
LA VINCULACIÓN ASISTENCIA HUMANITARIA-DESARROLLO: PUNTOS DE ENCUENTRO Y DESENCUENTRO EN UN MUNDO “UNIPOLAR”

PAOLA SÁENZ RAMÍREZ *

RESUMEN

La vinculación que debe o que no debe existir entre los dos grandes procesos de canalización de la ayuda internacional (la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo) sigue siendo un debate abierto. Por ello, el presente análisis pretende revisar brevemente cómo y por qué tanto la acción humanitaria como la ayuda al desarrollo se han visto obligadas a “realinearse” en función de los cambios originados en la agenda internacional, principalmente en materia de seguridad humana; y cuáles son las múltiples oportunidades y posibilidades para que la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo “cooperen” entre sí.

ABSTRACT

The entailment that must exist, or not, between the two major canalization process of the international cooperation: the humanitarian action and development aid, it continuous to be an open debate. For that reason, the present analysis will attempt to answer how and why the humanitarian action and development aid have been forced to ‘realign themselves’ in accordance with the changes in the international agenda, manly in the matter of human security; and which one are the opportunities and possibilities for the humanitarian action and development aid to cooperate between them.

* Licenciada en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master de Cooperación Internacional para el desarrollo del IUDC. Colaboradora del Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH). Voluntaria en Cruz Roja Española.

RÉSUMÉ

Le lien qui doit ou non exister entre les deux grands processus de canalisation de l'aide internationale: l'action humanitaire et la coopération pour le développement, est encore un débat ouvert. Pour cette raison, cet analyse prétend réviser brièvement comment et pourquoi tant l'action humanitaire que l'aide au développement ont été obligées de se “re-aligner” en fonction des changements dans l'agenda internationale, principalement en matière de sécurité humaine, et quelles sont les nombreuses opportunités et possibilités pour que l'action humanitaire et l'aide au développement “coopèrent” entre eux.

Introducción

Actualmente es innegable que son múltiples causas —de índole política, cultural, religiosa, étnica, natural, etc.—, las que, exacerbadas por un limitado desarrollo socioeconómico, socavan las deficitarias estructuras sociales, imposibilitando su capacidad de afrontar las crisis. Esto ha determinado el grave incremento del número de emergencias, así como la complejidad de las mismas y la desestabilización de países o regiones. Dramáticos ejemplos de ello son las crisis de Timor Oriental, Afganistán, Ruanda, los Balcanes, el huracán Mitch, Darfur, el tsunami de Asia, etc.

A fin de afrontar situaciones de tal envergadura, desde tiempos remotos se ha debatido sobre la vinculación que debe o no existir entre los dos grandes mecanismos de canalización de la ayuda internacional: la acción humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Sumándose al debate, en la década de los noventa, otras variables y objetivos, como los de lograr la estabilidad global y la seguridad humana, han venido a complejizar la cuestión. La preocupación por la seguridad humana global encontró su punto más álgido a raíz de los atentados del 11-S, y no sólo ha marcado la línea a seguir en cuanto a la implementación de la ayuda, sino también en lo que respecta a las relaciones internacionales y la política de seguridad global.

Este contexto mundial presenta grandes desafíos para la cooperación internacional, pero también múltiples oportunidades y posibilidades para que la acción humanitaria y la ayuda al desarrollo “cooperen” entre sí. Por ello, con el objeto de *recuperar el pasado para transformar el presente*¹, este ensayo

1. Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores. México, 1971. Edición revisada, 2003.

pretende hacer una sucinta revisión de la evolución teórico-práctica de la vinculación acción humanitaria-desarrollo. A tal efecto, se efectuará un breve repaso histórico y se analizarán los principales puntos de encuentro y desencuentro entre humanitarismo y desarrollo, así como la determinante influencia de la política de seguridad global.

Los años ochenta, ¿década perdida para el desarrollo o década de aprendizaje?

La vinculación entre la acción humanitaria y el desarrollo es un tema que ha estado presente en el debate desde tiempos remotos. Diversas investigaciones como las de Lindahl² demuestran que el interés por la vinculación entre la asistencia humanitaria y el desarrollo se plasmó de manera incipiente en las políticas coloniales de ayuda de emergencia desplegadas en la India, durante las hambrunas del siglo XIX. Asimismo, la propia creación del Banco Internacional de Reconstrucción (1944), hoy Banco Mundial, llevaba implícita la idea de superar la crisis de post guerra a través de una suerte de evolución lógica entre los procesos de ayuda humanitaria, reconstrucción y desarrollo.

No obstante, la ausencia de una vinculación explícita, sumada a un orden internacional de post guerra y a intereses políticos de los donantes, determinaron que las actividades de ayuda humanitaria y de desarrollo estuvieran radicalmente disociadas, no sólo en lo que respecta al financiamiento y la gestión sino, básicamente, en cuanto a los principios y objetivos que guiaban estas formas de ayuda.

Será a mediados de los años ochenta cuando las consecuencias de aquella división se harán tangibles en las hambrunas de África y en el impacto negativo que, en muchos casos, tanto la ayuda de emergencia como la propia ayuda al desarrollo generaron. En efecto, tal y como afirma Singer, “la vieja división, sea conceptual, administrativa o de asignación de recursos, entre la ayuda de emergencia y el desarrollo, simplemente colapsó a la luz de la experiencia africana”³. En este continente se evidenciaron los mayores errores en el despliegue de la ayuda. Ésta jugó un desafortunado rol en muchas crisis, agravándolas o “alimentándolas”, socavando las capacidades locales o

2. Lindahl, Claes. *Developmental Relief? An Issues Paper and Annotated Bibliography on Linking Relief and Development*. Sid studies in Evaluation 96/3. Department for Evaluation and Internal Audit. SIDA. Stockholm, 1996.

3. Singer, H. “Some Problems of Food Aid for Sub-Sahara Africa”. IDS Bulletin, Vol. 16. Brighton, 1985. En: Lindahl, Claes. *Ibid.*

la organización sociocultural de las comunidades, convirtiéndose en una estrategia de supervivencia, etc.

Dicho contexto obligará a reformular los términos del debate que centrará su atención en tres aspectos principales: 1) la seguridad alimentaria, 2) la raíz antrópica de los desastres y 3) el cuestionamiento de la dicotomía ayuda de emergencia-desarrollo. Consecuentemente, importantes investigaciones (Singer: 1985; CRI: 1985; Linner: 1986; Anderson & Woodrow: 1989), defendieron la eliminación de esa suerte de frontera artificial entre la ayuda de emergencia y las actividades de desarrollo, demostrando que los desastres tienen raíces en la *vulnerabilidad* humana; es decir, en aquellos factores estructurales que hacen a una población susceptible a un desastre y que inciden en la capacidad de la misma de enfrentarlo y recuperarse⁴. Asimismo, alegan que dichos factores derivan de estrategias y políticas ineficientes que no logran resolver los problemas del desarrollo.

Los investigadores de esta década concluyeron que la ayuda humanitaria no debía concebirse como una mera estimación cuantitativa del número de afectados y de alimentos, medicinas o servicios requeridos, ni tampoco como un proceso de restablecimiento del *status quo* previo a la crisis⁵. Los programas de ayuda humanitaria debían caracterizarse por ser acciones que contribuirían a potenciar las estructuras sociopolíticas, económicas y culturales a través del reconocimiento de las capacidades, vulnerabilidades y responsabilidades locales. La propia población debe ser la que gestione el cambio social, la superación de la pobreza y la reducción de su vulnerabilidad.

La ayuda humanitaria y el desarrollo se "realinean"

Pese al gran aporte y evolución teórica de los años ochenta, no será hasta mediados de los años noventa cuando el tema de la vinculación ayuda humanitaria-desarrollo recobrará interés. El fin de la guerra fría no sólo se tradujo en el cambio de hegemonía de las superpotencias y el surgimiento de un nuevo orden internacional sino, principalmente, en el incremento de la complejidad y magnitud de los conflictos en el mundo. Las implicaciones de este nuevo contexto mundial estarán estrechamente vinculadas al ámbito y las formas de actuación de los organismos de ayuda humanitaria y de desarrollo: "las fronteras humanitarias del sistema internacional de ayuda están paulatinamente desapareciendo

4. Anderson, Mary & Woodrow, Peter. "Rising from the ashes". The International Relief/Development Project. USA/Paris. UNESCO. 1989.

5. Linner, S. "Emergency Aid for Development". (Katastrofbistånd för Utveckling). Stockholm, 1986. En: Lindahl, Claes. Ibid

a la par que se extienden a áreas de gobernabilidad, mantenimiento de la paz y manejo global del medio ambiente; obligando a que el sistema de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo también se realinee”⁶.

En efecto, “emergencias permanentes” y sumamente complejas como los sucesos de Ruanda, Timor Oriental o el Cuerno de África obligan a buscar mejores respuestas en la actuación internacional, dando lugar a substanciales cuestionamientos que van desde los aspectos administrativos hasta la revisión misma de los objetivos fundacionales y los propios conceptos de desarrollo y ayuda humanitaria.

En 1994, el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (UN-HDR, 1994) consolida la intrínseca relación de los paradigmas de desarrollo humano y seguridad humana. Este informe determina que el pleno desarrollo de las potencialidades humanas sólo puede alcanzarse a través de la seguridad humana y defiende que ésta no debe ser entendida como una seguridad militar sino como un concepto centrado en la seguridad del individuo en términos económicos, sociales, políticos, de medio ambiente, etc. La seguridad humana debe ser considerada una responsabilidad internacional y por ende, debe existir una vinculación directa entre la ayuda internacional y la seguridad. Esto motivó una profunda reformulación de las políticas y de los mecanismos de despliegue de la cooperación, generando nuevos retos para las organizaciones de ayuda, como por ejemplo involucrarse de forma temprana o “preventiva” en Estados potencialmente problemáticos, fomentar la transformación político-económica de los denominados Estados fallidos, o la aplicación de mecanismos participativos, entre otros.

Este nuevo “*(des)orden*”⁷ internacional y sus repercusiones en el humanitarismo motivarán un sin número de conferencias internacionales de diversas organizaciones cuya preocupación era generar una ayuda coherente, objetiva y comprometida con la realidad. Aquellas múltiples conferencias o “*workshops*” dieron lugar a significativos informes, entre los que destacan “Linking Relief and Development” (IDS, Londres, 1994), “Programming Relief for Development” (IFRC, Copenhague, 1995), “Aid under fire” (UNDHA, ODI, Londres, 1995), que permitieron recopilar una vasta información sobre la materia así como el ingreso de nueva terminología al debate humanitario (nacida básicamente del argot de Naciones Unidas, como *emergencia compleja, mantenimiento de la paz, diplomacia preventiva, seguridad humana*,

6. Discurso de Peter Hansen, Director de UNDHA. 1995. Citado en: Lindahl, Claes. Ibid.

7. Duffield, Mark. *Complex Emergencies and the crisis of Developmentalism*. IDS Bulletin. Vol. 25, No.4, October 1994. University of Sussex. UK.

etc.); y la formulación de propuestas y recomendaciones para la puesta en práctica de una ayuda más eficiente.

Esta dinámica en el debate y el particular contexto mundial generaron un amplio abanico de perspectivas teóricas, con diferentes objetivos y matices respecto a la relación entre la acción humanitaria y el desarrollo. Dentro de esta gama de posiciones, se encuentran dos tendencias completamente divergentes. En un extremo está la tendencia maximalista, que defiende una ayuda humanitaria estrechamente vinculada/comprometida con la construcción de la paz y el desarrollo. Los teóricos de esta corriente buscaban promover una ayuda humanitaria más eficiente puesto que "un mejor desarrollo puede reducir la necesidad de ayuda de emergencia, mientras que una mejor ayuda de emergencia puede contribuir al desarrollo; y una mejor rehabilitación puede facilitar la transición entre ambas"⁸. En esta línea, reconocían que el final de los conflictos y/o el período posterior a una crisis, desencadenada por un evento natural, constituían una "oportunidad sin precedentes para reconstruir las estructuras sociales, políticas y económicas y para implementar reformas que fueron evadidas en el pasado"⁹. Particularmente, concluyen que el mayor problema para que exista una vinculación y/o coordinación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo es de carácter político-institucional, y concretamente, se sitúa en la comunidad de donantes¹⁰.

En el otro extremo, la tendencia minimalista abanderada por la tesis de Anderson¹¹, "*Do no harm*", propugna una actuación humanitaria siempre y cuando no se genere ningún impacto negativo en los beneficiarios. Los representantes de esta corriente reconocían que el despliegue de la ayuda misma puede ocasionar tensiones sociales al interior de la comunidad que, a su vez, pueden desencadenar nuevos brotes de violencia social. Por ejemplo, en un campo de refugiados Burundi en Tanzania, la investigación de Simón Turner para el ACNUR determinó que los hombres se encontraban sumamente descontentos con la forma de implementación de la ayuda humanitaria puesto que: "Los hombres lamentaban el hecho de que las mujeres ya no los respetaran (...) los hombres ya no podían aprovisionar a sus mujeres e hijos. El ACNUR (...) o simplemente los "wazungu" (hombres blancos), son los proveedores de alimentos, medicina y cobertores para construir refugios; distribuye la misma cantidad a hombres, mujeres y niños

8. Buchanan-Smith, Margaret & Maxwell, Simon. Linking Relief and Development: "An introduction and overview". IDS Bulletin. Vol. 25, No.4, October 1994. University of Sussex. UK

9. Kumar, Krishna. *Rebuilding Societies after Civil War. Critical Roles for International Assistance*. Kumar Editors. 1997. USA.

10. Buchanan-Smith, Margaret & Maxwell, Simon. *Ibid.*

11. Anderson, Mary. *Do no Harm*. 1999.

(...) es mejor esposo".¹² Esto determinó graves tensiones así como un alto grado de violencia familiar al interior del campo que afectó directamente la reconstrucción del tejido asociativo entre otros aspectos.

Del *continuum* al *contiguuum*

Las diversas posturas comentadas en líneas precedentes coinciden en reconocer que las acciones de ayuda de emergencia efectivamente tienen un gran impacto, positivo o negativo, en el desarrollo a largo plazo. Esto respalda fehacientemente el argumento de que existe una relación incuestionable entre dichos procesos. Partiendo de este reconocimiento, surgen fundamentalmente dos enfoques para la interpretación, manejo y gestión de las crisis. El primero, denominado *continuum*, promueve una secuencia lineal y cronológica de tres etapas consecutivas para abordar las crisis: emergencia-rehabilitación-desarrollo. El segundo, *contiguuum*, enuncia una combinación simultánea de esas tres formas de actuación dentro del contexto integral de la crisis, puesto que reconoce que no todas las sociedades evolucionan en forma lineal y que el desarrollo puede ser revertido a causa de la coexistencia de zonas de paz y zonas de conflicto, como por ejemplo en los casos de Afganistán, Indonesia, Iraq, etc.

Respecto del primer enfoque, Buckland¹³ argumenta que la diferenciación entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo sirve para describir dos tipos de respuesta ante las necesidades humanas que, aún cuando detentan el mismo objetivo fundacional de fomentar el bienestar o "*welfare*" de la población, están basados en principios diametralmente opuestos. En un extremo está la ayuda de emergencia que se ocupa directamente del bienestar de la población mediante la provisión de bienes y servicios, generando, en muchos casos, la dependencia donante-población. Esta mera provisión contradice los objetivos del desarrollo que promueve la capacidad de auto-subsistencia o "*self-reliance*" de la población a fin de que sea ella misma la que se proporcione dicho bienestar. En este sentido, considera que el mejor enfoque para enlazar ambas respuestas es el *continuum* dado que concatena las diversas etapas que se suceden desde el suministro de materiales de urgente necesidad (alimentos, agua, medicinas, cobijo), pasando por la provisión de bienes y servicios de

12. TURNER, Simon. "Angry Young Men in Camps: gender, age and class relations among Burundian refugees in Tanzania". New Issues in Refugee Research. Working Paper No.9, 1999. UNHCR. <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6a0c38.pdf>

13. Buckland, Jerry. "From Relief and Development to Assisted Self-Reliance: Nongovernmental Organizations in Bangladesh". University of Winnipeg, Manitoba, 2006. (First posted 1998). Canada. <http://www.jha.ac/articles/a052.htm>

necesidad intermedia (semillas, servicios sociales, etc.), hasta las acciones para la recuperación de la economía y del capital social (microcréditos, fomento de la agricultura, trabajo con organizaciones de base, etc.).

No obstante, el *continuum*, al poner énfasis en períodos independientes, interpreta las crisis como un período de suspensión del desarrollo que continuará una vez superada la crisis, pasando por alto el hecho de que en muchos casos las sociedades afectadas se encuentran en situaciones aún peores de subdesarrollo que al inicio de la crisis o que existen situaciones sumamente complejas donde coexisten zonas estables y zonas donde la emergencia se prolonga largamente en el tiempo. Efectivamente, Grünewald afirma que en las emergencias se yuxtaponen regiones de calma con regiones de gran tensión y/o conflicto requiriéndose un enfoque que verdaderamente abarque estas dinámicas¹⁴.

Por ello, el *contiguuum* es reconocido en junio de 1998, en la Conferencia de la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, 1998) como el enfoque que permite dar una respuesta apropiada a la compleja realidad de las crisis en el mundo, ya que reconoce que las emergencias no son, en ningún caso, situaciones en las que la continuidad del desarrollo se ve afectada transitoriamente y que puede existir una relación inversa entre desarrollo y ayuda debido a los efectos perniciosos que, paradójicamente, la ayuda misma puede originar.

No obstante, pese a la vasta literatura e investigación sobre la materia, en la práctica no se han verificado cambios sustanciales ni en los mecanismos de despliegue de la ayuda ni en la voluntad política o los intereses de los grandes donantes. En muchos casos, el enfoque del *continuum* sigue presente de manera implícita, marcando las estrategias y políticas de los actores humanitarios.

Un mundo “unipolar” y la política de seguridad global

De acuerdo a la investigación de Jones¹⁵, los cambios en la agenda internacional de seguridad se debieron fundamentalmente a la transformación en la razón de ser de la política de seguridad de Estados Unidos y en la naturaleza

14. Grünewald, François. *Travailler dans un monde en turbulence. La réflexion des ONG*. URD Groupe. http://www.urd.org/fichiers_urd/pole_dactivites/publications/ambasade.pdf

15. Jones, Bruce. “The Changing role of UN political and development actors in situations of protracted crises”. En: Harmer, Adele & Macrae, Joanna. “Beyond the Continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises”. *Beyond the Continuum. The Changing role of aid policy in protracted crises*. Chapter 2. HPG Report 18. London, July 2004.

de su participación en la agenda internacional después de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. En efecto, el presidente norteamericano, George W. Bush, en el discurso de presentación de la política estadounidense de seguridad, conocida oficialmente como “global war on terrorism” (GWOT), ha sido tajante al señalar que en la lucha global contra el terrorismo: “You are either with us, or against us”, demandando implícitamente que el mundo se alinee a su agenda. Sea como mecanismo para afianzar las relaciones con los Estados Unidos o como medio para evitar la presión internacional, lo cierto es que la mayoría de países y organismos internacionales han redefinido sus propias agendas a fin de articularse a la agenda norteamericana. Esto ha determinado el primero de los grandes cambios en las relaciones internacionales: la conformación de un mundo “unipolar” donde todos los actores están o deben estar alineados en la lucha contra el terrorismo global.

Otro gran cambio ha sido la redefinición del concepto de seguridad humana. Éste fue revertido de manera drástica después del 11-S, implicando un retorno a los conceptos militares de seguridad, un cambio radical en la gestión de la ayuda humanitaria y, particularmente, al no tener parámetros claramente definidos, dejando abierta la posibilidad de que se utilicen indiscriminadamente medios militares para resolver situaciones que podrían ser resueltas con otros mecanismos. Al respecto, Naciones Unidas señala que la preocupación por el uso de soluciones militares de manera indiscriminada no es válida puesto que reconoce que este tipo de acciones puede ser contraproducente para alcanzar una solución¹⁶. Contradictoriamente, legitima el uso de la “intervención humanitaria” como mecanismo para desplegar la ayuda en países o Estados que no pueden o no quieren aceptar la presencia internacional. Este mecanismo, que relativiza el principio de soberanía del Estado “consiste en acciones coercitivas armadas adoptadas por uno o varios Estados en el territorio de otro Estado para evitar la violación masiva de derechos humanos fundamentales así como para garantizar la provisión de asistencia humanitaria cuando el gobierno soberano la impide y hay un estado de necesidad justificante”. Evidentemente, “la ayuda humanitaria propiamente dicha está desprovista de todo elemento coercitivo”¹⁷.

Estos cambios en la política internacional de seguridad han tenido consecuencias funestas para la acción humanitaria. Núñez y Rey, aseveran que se pone en peligro la preservación de los principios humanitarios al utilizarse la

16. The Human Security Framework and National Human Development Report. Jolly, Richard & Basu Ray, Deepayan. NHDR Occasional paper No. 5. May, 2006. UNDP. http://hdr.undp.org/docs/nhdr/thematic_reviews/Human_Security_Guidance_Note.pdf

17. Pérez de Armiño, Karlos. Prólogo. En: Itziar Ruiz-Giménez Arrieta. *La Historia de la Intervención Humanitaria. El Imperialismo Altruista*. Catarata. Madrid 2005.

acción humanitaria como mecanismo de legitimación de las denominadas "intervenciones humanitarias". Afirman que esto tiene una incidencia directa en las acciones que despliegan los trabajadores humanitarios en el terreno y en la percepción que los beneficiarios tienen de la acción humanitaria¹⁸. Esto se ejemplifica en el doble juego que deben efectuar los actores humanitarios, haciendo unas veces de aliados y otras veces de inquisidores del gobierno receptor de la ayuda; en la reticencia de la población a recibir ayuda de quienes son percibidos como aliados del agresor; en las agresiones directas a diversos organismos de ayuda como las sufridas por la Media Luna Roja y la Cruz Roja Internacional en los enfrentamientos entre Hezbollah e Israel, entre otros.

Puntos de encuentro y desencuentro: ayuda humanitaria, desarrollo y seguridad

En esta sección se pretende efectuar un breve análisis de algunos puntos divergentes entre "humanitarios y desarrollistas" que favorecen o constriñen la vinculación entre los procesos de acción humanitaria y desarrollo. Asimismo, nos aproximaremos a diversas posibilidades de lograr una convergencia positiva entre los referidos procesos.

El subdesarrollo, ¿el origen de todos los males?

La vulnerabilidad humana se define como la predisposición física, económica, política o social que tiene un país, una comunidad o un individuo, a sufrir daños o pérdidas en caso de producirse una amenaza; es decir, es la incapacidad de la población de adaptarse a los cambios en el medio ambiente o en el entorno socioeconómico¹⁹. Precisamente, la marginación económica, social, cultural o religiosa y las pobres condiciones de empleo y salud, entre otros factores, constituyen componentes importantes de una vulnerabilidad social aguda que no sólo limita la capacidad de recuperación de la población, sino que además perpetúa las desigualdades y la pobreza e incluso puede dar origen a nuevos conflictos sociales o recrudecer los existentes. Si a esto sumamos el hecho de que la pobreza se caracteriza por tener una serie de "mecanismos autoreforzantes, de modo que los que están en un entorno pobre tienden a permanecer en él"²⁰; nos hallaremos ante elevados niveles de inseguridad e inequidad, es decir de subdesarrollo, que resultan ser una potencial amenaza para la estabilidad y seguridad global.

18. *Los Retos de la Acción Humanitaria*. Colección Trabajos Solidarios. Editores: Núñez, Jesús & Rey, Francisco & Salvador, María José. Ayuntamiento de Córdoba. IECAH. Abril, 2005.

19. Manual SISSAT FAO. 2005.

20. World Bank. 2005. http://devdata.worldbank.org/wdi2005/Section1_1_1.htm.

En este sentido, el subdesarrollo es un problema que concierne tanto a la ayuda humanitaria como a la ayuda al desarrollo y la seguridad mundial. Por ello, la Declaración de Estocolmo²¹ afirma que se debe orientar la ayuda internacional de emergencia hacia soluciones que lidien con las causas fundamentales de la pobreza y la vulnerabilidad.

Crisis, sinónimo de oportunidad

Diversos investigadores²² suelen afirmar que las etapas posteriores a una crisis pueden crear la oportunidad tanto a nivel regional como nacional de establecer nuevas estructuras políticas, sociales e inclusive legales que sean más sensibles a la realidad sociocultural, económica y política de un país. Esto implica que la ayuda internacional en contextos de crisis no debe promover el retorno al pasado sino ser un motor de cambios positivos que inicien el camino hacia un desarrollo sostenible. La ayuda debe contribuir activamente a reducir las inequidades y desigualdades de la sociedad beneficiaria yendo más allá de la mera reconstrucción de infraestructuras e instituciones; debe dirigirse fundamentalmente a consolidar la paz haciendo frente a los problemas y tensiones que dieron origen al conflicto o que socavaron la capacidad de recuperación ante el evento natural. El objetivo debe ser la formulación e implementación de estrategias y políticas que den lugar a condiciones sostenibles de desarrollo humano.

Las capacidades locales existen aun en tiempos revueltos

La población, aunque afectada por la crisis y en estado de vulnerabilidad, tiene sus propios mecanismos de enfrentar las catástrofes gracias al conocimiento social, las tradiciones, las capacidades previas a los sucesos, etc.; por ello debe ser vista como actor capaz de desplegar acciones y establecer nuevas estructuras socioeconómicas para su propio beneficio. Esto implica un análisis adecuado del contexto donde se brinda la ayuda, puesto que es en el mismo donde las diferencias e inequidades sociales se reproducen e influyen a la comunidad. Cabe recordar que la naturaleza de las acciones de ayuda suelen estar determinadas por la percepción que los “outsider” tienen de la situación. Por ello, tal y como la Comisión Europea reconoce, “la calidad de la ayuda humanitaria implica una clara focalización sobre los beneficiarios. La prioridad está determinada por el análisis de la situación de los beneficiarios dentro de las circunstancias y contexto de la intervención, y comprende

21. Stockholm Declaration. 2004.

22. Krishna, Kumar. Ibid.

la evaluación de las diferentes necesidades, capacidades y roles asignados a hombres y mujeres en una situación y un contexto cultural dado"²³.

La ayuda no debe suplir el contrato social

En lo que respecta a la calidad de la ayuda, la premisa básica es que no se genere dependencia en la población receptora ni que se debiliten las capacidades locales. Sin embargo, múltiples consideraciones de índole humanitaria, política, social, etc., así como la ausencia de opciones y oportunidades para que la población beneficiaria retome la gestión de sus vidas hacen casi imposible que dicha premisa se cumpla. Esto se visualiza, principalmente, en la labor de las ONG. Éstas no sólo han asumido un imprescindible rol en la gestión y canalización de los fondos de ayuda sino que, en muchos casos, han venido a sustituir a los Estados en su rol de proveedores de servicios públicos básicos. Conforme a De Waal²⁴, esta sustitución aminora la habilidad/obligación de las autoridades, de la sociedad civil y de otros actores no estatales de asumir la responsabilidad del bienestar de su población. Esto genera diversas interrogantes: ¿Cómo fomentar que los Estados asuman nuevamente su rol sin contar con mecanismos coercitivos o condicionamientos aplicables por parte de la comunidad internacional, es decir, cómo fomentar que los Estados inviertan en el *contrato social*? ¿Cómo y cuándo formular/aplicar una estrategia de salida de las ONG en el caso de los denominados "Estados fallidos"? ¿Cómo manejar las nuevas crisis humanitarias derivadas del recorte de fondos a esas ONG? Superar estas interrogantes sólo es viable a través de una visión amplia, de largo plazo y en conjunto respecto de aquello que se quiere lograr en términos de superación de las crisis humanitarias y de su transición a un desarrollo endógeno y sostenible.

Acción humanitaria vs. desarrollo, ¿objetivos enfrentados?

Aquellos que propugnan mantener la división entre acción humanitaria y desarrollo basan su defensa señalando que los principios y objetivos rectores son radicalmente diferentes, particularmente en el caso de la primera cuyos principios fundamentales, como la imparcialidad, neutralidad o independencia, suelen ser ampliamente evadidos en la ayuda al desarrollo. Sin embargo, desde una perspectiva basada en los derechos humanos, es factible superar esa

23. Article 17. Titre III. Les Opérations d'aide humanitaire. Contrat Cadre de Partenariat avec des organisations humanitaires. Office d'aide humanitaire. Commission Européenne

24. De Waal, Alex. Social Contract and Detering Famine: First Thoughts. *Disasters*. Vol. 20, No. 3. Citado en: Harmer, Adele & Macrae, Joanna. "Beyond the Continuum: an overview of the changing role of aid policy in protracted crises". *Beyond the Continuum. The Changing role of aid policy in protracted crises*. HPG Report 18. London, July 2004.

dicotomía entre humanitarismo y desarrollo puesto que es evidente que en todos los casos ambos procesos enfrentan la negación de los derechos y las libertades fundamentales.²⁵ Por ende, dado que el ser humano, y no los Estados, es el objetivo central del desarrollo y de la acción humanitaria, nada obsta para que detenten principios y objetivos comunes sin que esto conlleve necesariamente la pérdida de los principios básicos y características propias de ambos procesos. En este sentido, podemos destacar como objetivos comunes las acciones de protección, seguridad, recuperación del tejido asociativo y de los medios de subsistencia, uso de capacidades locales, implemento de mecanismos participativos, entre otros.

¿Salvar vidas y pensar en desarrollo no van de la mano?

Las acciones humanitarias se despliegan en situaciones excepcionalmente complejas donde lo primordial es mitigar las secuelas inmediatas de la emergencia; es decir, suministrar a la población afectada productos de primera necesidad (alimentos, agua potable, medicamentos, refugio, etc.), evitar la propagación de epidemias, reducir la vulnerabilidad de la población (agudizada por la falta de acceso a recursos e inseguridad económica) y evitar nuevas crisis causadas por el estrés post-conflicto, la violencia civil y la violencia de género. Por ello, diversos trabajadores en el terreno cuestionan “(...) qué es lo que realmente puede ser hecho en la realidad, particularmente en el caso de emergencias vertiginosas. En algunos casos (aunque no en la mayoría), el asegurar (...) derechos, en la formulación de proyectos, puede ser sumamente lento y frustrante generando dilaciones en acciones inmediatas focalizadas en salvar vidas”²⁶.

Resulta totalmente válida la duda que surge ante la viabilidad de una vinculación en situaciones sumamente complejas donde lo que se requiere es una ayuda humanitaria fundamentalmente neutral, libre de condicionalidades, imparcial y centrada en salvar vidas. Lindhal²⁷ afirma que siempre existirá un conflicto de intereses entre salvar vidas en el corto plazo y permitir que se fijen bases para un desarrollo a largo plazo, por lo que en estas circunstancias siempre deberán priorizarse los objetivos de corto plazo encaminados a salvar vidas. Asimismo, Pérez de Armiño enfatiza que “en diferentes sectores y contextos, incluso de conflicto armado, persiste un amplio margen para que,

25. Buchanan-Smith, Margie & Fabbri, Paola. *Linking Relief, Rehabilitation and Development. A preliminary review of the debate*. First Draft. 26 July 2005. IDS.

26. *Gender Equality and Humanitarian Assistance: A Guide to the issues*. International Humanitarian Assistance Division. (CIDA). Canada. www.cida.gc.ca

27. Lindahl, Claes. *Ibid.*

sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades, al desarrollo sostenible y la paz"²⁸. Por lo tanto, nada obsta para que el sistema internacional humanitario despliegue una ayuda orientada a objetivos amplios pero que, cuando las circunstancias lo exijan, reserve un "espacio humanitario"²⁹ donde se ejerzan plenamente los principios fundacionales y donde se garantice el libre acceso a las víctimas y su supervivencia previendo cualquier efecto negativo que pueda derivarse esa ayuda.

Lecciones aprendidas, lecciones olvidadas o "lecciones reaprendidas"

En efecto, las denominadas "lecciones aprendidas" de crisis anteriores no necesariamente implican un perfeccionamiento de la calidad de la ayuda. Resulta lamentable comprobar la enorme recurrencia de problemas y errores en las crisis, particularmente en lo que respecta a los niveles de coordinación de los actores, a la presión de los donantes por ver resultados inmediatos, a la competencia entre agencias por la captación de fondos, al cumplimiento de los principios éticos o de los estándares mínimos de calidad, a la transparencia en la gestión de los fondos de ayuda, y un largo etcétera que cuestiona la verdadera evolución práctica de la ayuda. En esta línea, diversas agencias españolas de ayuda humanitaria hicieron un esfuerzo de autocrítica sobre su actuación ante el tsunami de Asia, concluyendo que "hay lecciones obvias que se están reaprendiendo" como por ejemplo el hecho de que se destinaron demasiados fondos para ciertas agencias que pasaron por encima de la coordinación al considerarse autosuficientes, o que los donantes dieron muy poca elasticidad para adaptar los fondos de acuerdo a las reales necesidades, y también que las capacidades locales fueron infravaloradas, etc.³⁰ Situaciones como las descritas deben motivar una profunda reflexión sobre los factores limitantes y el trasfondo sociopolítico que limita la aplicación práctica de las lecciones del pasado e, imprescindiblemente, generar un cambio en el despliegue de la ayuda.

Los intereses políticos marcan el rumbo de la ayuda

La nueva política internacional de seguridad mundial, enlazada a la política de cooperación internacional, ha determinado que los grandes donantes utilicen la ayuda humanitaria como un instrumento más de su política exterior sujetándola a los mismos condicionamientos e intereses políticos que han

28. Pérez de Armiño, Karlos. *La Vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*. Coordinadora de ONGD. Madrid, 2002.

29. *Ibid.*

30. Seminario "Calidad en la Acción Humanitaria: Lecciones aprendidas del Tsunami". 4 de abril 2006. Intermón Oxfam, Ayuda en Acción, UNICEF, Cruz Roja Española, Cáritas, Coordinadora de ONGD. España.

distorsionado la ayuda al desarrollo. La independencia e imparcialidad de la acción humanitaria viene siendo minada por diversas exigencias de los donantes, siendo lo más delicado el requerimiento de desplegar la ayuda sólo en ciertas zonas y con ciertas víctimas, mostrando una ayuda parcializada que sólo “premia” a los aliados³¹. Esta politización extrema de la ayuda pone en tela de juicio la existencia misma del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, entonces ¿qué mundo estamos construyendo?

Coordinación y conceptos uniformes, la gran ausencia

La inaplicación de estrategias y acciones encaminadas a la vinculación radica en la ausencia de una clara voluntad de cambio y en el juego de intereses que determinan la dirección a seguir. Esto limita la existencia de parámetros, directrices y mecanismos establecidos adecuadamente, así como la sensibilización y entrenamiento del personal que formula los programas y despliega la ayuda. Adicionalmente, la mayoría de los organismos de cooperación respaldan sus actividades en diferentes conceptos sobre lo que verdaderamente implica la transición al desarrollo, la reconstrucción, la consolidación de la paz, el empoderamiento, la equidad de género, etc. Esta falta de definiciones comunes y de niveles adecuados de coordinación entre los diferentes actores estatales y no estatales de la ayuda humanitaria no sólo dan lugar a un grave desorden y descoordinación sino que demuestran que en la práctica *no se verifica la ecuación ayuda al desarrollo=ayuda a la paz*³².

Conclusiones

El gran reto del desarrollo es enfrentar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de una población puesto que son determinantes de la magnitud de los desastres y de la inseguridad global. Por ello, les concierne a la comunidad internacional y particularmente a los actores directamente involucrados en la gestión de la ayuda, superar ese gran vacío que existe en cuanto a la comprensión de las dinámicas sociopolíticas, económicas, culturales, étnicas, religiosas, etc., que confluyen, moldean y/o influyen una crisis.

Ciertamente, no se puede hablar de lecciones aprendidas cuando, en crisis recientes, aún se verifican formas de respuesta humanitaria y de ayuda al desarrollo que resultan ser tardías, ineficientes, incoherentes y desarticuladas

31. La Acción Humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH. Madrid, 2005.

32. Grünewald, François. El Desarrollo no es la paz. Entre Emergencia y Desarrollo. Cuestionamiento de las prácticas humanitarias. Icaria. Barcelona, 2002.

con sus propios principios. Diversas organizaciones, escudándose en la celeridad de la actuación requerida por la emergencia, no valoran el impacto de su presencia en un entorno totalmente desestructurado ni las implicaciones directas de ese impacto en la construcción de las bases para un futuro desarrollo endógeno y sostenible. Las aparentes limitaciones de tiempo, la falta de entrenamiento del personal y la ausencia de conceptos y directrices acordes con la realidad no pueden servir de excusa para la implementación de una ayuda sesgada, imparcial e ineficiente.

La reducción del riesgo de pérdidas humanas y materiales a través del fomento de un desarrollo humano equitativo y sostenible sólo podrá alcanzarse optimizando los puntos de encuentro entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Evidentemente, la vinculación implica grandes desafíos que podrán ser superados mediante una voluntad política comprometida y verdaderamente solidaria. Por ello, es necesario alcanzar un consenso global que esté por encima de intereses y condicionamientos políticos. La vinculación acción humanitaria-desarrollo no puede ni debe seguir siendo un tema no resuelto en la agenda internacional.