicos de País, a través de los cuales se pretende canalizar la vinculación, “también abordarán el potencial comercial y las estrategias y reformas necesarias para incrementar la productividad y el comercio” (*ibíd*:16). En otras palabras, la Comunicación consolida la tendencia a una ayuda humanitaria inscrita en una estrategia global definida por objetivos políticos, comerciales y de seguridad. Esto conllevará inevitablemente un aumento de su politización y, probablemente, también de su militarización.

Una valoración de conjunto: discursos y realidades

Como decíamos, la aplicación práctica del debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo parece haberse quedado sensiblemente por detrás de las formulaciones teóricas y de los discursos. Sin duda ha habido algunos avances, como una mejor comprensión sobre la relación entre los desastres y el desarrollo, la realización de evaluaciones que han permitido aprender de la experiencia, y algunos

cambios en las relaciones entre los actores del sistema humanitario que las han hecho más racionales y sistemáticas. Sin embargo, no se han realizado transformaciones profundas en el sistema de ayuda para ajustarlo a ese nuevo pensamiento más holístico que busca estrategias integrales en las que hacer viable la vinculación. La propia estructura del sistema de ayuda, tanto institucional, con sus diferentes agencias y actores, como financiera, parece haber dificultado una mayor materialización de los postulados del debate.

Según constata un informe elaborado para el Inter-Agency Standing Committee de las Naciones Unidas (IASC, 2000:x, 51, 71), buena parte de lo que los donantes han hecho hasta ahora se ha orientado no tanto a elaborar estrategias integrales, sino a salvar las brechas temporales y financieras entre la gestión de la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Para ello, una docena de agencias bilaterales han creado pequeñas líneas presupuestarias específicas para cubrir el hueco entre ambas, denominados “fondos de construcción de la paz” o “fondos de transición”. Sin embargo, se trata de fondos escasos y orientados a actividades relativamente secundarias tanto para la ayuda humanitaria como para la cooperación al desarrollo (desmovilización de soldados, desminado, prevención de desastres naturales, prevención de conflictos, etc.). En definitiva, estos fondos no han permitido superar el problema de la compartimentalización de la financiación, que es fruto de la existencia de líneas presupuestarias diferentes para la emergencia y el desarrollo. Por el contrario, aumentan la fragmentación de la financiación y no contribuyen a establecer estrategias integrales y coherentes (*ibíd*:71).

Así, apenas se ha avanzado hacia la flexibilización de la financiación, en coherencia con la idea de estrategias comprensivas, pues el gasto para fines de “desarrollo” es temporalmente posterior, y frecuentemente está desconectado del trabajo humanitario realizado anteriormente. Esta estructura en compartimentos de la financiación de los donantes sigue entorpeciendo el trabajo de las ONG que no disponen de suficientes recursos propios para salvar las brechas temporales y de recursos que aquellos provocan (IASC, 2000:x, 51).

Otro ámbito en el que la práctica ha quedado muy por detrás de la teoría ha sido el del refuerzo de la sociedad civil, que se ha convertido en uno de los objetivos preferidos en la retórica de los actores humanitarios como forma de incrementar las capacidades locales. Sin embargo, lo cierto es que la ayuda humanitaria dedica muy pocos recursos a la formación de las organizaciones locales, a las que sí se subcontrata para el reparto de la ayuda o la ejecución de proyectos de rehabilitación, pero que reciben pocos fondos para sus gastos corrientes y fortalecimiento institucional (IASC, 2000:51).

Igualmente, hay que lamentar también los escasos esfuerzos dedicados por los gobiernos a establecer mecanismos para la prevención de desastres y conflictos, o para afrontar las crisis en una etapa inicial (IASC, 2000:51). Los sistemas de alerta temprana establecidos en los 90 se han revelado frecuentemente inútiles, por la falta de voluntad política de la comunidad internacional para movilizar una respuesta preventiva adecuada cuando estos han previsto una crisis (Buchanan-Smith y Davies, 1995). La comunidad internacional tampoco ha mostrado una implicación clara para crear estabilidad y desarrollo a largo plazo en los países periféricos, creando los mecanismos necesarios a tal fin (Duffield, 2001).

En definitiva, la materialización de la idea del *contiguuum*, basada en estrategias integrales que combinen diferentes tipos de actuación, no ha avanzado mucho. La dificultad de reformar instituciones y líneas presupuestarias se ha debido en buena medida a diversas dificultades, como las siguientes:

- La inercia institucional de una separación entre ambos tipos de ayuda, con agencias multilaterales y ONG especializadas en uno u otro campo, diferenciadas en cuanto a sus mandatos, métodos de trabajo, etc.
- Las diferencias que existen entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo en cuanto a los criterios para financiarlas, los procedimientos de licitación y aprovisionamiento, etc.
- Los costes que implica la incorporación de criterios de desarrollo a las operaciones de emergencia: mayor esfuerzo de planificación y análisis

de la realidad, demoras de tiempo, esfuerzos para la participación comunitaria, etc.

- Las diferentes implicaciones políticas que encierra un tipo y otro de ayuda. Como señalan Macrae et al. (1997:223) y Macrae (2001), mientras que la ayuda humanitaria tradicionalmente ha tenido un carácter no condicional y esencialmente humanitario, la cooperación para el desarrollo confiere una legitimidad política a la autoridad que la recibe. Por eso, en contextos de conflicto y post-conflicto, los donantes pueden ser reticentes a impulsar políticas con un perfil de desarrollo, a fin de no prestar legitimidad a regímenes que no la tienen ni a nivel interno ni internacional. Abundaremos en este argumento en el próximo capítulo.

A todo lo anterior habría que añadir que varias tendencias que vienen caracterizando el sistema humanitario durante la última década, han contrarrestado y limitado el alcance de las propuestas de vinculación y de una ayuda humanitaria orientada al desarrollo.

En primer lugar, el creciente peso de la ayuda humanitaria bilateral, en detrimento de la multilateral, que obstaculiza la planificación de estrategias globales, coherentes e integrales.

En segundo lugar, la práctica de los donantes, en auge durante los 90, de reservar o ligar los fondos que proporcionan a las ONG y a las agencias de Naciones Unidas a que se destinen no sólo a ciertos destinos geográficos, sino incluso hacia actividades específicas dentro de un país (grupos beneficiarios, sectores operativos, tareas, etc.). Esta práctica afecta negativamente a la vinculación emergencia-desarrollo y a una ayuda humanitaria para el desarrollo, en dos sentidos. Primero, porque los gobiernos suelen reservar sus contribuciones a asistencia material y otras actividades visibles, pero pocas veces a funciones esenciales como la gestión, la preparación o la formación, con lo que éstas suelen quedar infrafinanciadas. Segundo, porque al supeditarse la financiación a tareas específicas, se exigen solicitudes de financiación e informes de rendición de cuentas también específicos, dando lugar a que la gestión quede fragmentada en múltiples proyectos y

a que las agencias les resulte más difícil formular estrategias globales (IASC, 2000:87).

Por último, la tendencia creciente de la cooperación para el desarrollo consistente en priorizar a aquellos países que siguen políticas adecuadas (*good policy*) capaces de obtener resultados en la lucha contra la pobreza, la democratización, la lucha contra la corrupción y otros objetivos. Pero ocurre que, en la realidad, los países afectados por graves crisis humanitarias con conflictos armados suelen ser países inestables y no reúnen esas condiciones. Así

pues, la mencionada tendencia a privarles de la cooperación al desarrollo a largo plazo hace inviable en la práctica la materialización de una estrategia global que vincule la ayuda humanitaria con la cooperación al desarrollo. Es más, en este contexto el enfoque de la vinculación emergencia-desarrollo puede ser peligroso, por cuanto si la ayuda humanitaria se vincula a la consecución de resultados de desarrollo, en los países más vulnerables e inestables las posibilidades de alcanzarlos son menores (IASC, 2000:xii,90).

5. Críticas a la vinculación emergencia-desarrollo

Es interesante constatar que el grueso del debate sobre la vinculación emergencia-desarrollo ha girado básicamente en torno a las técnicas y métodos más adecuados para llevarla a cabo, siendo pocos los que han cuestionado la propuesta en sí. Sin embargo, en los últimos años han aparecido diversas voces que, más allá de factores técnicos y metodológicos, formulan una crítica de fondo y política, tanto del objetivo de la vinculación como de sus implicaciones prácticas. Estas críticas se refieren, sobre todo, a la búsqueda de la vinculación en contextos de crisis humanitarias derivadas de conflictos armados, o *emergencias políticas complejas*. Veamos a continuación las principales críticas formuladas.

Mayor control de las ONG por los gobiernos

Una de las críticas al debate de la vinculación emergencia-desarrollo señala que los gobiernos donantes lo habrían utilizado para reorganizar el sistema internacional de ayuda e incrementar su control sobre el mismo. Duffield (2001:18, 99, 102-5), en particular, sostiene que los gobiernos donantes han sido quienes han promovido el nuevo humanitarismo, con la justificación de los supuestos errores cometidos en el pasado por las ONG, y las negativas consecuencias de la dependencia hacia la ayuda humanitaria. En ese contexto, habrían aprovechado

el debate sobre la vinculación para retomar la iniciativa política y para establecer un marco de gestión del sistema humanitario en base a unas relaciones más estrechas entre ellos y las ONG, que les dota de una mayor autoridad sobre éstas que la que tenían en los años 80.

Este sería el caso de lo ocurrido en la Unión Europea. A fin de hacer operativos los nuevos objetivos políticos amplios de su ayuda humanitaria (apoyo a los sistemas de sustento, desarrollo, estabilidad estructural, etc.), la UE busca establecer marcos políticos globales que integren todas las actuaciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo, así como a sus correspondientes actores (ONG humanitarias, instrumentos de desarrollo de la Comisión, instituciones financieras internacionales, etc.). De cara a tales estrategias globales, la Comisión codificó en un documento de 1996 las relaciones entre ECHO y sus ONG implementadoras (ver European Commission, 1996b), con pautas que se plasman también en el Contrato Marco de Partenariado que deben firmar ambas partes. En conjunto, estas relaciones se basan en un control más estricto de las ONG: contratos más rigurosos; directrices con normas más detalladas; técnicas más comprensivas e inclusivas para el diseño, seguimiento e informe de los proyectos; nuevos foros conjuntos, etc. En definitiva, “la UE ha utilizado el debate sobre la

vinculación...para justificar un incremento de su regulación de sus socios implementadores”. Este aprovechamiento ha sido imitado por muchos otros gobiernos donantes (Duffield, 2001:105).

Politización de la ayuda y arrinconamiento de los principios humanitarios

Una segunda crítica se refiere a los riesgos y costes de la politización y de la condicionalidad de la ayuda humanitaria, inevitables cuando ésta se orienta a objetivos de largo plazo y se inserta en estrategias políticas globales.

Como ya vimos, la cooperación para el desarrollo siempre ha estado sujeta a determinadas condiciones exigidas a los gobiernos receptores (reformas económicas, respeto a los derechos humanos, etc.), mientras que la ayuda humanitaria tradicionalmente ha estado exenta de ellas por su carácter humanitario y neutral. Sin embargo, en la medida en que la ayuda humanitaria se fusiona con objetivos de desarrollo más amplios, existe la tendencia de proyectar las condicionalidades del desarrollo hacia la ayuda humanitaria. Como reconoce la propia agencia gubernamental sueca SIDA, esto implica que la ayuda humanitaria orientada al desarrollo podría dejar de tener a las necesidades humanitarias “puras” como el factor decisivo para la implementación de sus proyectos. Es decir, surge una inevitable tensión entre, por un lado, el uso de la ayuda humanitaria con una visión estratégica a largo plazo para afrontar las raíces de las crisis y los conflictos; y, por otro lado, el imperativo humanitario, esto es, la obligación de proporcionar asistencia humanitaria a los que la necesiten donde quiera que estén (SIDA, 1999:4).

Aunque consciente del dilema, SIDA, como otras agencias bilaterales y organizaciones, apuesta por una ayuda humanitaria para el desarrollo. Sin embargo, otros autores (Fox, 2001; Macrae, 2001) muestran su oposición a ella por sus costes. Una ayuda humanitaria orientada a objetivos a largo plazo e inscrita en estrategias políticas globales necesariamente será una ayuda politizada, supeditada a los intereses geopolíticos o económicos de los gobiernos donantes. Esta politización de la ayuda y el uso de las condicionalidades humanitarias (se proporciona a cambio de determinadas reformas, el respecto a los derechos

humanos, etc.) conllevan una erosión del imperativo humanitario, esto es, de la concepción de la ayuda como un derecho. Y también de los principios humanitarios clásicos como la neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia, todos los cuales, aunque con imperfecciones, son necesarios para que la ayuda en situaciones de conflicto no sea vista como una opción partisana y tenga posibilidades de llegar a todos y todas.

Ayuda como única acción política

En el marco del nuevo humanitarismo, a la ayuda humanitaria se le pide que dé respuesta a grandes problemas, como la gestión de conflictos o la reconstrucción de sociedades destruidas por la guerra, cuando sin embargo la comunidad internacional no ha arbitrado mecanismos o iniciativas políticas que proporcionen una respuesta de fondo a los problemas de inestabilidad y subdesarrollo de esos países. De hecho, en países periféricos sin gran valor económico o estratégico, la ayuda humanitaria no es un *sustituto* de la acción política, sino que *es* la acción política de los donantes, el instrumento que utilizan para ejercer su gobernación global y extender su *paz liberal* (estabilidad en contextos de regímenes políticos y económicos liberales). En definitiva, concluye Duffield (2001:88), “uno bien podría argumentar que los gobiernos donantes están esperando que un niño haga el trabajo de un adulto”.

Promoción de un desarrollo (neo)liberal

El desarrollo no es un proceso ideológicamente neutro. Por ello, la apuesta de los donantes a favor de una vinculación de la ayuda humanitaria con la cooperación para el desarrollo implica una utilización de la primera al servicio de expandir un determinado concepto del desarrollo. ¿Pero cuál?

Como aprecia Duffield (2001:101-2), es llamativo que en el detallado y más importante documento de la UE sobre el tema, *La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo* (ver Comisión..., 1996), no se describa con claridad qué se entiende por “desarrollo”, a pesar de ser éste el objetivo del enfoque que se propone. Pero por descripciones parciales, presentes sobre todo en la sección dedicada a la seguridad alimentaria, se puede deducir que el desa-

rollo se concibe como un proceso sostenible de auto-gestión basado en la autosuficiencia de las familias. Estas son vistas como agentes económicos libres, capaces para dotarse de recursos suficientes con los que garantizarse su propio bienestar y sostener redes sociales informales o familiares que les provean solidaridad. Cabe suponer que todo esto se inscribe en una economía de libre mercado, a la que las familias tengan fácil acceso. Como se ve, se trata de una visión del desarrollo alejada de ideas anteriores centradas en la intervención estatal y en la promoción del crecimiento económico mediante la inversión y la transferencia de tecnología. Es por el contrario un modelo de desarrollo de corte liberal.

En suma, el enfoque de la vinculación emergencia-desarrollo, así como las actuales políticas de cooperación para el desarrollo en general, están al servicio de un concepto neoliberal del desarrollo, el mismo que proponen las reformas económicas de ajuste estructural promovidas por las instituciones financieras internacionales y por los propios gobiernos donantes.

Inaplicabilidad del “desarrollismo” en emergencias políticas complejas

Buena parte de las críticas al enfoque de la vinculación se refieren a su aplicabilidad en crisis asociadas a conflictos armados. El enfoque surgió pensando en los desastres naturales, en base a un modelo teórico ideal, el “desarrollismo”, el cual asume que existe una secuencia de fases temporales emergencia-rehabilitación-desarrollo, de modo que después de un desastre (visto como un corte puntual y temporal en esa progresión) se puede retomar el camino hacia el desarrollo, todo ello en el marco de un Estado soberano y con capacidad de gobernar. Ahora bien, este esquema choca con la realidad de los cuasi-estados en emergencias políticas complejas, donde la crisis no es puntual sino un estado crónico y estructural, esto es, sistémico; y donde además la perspectiva de un horizonte de desarrollo es una quimera y el Estado está semi-desintegrado (Duffield, 1994; Macrae, 2001).

Cuestionamiento de la ayuda como instrumento de paz

La propuesta del uso de la ayuda humanitaria como instrumento para la construcción de la paz es pues-

ta en cuestión por asentarse en dos presupuestos discutibles. En primer lugar, se asume que, en paralelo al modelo teórico de transición emergencia-rehabilitación-desarrollo, existe también un modelo ideal de continuum conflicto-acuerdos de paz-paz con elecciones. Sin embargo, éste pocas veces se da en la práctica, siendo Mozambique uno de los escasos ejemplos. Lo más habitual suele ser unas elecciones imperfectas (Camboya), la victoria de una de las partes (Uganda, Etiopía), así como una situación de inseguridad y crisis crónicas, todo lo cual genera regímenes políticos inestables con una legitimidad interna y externa incierta.

En segundo lugar, en los años 90 se ha extendido una interpretación de los conflictos en base a causas internas (como el subdesarrollo, la pobreza, desavenencias intercomunitarias, factores personales y psicológicos, etc.). Este enfoque cumple varias funciones. Por un lado, es lo que hace posible que las agencias de ayuda pretendan jugar un papel sobre el terreno, incidiendo en esos factores internos. Además, es un enfoque atractivo en un contexto en que disminuyen los fondos para ayuda, dado que subrayan la idea de que lo que hace falta no es una transferencia de fondos, sino transformaciones internas que promuevan “la paz desde dentro”. Por último, a los actores de la ayuda les permite obviar los factores externos del conflicto, políticamente mucho más controvertidos, como el apoyo militar de los donantes a unos grupos u otros, o el comercio internacional (Macrae, 2001:38). La propia agencia SIDA (1999:4) reconoce que en el análisis de los conflictos suelen olvidarse los temas geopolíticos y económicos globales.

La consecuencia de este enfoque es que se yerra en el análisis de las causas y de las soluciones a los conflictos, y que consiguientemente se magnifica la labor que los actores humanitarios pueden desempeñar en esos contextos (Macrae, 2001:37). La idea de que el conflicto es fruto sobre todo del subdesarrollo y de la pobreza implica que el desarrollo contribuye a erradicar la violencia. Sin embargo, diferentes estudios sobre las guerras civiles, como el de Keen (1994), demuestran que tal relación pobreza-violencia no es tan directa y sencilla. Los que organizan y lideran tales conflictos civiles no

son los pobres, sino élites y grupos poderosos que manipulan factores identitarios y utilizan la violencia para retener el poder político y, con ello, asegurarse el control de recursos materiales con los que enriquecerse, a través de la denominada “economía política de la guerra” (diamantes en Angola o Sierra Leona, ganado de los dinka en el sur del Sudán, etc.). La violencia no es consecuencia de la pobreza, sino de la lucha por el poder y el control de los recursos. De este modo, la resolución de los conflictos no se derivará meramente del desarrollo, como habitualmente se asume, sino que requerirá afrontar las estructuras de poder de quienes se benefician de la violencia. Esto seguramente precisa soluciones políticas a un nivel más elevado y con un alcance más amplio que lo que le corresponde a la ayuda humanitaria.

La falta de soberanía y legitimidad frenan la vinculación al desarrollo

Macrae (2001), en su nuevo y sugerente libro, formula un análisis de orden político que le lleva a concluir que la vinculación entre la ayuda de emergencia y la cooperación para el desarrollo es inviable en estados frágiles afectados por el conflicto, debido a su falta de capacidades institucionales y de legitimidad internacional.

La distinción entre una y otra formas de ayuda no es básicamente burocrática y técnica, como sostienen los defensores de la vinculación, sino que son claramente diferentes también en cuanto a sus principios, sus objetivos e, igualmente, sus respectivas implicaciones políticas. En efecto, la ayuda humanitaria, por sus características (proyectos micro, basados en las necesidades de las personas vulnerables, buscando resultados inmediatos más que sostenibles, frecuentemente gestionada por ONG independientes), no asume la existencia de una autoridad central que planifique y determine las prioridades, ni implica en sí una legitimación política de la autoridad que controla un territorio dado. Por el contrario, la cooperación para el desarrollo, en la medida en que se orienta a promover políticas públicas y a reforzar las capacidades de las instituciones nacionales encargadas de planificarlas y ejecutarlas, conlleva necesariamente una legitimación de los estados o regímenes receptores.

De este modo, una cuestión crucial para la comunidad internacional es si debe, y en qué condiciones, legitimar mediante la cooperación al desarrollo a estados en conflicto o posconflicto, de legitimidad dudosa, frecuentemente violadores de los derechos humanos e indiferentes ante las calamidades de su población (*ibid.*: 42). Así, cuando los donantes optan entre la ayuda humanitaria o la de desarrollo lo hacen en base a criterios políticos, es decir, considerando sus propios intereses así como también tres factores del estado receptor: sus capacidades institucionales, su estatus jurídico como estado soberano, y su grado de legitimidad en la comunidad internacional.

En otras palabras, la proliferación durante los años 90 de cuasi-estados en crisis crónica ha afectado decisivamente a la forma y a los objetivos de la ayuda internacional, que se ha centrado básicamente en mecanismos de emergencia, sin que se haya podido materializar la idea del *continuum*, esto es, pasar desde la ayuda de emergencia (basada en proyectos) a una ayuda de desarrollo (basada en políticas, con objetivos más amplios en cuanto a tiempo, espacio y beneficiarios). Por un lado, los estados receptores carecen de *soberanía empírica* o capacidad de gobernar, pues la falta de recursos y capacidades institucionales les impide ejecutar políticas de desarrollo a largo plazo. Por otro lado, muchas veces, como ocurrió en Camboya y Uganda, les falta legitimidad externa y un reconocimiento internacional de su *soberanía jurídica*. Esta circunstancia hace que los donantes no quieran reforzar sus capacidades institucionales a fin de no legitimarlos, por lo que rehuyen la cooperación al desarrollo y concentran sus esfuerzos en la ayuda humanitaria.

En conclusión, el contexto político de estos estados frágiles (vacío de poder, falta de legitimidad, falta de capacidad) determina la modalidad, el contenido y los sistemas de gestión de la ayuda internacional, plasmándose en una ayuda de emergencia vía ONG o agencias humanitarias de Naciones Unidas, que busca resultados a corto plazo, y que se centra en la provisión de materiales e infraestructuras, pero olvidando la formación de recursos humanos y la creación de capacidades institucionales. Por consiguiente, ese contexto político también imposibilita la materialización del continuum humanitario, la evo-

lución desde los proyectos de emergencia hacia políticas de desarrollo más amplias (*ibíd.* 5). En consecuencia, la vinculación emergencia-desarrollo no requiere sólo una buena planificación técnica, sino también la presencia de un estado central, unificado, con capacidad de ejecución de políticas y legitimado internacionalmente, características ausentes en los cuasi-estados de la post-Guerra Fría.

Esta opinión de que la vinculación no es factible en sociedades en guerra o posguerra ha sido también expresada por otros autores, como Duffield (2001:105). En muchos países, dice, “no hay herramientas formales o comprensivas de desarrollo a las cuales la ayuda de emergencia pueda ser vinculada”. En efecto, en el presente contexto de creciente diferenciación regional de la política de ayuda, “es improbable que muchos atraigan la gama de herramientas formales de desarrollo y el correspondiente compromiso de los donantes y de las Instituciones Financieras Internacionales que se vislumbran en las ambiciones comprensivas de la política de la vinculación”.

A la vista de que en los cuasi-estados la vinculación emergencia-desarrollo es inviable, e incluso potencialmente peligrosa para la ayuda humanitaria (por su politización y pérdida de principios como la neutralidad y universalidad), Macrae propone reafirmar la diferencia entre ambos tipos de ayuda, no sobrecargar a la ayuda humanitaria con multitud de objetivos que últimamente se le atribuyen (desarrollo, paz, medioambiente, género, etc.) para los que no está bien dotada, máxime en un contexto de disminución de fondos. Así, entiende que sería mejor que se concentrara en objetivos no muy ambiciosos para poder garantizar lo prioritario, esto es, el alivio del sufrimiento de las víctimas. En definitiva, la ayuda en contextos marcados por el conflicto exige no sólo mejoras técnicas y de gestión, sino una reformulación profunda de sus estrategias, el diseño de unos principios claros que la guíen, y, algo importante, una mejor división de las actuaciones internacionales en relación al conflicto, de modo que no se use la ayuda humanitaria como sustituta de la acción política.

6. Conclusiones

Desde su aparición a mediados de los años 80, la propuesta de vincular las ayudas humanitaria, de rehabilitación y de desarrollo se ha expandido tanto en lo teórico como en cuanto a influencia. En efecto, por un lado ha experimentado una apreciable evolución conceptual que ha dado lugar a dos enfoques: el inicial del *continuum*, o sucesión de tales tipos de ayuda como fases consecutivas entre las que debe buscarse una transición armónica; y el posterior del *contiguuum*, o combinación simultánea de tales tipos de ayuda dentro de un marco integral a largo plazo. Por otro lado, la idea de la vinculación ha sido abrazada por gran parte de los investigadores, donantes y actores, habiéndose convertido en uno de los ejes esenciales del “nuevo humanitarismo”, predominante desde mediados de los 90. Éste último ve la ayuda humanitaria no meramente como un mecanismo neutral para salvar vidas, sino como un instrumento que debe combinarse con otros en una estrategia política integral orientada a objetivos amplios como el desarrollo y la paz.

Ahora bien, la plasmación práctica de la idea de la vinculación y de una *ayuda humanitaria orientada al desarrollo* no ha alcanzado lo pretendido en la teoría y en las declaraciones institucionales. Numerosas circunstancias han dificultado su aplicación, como son las diferencias administrativas y

operativas entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, la deficiente coordinación entre agencias y departamentos, y la dificultad de promover programas de desarrollo en países en conflicto o carentes de unas instituciones legítimas y capaces.

La propuesta de la vinculación surgió en su momento en relación a los desastres naturales. De la respuesta a éstos tomó su fundamento teórico, esto es, la asunción de que después de un desastre es posible, a través de la rehabilitación, retomar la senda interrumpida del desarrollo. Esto en principio sí es posible en el caso de los desastres naturales, al menos cuando la tarea esencial consiste en reconstruir lo destruido para retomar los servicios y actividades anteriores, de modo que en tales contextos la vinculación no suscita grandes problemas. Sin embargo, la aplicación de la vinculación a situaciones de conflicto y *emergencia política compleja* resulta mucho más difícil, de modo que es ahí precisamente donde se han centrado la mayoría de los debates y críticas recientes.

En efecto, en contraste con las discusiones técnicas que han dominado el debate, a finales de los 90 han aparecido críticas al objetivo mismo de la vinculación en países frágiles en conflicto o post-conflicto,

en base a consideraciones políticas, jurídicas y éticas. Tales críticas se podrían resumir en dos apreciaciones:

- a) La vinculación no es viable en la práctica en los “cuasi-estados” caracterizados por contextos de conflicto o post-conflicto. Por un lado, se trata de estados que carecen de los recursos así como de la autoridad y capacidad institucionales necesarios para poder diseñar y programar políticas de desarrollo a largo plazo, que puedan ser apoyadas por la cooperación internacional. Es decir, no existe el pretendido destino al que la ayuda humanitaria debería vincularse. Por otro lado, frecuentemente se trata de países con regímenes carentes de soberanía y legitimidad internacional, de modo que los donantes se refugian en la concesión de ayuda humanitaria y niegan la cooperación para el desarrollo, por cuanto ésta última implica un reconocimiento y legitimación internacional.
- b) Además, la vinculación muchas veces ni siquiera sería deseable. La inclusión de la ayuda humanitaria en marcos políticos integrados combinándola con otros instrumentos (militares, comerciales, diplomáticos, etc.) conlleva necesariamente su politización, su instrumentalización al servicio de los intereses de los donantes, un mayor control de los gobiernos hacia las ONG implementadoras y, además, una pérdida de los principios humanitarios clásicos, sobre todo los de neutralidad, universalidad e independencia.

Algunas de tales críticas dan cuerpo a preocupaciones hondamente sentidas en muchas ONG, como la amenaza que se cierne sobre el “espacio humanitario” independiente y apolítico, o la militarización de la ayuda humanitaria. Estas amenazas parecen verse hoy incrementadas en el nuevo escenario internacional tras el 11 de septiembre de 2001, articulado en base al objetivo de la lucha contra el terrorismo. La forma en que EE.UU. y otros actores están respondiendo a este fenómeno, incluyendo la intervención en Afganistán, hace sospechar que pueden verse reforzadas algunas de las tendencias más preocupantes de los años 90: una ayuda humanitaria más condicionada a los intereses geopolíticos de los

donantes (en este caso, supeditándola a la contribución del receptor a la lucha contra el terrorismo); una creciente confusión entre las esferas civil y militar, como prueba que las tropas norteamericanas estén hoy realizando actividades humanitarias en Afganistán para “ganar amigos en un territorio hostil”; un retroceso del respeto a los principios humanitarios, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y un debilitamiento de la ayuda multilateral de Naciones Unidas en beneficio de una ayuda bilateral motivada por intereses nacionales.

En cualquier caso, tanto estas críticas, que varias publicaciones recientes han expresado con fuerza, como los actuales cambios del contexto internacional, permiten vaticinar que el debate sobre la vinculación se va a ver revitalizado con nuevos frentes de discusión y con la reconsideración de criterios y objetivos sobre los que parecía haberse logrado ya un amplio consenso. Esto resultaría positivo en la medida en que, a la luz de la experiencia de los últimos años, permitiera una reestimación realista de las potencialidades y de los límites de la ayuda humanitaria.

Pero algunas de las críticas últimamente formuladas merecen algunas consideraciones por nuestra parte.

En primer lugar, el argumento central del libro de Joanna Macrae (2001) de que la ausencia de un Estado legítimo y capaz de ejecutar “políticas” públicas a escala nacional hace imposible la cooperación para el desarrollo y, por tanto, el objetivo de la vinculación, debe ser matizado. Esto seguramente ocurre en sectores como el que es objeto de su investigación, la salud pública, que por su naturaleza ciertamente requiere de un Estado operativo. Sin embargo, en otros sectores, como la producción agrícola o la seguridad alimentaria, creemos que resulta posible avanzar en la rehabilitación y el desarrollo incluso en ausencia de políticas públicas nacionales coherentes y de un Estado legítimo y capaz, pues se trata de áreas en las que éste es menos relevante, en las que la iniciativa descansa en la sociedad y, potencialmente, también en las instituciones locales. Ciertamente las *políticas* nacionales son las más capaces de proporcionar un enfoque de

actuación integral y coherente. Sin embargo, los *proyectos*, aunque con un carácter fragmentado, parcial y meramente local, también pueden contribuir al desarrollo concebido como un proceso de reducción de la vulnerabilidad e incremento de las capacidades. En otras palabras, el desarrollo no debe verse sólo en función de las políticas macro y del Estado, por importantes que sean, sino que también puede descansar en un proceso micro, local, y protagonizado por actores sociales (cooperativas, asociaciones, etc.) e instituciones locales.

En segundo lugar, la idea de que los donantes no recurren a la cooperación para el desarrollo a fin de evitar la legitimación internacional de determinados Estados o regímenes parece verosímil, pero admite algunas fisuras. Tales cálculos en relación a la soberanía del Estado receptor, realizadas por las cancillerías de los gobiernos donantes y las agencias multilaterales, seguramente son ajenos a las ONG con fondos propios y a las instituciones locales de los países del Norte que llevan a cabo cooperación descentralizada, cuyas intervenciones no representan una legitimación internacional. Aunque modestas, su contribución no debería ignorarse.

En suma, entendemos que en diferentes sectores y contextos, incluso de conflicto armado, persiste un amplio margen para que, sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades, al desarrollo sostenible y a la paz. En otras palabras, para hacer efectivas las propuestas del *contiguuum*. Muchos de los instrumentos teóricos y operativos concebidos a tal fin pueden seguir siendo una aspiración válida, a pesar de las dificul-

tades para llevarlos a la práctica. El problema no radica por tanto en la idea de la vinculación, sino en la utilización que muchos donantes han llevado a cabo del debate sobre la misma y sobre el uso potencial de la ayuda humanitaria para la consecución de unos objetivos más amplios. Se trata de una utilización de la ayuda humanitaria que, por un lado, al insertarla en marcos políticos amplios, la supedita al cumplimiento de diferentes condiciones, y la convierte en un instrumento de acción y presión políticas, marcadas por los intereses geopolíticos y económicos de los países donantes; y, por otro lado, la aleja de su concepción clásica como un derecho universal de todas las víctimas de los desastres administrado meramente en función de sus necesidades.

Si bien principios humanitarios como el de la neutralidad pueden ser difíciles de observar en las complejas guerras civiles actuales, no menos cierto es que, en diferentes situaciones, su olvido ha conllevado la incapacidad de los actores humanitarios para acceder a todas las víctimas. En consecuencia, una propuesta posibilista consistiría en que el sistema internacional humanitario garantizara que, junto a la existencia de una ayuda orientada a objetivos amplios como los mencionados, otra parte cuando menos significativa de la ayuda humanitaria pueda proporcionarse libre de condicionalidades políticas y ajustada a los principios humanitarios. En otras palabras, es preciso preservar un espacio humanitario independiente que esté en condiciones de actuar como última red de seguridad, a fin de garantizar una asistencia básica para la supervivencia a quienes, de otra forma, podrían quedar privados de ella.

7. Bibliografía

- ABRISKETA, Joana (2001), “Acción humanitaria: principios”, en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOIA e Icaria, Barcelona, pp. 13-16.
- ADAMS, Mark y Mark BRADBURY (1995), *Conflict and development. Organisational adaptation in conflict situations*, Oxfam Working Paper, Oxfam (UK and Ireland), Oxford.
- AFRICAN RIGHTS (1994), *Humanitarianism unbound? Current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies*, African Rights Discussion Paper, nº 4, Londres, noviembre.
- AGERBACK, Linda (1998), “Romper el ciclo de la violencia. Promover el desarrollo en situaciones de conflicto”, en EADE, D. (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam-CIP-Intermón, Barcelona, pp. 28-34.
- ANDERSON, Mary y Peter WOODROW (1989), *Rising from the ashes: development strategies in times of disaster*, Westview Press y UNESCO, Boulder (EE.UU.). Reeditado en 1998 por Intermeditate Technology Publications, Londres.
- ANDERSON, Mary (1999), *Do no harm. How aid can support peace and war*, Lynee Rienner Publishers, Boulder (Colorado) y Londres.
- BOUTROS GHALI, Boutros (1992), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Naciones Unidas, Nueva York, A/47/277 de 17 de junio.
- BRAMBILLA, Giovanna, Giovanna SOLARI y Olivia Lind HALDORSSON (eds.) (2001), *Linking relief to rehabilitation and development: ideas and suggestions from European NGOs*, VOICE y CISP, Roma, noviembre.
- BUCHANAN-SMITH, Margaret y Susanna DAVIES (1995), *Famine early warning and response: the missing link*, IT Publications, Londres.
- BUCHANAN-SMITH, Margaret y Simon MAXWELL (eds.) (1994a), *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4 (monográfico: *Linking Relief and Development*), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.).
- BUCHANAN-SMITH, Margaret y Simon MAXWELL (1994b), “Linking Relief and Development: an Introduction and Overview”, en *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 2-16.
- CAMPBELL, Will (1994), *Linking relief and development: an annotated bibliography*, Development Bibliography Series, nº 10, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton (Reino Unido).

- CARBONNIER, Gilles (1998), *Conflict, postwar rebuilding and the economy: a critical review of the literature*, WSP Occasional Paper, nº 2, marzo.
- CHRISTOPLOS, Ian (1998), "Humanitarianism and public service integrity: how do we get from here to there?", *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en internet: <http://www-jha.ac/articles/041.htm>
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*, COM(96) 153 final, Bruselas, 30 de abril
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *Informe de la Comisión. Informe anual sobre ayuda humanitaria - 2000*, COM(2001) 307 final, Bruselas, 8 de junio.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking relief, rehabilitation and development. An assessment*, COM (2001) 153 final, Bruselas, 23 de abril. Disponible en internet: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0153en01.pdf
- CRISP, Jeff (2001), "Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process", en *Journal of Humanitarian Affairs*, disponible en internet: www-jha.ac/articles/u043.htm
- CUTTS, Mark (1998), "Politics and humanitarianism", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 17, nº 1, pp. 1-15.
- DANISH RED CROSS (1995), *Record from the Copenhagen workshop on programming relief for development. February 20-22 1995 at Vilvorde Kursuscenter, Copenhagen, Denmark*, Danish Red Cross International Department, Copenhagen.
- DAVIES, Susanna (1994), "Public Institutions, People, and Famine Mitigation", en *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 46-54.
- DE WAAL, Alex (1997), *Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa*, African Rights & the International African Institute, James Currey & Indiana University Press, Oxford.
- DHA (1995), *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. Paper of the Department of Humanitarian Affairs*, ponencia en el International Colloquium on Post-conflict Reconstruction Strategies, Organizado por el Vienna Reconstruction Unit of the United Nations Department for Development Support and Management Services (UNDDSMS), Burg Schlaining, Austria, 23-24 de junio.
- DHA y UNDP (1997), *Building bridges between relief and development. Final report of UNDP-DHA workshop, 12-17 April, Turin, UN Staff Training College*, United Nations, Ginebra.
- DID (1997), *White paper on international development*, Department for International Development, United Kingdom, Londres.
- DID (1999), *Conflict reduction and humanitarian assistance: policy statement*, Department for International Development, United Kingdom, Londres.
- DUFFIELD, Mark (1994), "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", en MAXWELL, S. y M. BUCHANAN-SMITH (eds.), *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4 (monográfico: *Linking Relief and Development*), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G. B.), pp. 37-45
- DUFFIELD, Mark (2001), *Global governance and the new wars. The merging of development and security*, Zed Books, London y Nueva York.
- EADE, Deborah (ed.) (1998), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam-CIP-Intermón, Barcelona.
- EADE, Deborah y Suzanne WILLIAMS (1995), *The Oxfam Handbook of Development and Relief*, Oxfam UK and Ireland, Oxford.
- ECHO (1999), *Towards a human rights approach to European Commission humanitarian aid*, ECHO Discussion Paper, Bruselas, mayo.
- ELLIS, S. y Sultan BARAKAT (1996), "From relief to development: the long-term effects or 'temporary' accommodation on refugees and displaced persons in the Republic of Croatia", *Disasters*, vol. 20, nº 2, pp. 111-124.
- ERIKSSON, J. et al. (1996), *Synthesis report: joint evaluation of emergency assistance to Rwanda*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen.

- EUROPEAN COMMISSION (1995), *Council conclusions on preventive diplomacy, conflict and peacekeeping in Africa*, Bruselas, 4 de diciembre de 1995.
- EUROPEAN COMMISSION (1996a), *Communication from the Commission to the Council. The European Union and the issue of conflicts in África: peace-building, conflict prevention and beyond*, Bruselas, 6 de marzo.
- EUROPEAN COMMISSION (1996b), *Council Regulation (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid*. Official Journal of the European Communities: L 163, 2 de julio de 1996, pp. 391-396.
- EUROPEAN COMMISSION (1998), *Framework partnership contract*, European Community, Bruselas, 11 de febrero.
- FOX, Fiona (2001), "New humanitarianism: does it provide a moral banner for the 21st century?", en *Disasters*, vol. 25, n^o 4, Overseas Development Institute, Londres, pp. 275-289.
- GOODHAND, Jonathan y David HULME (1997), *NGOs and peace building in complex political emergencies: an introduction*, NGOs and Complex Political Emergencies Working Paper n^o 1, University of Manchester & INTRAC, Manchester.
- GREEN, Reginald Herbold e Ismail I. AHMED (1999), "Rehabilitation, sustainable peace and development: towards reconceptualisation", *Third World Quarterly*, vol. 20, n^o 1 (Special issue on complex political emergencies), pp. 189-206.
- GUNDEL, Joakim (1999), *Humanitarian assistance: breaking the waves of complex political emergencies. A literature survey*, Centre for Development Research, Working Paper n^o 99.5, agosto, Copenhagen. Disponible en internet: <http://www.cdr.dk/wp-99-5.htm>
- HARVEY, Paul (1998), "Rehabilitation in complex political emergencies: is rebuilding civil society the answer?", *Disasters*, vol. 22, n^o 3, pp. 200-217.
- HAY, Roger W. (1986), "Food aid and relief-development strategies", en *Disasters*, n^o 10, vol. 4, pp. 273-287.
- IASC (2000), *Global humanitarian assistance 2000. An independent report commissioned by the IASC from Development Initiatives*, Inter-Agency Standing Committee, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Naciones Unidas, Ginebra. Disponible en internet: <http://www.devinit.org/3p5-1.pdf>
- ICEA/DPPC (1999), *Development and humanitarian assistance of the European Union. An evaluation of the instruments and programmes managed by the European Commission. Final synthesis report*, mayo.
- IFRCS, INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (1996), "Key factors for developmental relief", *International Review of the Red Cross*, n^o 310, enero, pp. 55-130.
- JACKSON, Robert (1990), *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KOTZE, Asrrid von y Ailsa HOLLOWAY (1996), *Reducing risks: participatory learning activities for disaster mitigation in Southern Africa*, Oxfam-International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies-University of Natal, Oxford.
- KUMAR, Krishna (ed.) (1997), *Rebuilding societies after civil war: critical roles for international assistance*, Lynne Rienner, Boulder (EE.UU.).
- LAUTZE, Sue y John HAMMOCK (1996), *Coping with crisis: coping with aid. Capacity building, coping mechanisms and dependency, linking relief and development*, an analysis prepared for the UN Inter-agency sub-working group on local capacities and coping mechanisms and the linkages between relief and development, Internacional Famine Center, Tufts University.
- LONGHURST, Richard (1994), "Conceptual Frameworks for Linking Relief and Development", en *IDS Bulletin*, vol. 25, n^o 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 17-23.
- MACRAE, Joanna (1996), "The origins of unease: setting the context of current ethical debates", en ECHO-VOICE, *Ethics in humanitarian aid. Non-Governmental Organizations Forum, Dublin, december 9-10, 1996*, Bruselas, pp. 27-36.
- MACRAE, Joanna (1998a), "Purity of political engagement?: issues in food and health security interventions in complex political emergencies", en

- Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en internet: <http://www-jha.sps.cam.ac.uk/a/a574>
- MACRAE, Joanna (1998b), "The dead of humanitarianism? An anatomy of the attack", en *Disasters*, vol. 24, nº 4, pp. 309-317.
- MACRAE, Joanna (1999), *Aiding peace...and war: UNHCR, returnee reintegration, and the relief-development debate*, New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper, nº 14. Disponible en internet: <http://www.unhcr.ch/refworld/pub/wpapers/wpno14.htm>
- MACRAE, Joanna (2001), *Aiding recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*, Zed Books con ODI, Londres.
- MACRAE, Joanna, Susanne JASPARS, Mark DUFFIELD, Mark BRADBURY y Douglas JOHNSON (1997), "Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for Linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan", en *Disasters*, vol. 21, nº 3, Overseas Development Institute, Londres, pp. 223-243.
- MACRAE, Joanna y Nicholas LEADER (2001), "Apples, pears and porridge: the origins and impact of the search for 'coherence' between humanitarian and political responses to chronic political emergencies", en *Disasters*, vol. 25, nº 4, pp. 290-307.
- MAXWELL, Simon y Alemayehu LIRENSO (1994), "Linking Relief and Development: an Ethiopian Case Study", en *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 65-76.
- MOORE, Jonathan (ed.) (1998), *Hard choices: moral dilemmas in humanitarian intervention*, Rowman & Littlefield, Lanhan (GB).
- NETHERLANDS, Ministry of Foreign Affairs of (1993), *Humanitarian aid: between conflict and development*, La Haya.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (1999), *Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África*, Cuadernos de Trabajo, nº 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001a), "Comida o dinero por trabajo, proyectos/programas de", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona, pp. 107-110.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001b), "Sistema de sustento", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona, pp. 546-548.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001c), "Ayuda alimentaria: criterios operativos", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona, pp. 50-56.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2001d), "Estrategias de afrontamiento", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona, pp. 233-237.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2002), *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del "nuevo humanitarismo". Reflexiones y propuestas*, Temas de Cooperación, nº 13, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
- PIROTTE, Claire, Bernard HUSSON y François GRUNEWALD (eds.) (1999), *Entre emergencia y desarrollo. Cuestionamiento de las prácticas humanitarias*, Icaria, Barcelona.
- PRENDERGAST, John (1996), *Frontline diplomacy: humanitarian aid and conflict in Africa*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado).
- PUGH, Michael (1999), "Post-conflict rehabilitation: social and civil dimensions", en *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en internet: www-jha.ac/articles/a034.htm
- REY, Francisco y Víctor de CURREA-LUGO (2002), *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona.
- ROCHE, Chris (1998), "Operacionalidad en la turbulencia. La necesidad de un cambio", en EADE, Deborah (ed.), *Desarrollo en Estados de guerra*, Oxfam-CIP-Intermón, pp. 17-27.
- SANAHUJA, José A. (1999), *La vinculación entre los socorros, la rehabilitación y el desarrollo: más allá del "continuum humanitario"*, Documento de discusión preparado para la Comisión de Desarrollo de la Federación Internacional de

- Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Madrid.
- SEAMAN, John (1994), "Relief, Rehabilitation and Development: Are the Distinctions Useful?", en *IDS Bulletin*, vol. 25, nº 4, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (G.B.), pp. 33-36.
- SECIPI (1999), *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (traducción de la publicación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, *Conflict, peace and development co-operation on the threshold of the 21st century*, París, 1998).
- SIDA (1999), *Developmental humanitarian assistance. A concept paper*, Swedish International Development Cooperation Agency, Estocolmo, enero.
- SLIM, Hugo (1997), "Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War", en *Disasters*, vol. 21, nº 3, pp. 244-257.
- SMILLIE, Ian (1999), *Relief and development: the struggle for synergy*, Occasional Paper nº 33, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence.
- UN INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE ON HUMANITARIAN AFFAIRS (1997), *Preliminary findings and recommendations of the Sub-Working Group on Local Capacities/Relief and Development*, United Nations, Nueva York.
- UNDHA (1997), *Disasters and development*, UN Departmente for Humanitarian Affairs, DHA Issues in Focus Series, nº 6.
- UNDP (1994), *Guidelines for the continuum from relief to development: the Central american experience*, mimeo, Regional Bureau for Latin America and the Caribbean.
- UNDP (1996), *Building bridges between relief and development*, Nueva York.
- UNHCR (1997), *Policy paper on reintegration in the transition from war to peace*, United Nations High Commissioner for Refugees, Ginebra.
- UNHCR (1999), *UNHCR Operational Framework for Repatriation and Reintegration Activities in Post-conflict situations*, Reintegration Section, Division of Operational Support, United Nations High Commissioner for Refugees, Ginebra.
- UNITED NATIONS (1994), *Inter-agency Working Group on the Relief-Development Continuum. Position Paper*, Nueva York.
- USAID (1996), *Linking relief and development in the Greater Horn of Africa: USAID constraints and recomendations*, United States Agency for International Development, Washington, D. C.
- VOICE (2001), *The grey zone or the missing link between relief, rehabilitation and development*, A discussion paper by VOICE, Bruselas, febrero.
- WEISS, Thomas (1999), "Principle, Politics, and Humanitarian Action", en *Ethics and International Affairs*, nº 13, pp. 1-21.
- WHITESIDE, Martin (1996), "Realistic rehabilitation: linking relief and development in Mozambique", *Development in Practice: and Oxfam Journal*, vol. 6, nº 2, pp. 121-128.
- WORLD BANK (1997), *Bosnia and Herzegovina: from recovery to sustainable growth*, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1998), *Post-conflict reconstruction: the role of the World Bank*, IBRD, Washington, DC.
- ZABALA, Néstor (2001), "Diagnóstico Rural Rápido (DRR)", en PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOA e Icaria Editorial, Barcelona, pp. 201-203.

LAN-KOADERNOAK

CUADERNOS DE TRABAJO

WORKING PAPERS

0. Otra configuración de las relaciones Oeste-Este-Sur. Samir Amin
1. Movimiento de Mujeres. Nuevo sujeto social emergente en América Latina y El Caribe. Clara Murguialday
2. El patrimonio internacional y los retos del Sandinismo 1979-89. Xabier Gorostiaga
3. Desarrollo, Subdesarrollo y Medio Ambiente. Bob Sutcliffe
4. La Deuda Externa y los trabajadores. Central Única de Trabajadores de Brasil
5. La estructura familiar afrocolombiana. Berta Inés Perea
6. América Latina y la CEE: ¿De la separación al divorcio? Joaquín Arriola y Koldo Unceta
7. Los nuevos internacionalismos. Peter Waterman
8. Las transformaciones del sistema transnacional en el periodo de crisis. Xoaquín Fernández
9. La carga de la Deuda Externa. Bob Sutcliffe
10. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990. ¿Ayuda económica o seguridad nacional? José Antonio Sanahuja
11. Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Bob Sutcliffe
12. El imposible pasado y posible futuro del internacionalismo. Peter Waterman
13. 50 años de Bretton Woods: problemas e interrogantes de la economía mundial. Koldo Unceta y Francisco Zabala
14. El empleo femenino en las manufacturas para exportación de los países de reciente industrialización. Idoe Zabala
15. Guerra y hambruna en África. Consideraciones sobre la Ayuda Humanitaria. Karlos Pérez de Armiño
16. Cultura, Comunicación y Desarrollo. Algunos elementos para su análisis. Juan Carlos Miguel de Bustos
17. Igualdad, Desarrollo y Paz. Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres. Itziar Hernández, Arantxa Rodríguez
18. Crisis económica y droga en la región andina. Luis Guridi
19. Educación para el Desarrollo. El Espacio olvidado de la Cooperación. Miguel Argibay, Gema Celorio, Juanjo Celorio
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. María Casilda Laso de la Vega, Ana Marta Urrutia
21. Liberalización, Globalización y Sostenibilidad. Roberto Bermejo Gómez de Segura
Bibliografía Especializada en Medio Ambiente y Desarrollo. Centro de documentación Hegoa
22. El futuro del hambre. Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI. Karlos Pérez de Armiño
23. Integración económica regional en África Subsahariana. Eduardo Bidaurrezaga Aurre
24. Vulnerabilidad y Desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África. Karlos Pérez de Armiño
25. Políticas sociales aplicadas en América Latina. Análisis de la evolución de los paradigmas en las políticas sociales de América Latina en la década de los 90. Iñaki Valencia
26. Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. Alfonso Dubois
27. Justicia y reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Carlos Martín Beristain
28. La Organización Mundial de Comercio, paradigma de la globalización neoliberal. Patxi Zabala
29. La evaluación ex-post o de impacto. Un reto para la gestión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Lara González
30. Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica. José Antonio Alonso
31. A more or less unequal world? World income distribution in the 20th century
¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX. Bob Sutcliffe
32. ¿Un mundo más o menos desigual? Distribución de la renta mundial en el siglo XX
Munduko desberdintasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX. Mendean. Bob Sutcliffe

HEGOA –Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional– tiene como objetivo la promoción del desarrollo humano sostenible de los pueblos. Su misión es fomentar el conocimiento y la investigación de los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, a través de los trabajos e investigaciones que realiza, así como contribuir a la sensibilización de la sociedad desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad. Las áreas en que estructura su trabajo son: documentación, formación, sensibilización y educación para el desarrollo, asesoría e investigación. Cuenta con un Centro de Documentación especializado en temas de desarrollo y cooperación en su sede de Bilbao, y un Centro de Recursos Didácticos de educación para el desarrollo en Vitoria-Gasteiz.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK es una colección destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores y colaboradoras, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la mejor comprensión del desarrollo.

HEGOAK –Nazioarteko ekonomia eta garapenari buruzko ikasketa institutua– herrien giza garapen jasagarria bultzatzea du helburu. Bere xedea garapen arazo eta nazioarteko elkarkidetzan ezagutza eta ikerketa bultzatzea da, egiten dituen lan eta ikerketen bidez, eta gizartearen sentsibilizazioan eragitea berdintasun eta elkartasunaren ikuspegitik. Lana atal hauetan egituratzen du: dokumentazioa, formakuntza, garapenerako sentsibilizazioa eta heziketa, aholkularitza eta ikerkuntza. Garapen gaietan Dokumentazio Zentro espezializatu bat du Bilbon, eta garapen heziketarako Baliabide Didaktikoetarako Zentro bat Vitoria-Gasteizen.

CUADERNOS DE TRABAJO/LAN-KOADERNOAK bere kolaboratzaileek egingo dako lanak zabalteko bilduma da, baita garapena hobeto ulertzeko lagungarri diren testuak hedatzeko ere.

Publicación
cofinanciada por:



BILBAO
UDALA
AYUNTAMIENTO

