

---

# LA EXPERIENCIA DE LA AGENCIA CATALANA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN ACCIÓN HUMANITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

IVÀ CUNILL FARRÉS Y XAVIER BARTROLÍ PASCUAL\*

---

## RESUMEN

*La Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) de la Generalitat de Catalunya ha apostado desde 2004 por vincular la acción humanitaria y la construcción de la paz. El artículo explica qué se entiende por acción humanitaria y qué por construcción de paz en la ACCD, la vinculación que se establece entre estos dos ámbitos y cuáles son los instrumentos y el marco jurídico catalán que permiten un trabajo comprometido con la construcción de la paz y la acción humanitaria.*

## ABSTRACT

*The Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD – Catalan Cooperation Agency for Development) decided, in 2004, to bet on linking the Humanitarian Action and Peacebuilding. This article explains what we understand as Humanitarian Action and Peace building at the ACCD, the link we establish between these two areas and the instruments and the Catalan legal frame that allows us to develop our commitment towards Peace building and Humanitarian Action.*

---

\* Ivà Cunill es responsable del área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria de la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament. Xavier Bartrolí Pascual es Técnico de Acción Humanitaria en la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament.

## RÉSUMÉ

*L'Agence Catalane de Coopération au Développement (ACCD) de la Generalitat de Catalogne a parié, depuis le 2004, sur le lien entre l'action humanitaire et la construction de la paix. L'article explique ce que cette Agence comprend par action humanitaire et par construction de paix, le lien entre ces deux domaines et quels sont les instruments et le cadre juridique catalan qui permettent un travail engagé dans la construction de la paix et l'action humanitaire.*

## **La cooperación catalana y la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo**

Con la voluntad de dar respuesta y sumarse a las iniciativas que desde la sociedad civil se llevan a cabo a favor de la erradicación de la pobreza, la denuncia de las desigualdades y las violaciones de los derechos humanos, así como el respeto a las libertades fundamentales y la democracia, la Generalitat de Catalunya ha creado los instrumentos y mecanismos necesarios para desarrollar una política catalana de cooperación internacional coherente, eficaz e innovadora. Los últimos años han sido claves para la cooperación catalana, consolidando un cambio de tendencia tanto cuantitativo como cualitativo. El presupuesto que la Generalitat de Catalunya ha asignado a cooperación se ha incrementado exponencialmente hasta el día de hoy. De los 45.000 euros con los que empezó a mediados de los 80, pasó a 14 millones en 2003 y este año 2006 gestiona, mediante la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo, 44 millones de euros. A esta cantidad, cabe añadir las partidas que cada Departamento de la Generalitat dedica a cooperación, totalizando una cifra de más de 56 millones de euros.

En 1986 la ley de presupuestos recogía por primera vez una partida específica para cooperación para el desarrollo con el nombre de Ayudas al Tercer Mundo. Sin embargo, esta partida de Ayudas al Tercer Mundo no incluyó ninguna previsión de distribución sectorial para la ayuda humanitaria hasta el año 2000. En ese año, se destinaron 200.000 euros a la ayuda humanitaria (5% del presupuesto total) y fue, en gran medida, una respuesta reactiva a las repercusiones del huracán Mitch, que asoló Centroamérica en 1998.

El actual Plan Director de Cooperación para el Desarrollo prevé una partida específica y constante de Ayuda Humanitaria y de Emergencia de 500.000 euros para 2004, 2005 y 2006. Sin embargo, la Agencia Catalana de Coope-

ración para el Desarrollo destinó, en 2005, casi un 9% de sus recursos a la Acción Humanitaria, con un total de casi 3 millones de euros.

La ley catalana de Cooperación para el Desarrollo de 2001 prevé la creación de la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo, organismo encargado de gestionar y ejecutar eficazmente la planificación de la política de cooperación del Gobierno catalán. Ésta fue constituida a finales del año 2003 y, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Departamento de la Presidencia, desde entonces ejecuta las políticas de cooperación del Gobierno de Catalunya.

Una de las particularidades de la ACCD es el hecho de ser una empresa pública, elemento que le permite una mayor flexibilidad en los mecanismos de gestión y herramientas utilizadas, garantizando al mismo tiempo la aplicación de las políticas públicas del Gobierno de la Generalitat de Catalunya emanadas del Parlamento.

## **El inicio de la acción humanitaria y la construcción de la paz en la cooperación del Gobierno de Catalunya**

Bajo la premisa de que “no se puede construir un proyecto nacional creíble ni una sociedad democrática avanzada sin participar activamente en la construcción de un orden internacional más justo y solidario”<sup>1</sup>, el Parlamento de Catalunya aprobó en diciembre de 2001 y por unanimidad la Ley de Cooperación para el Desarrollo. Esta ley supuso un punto de inflexión en la política de cooperación llevada a cabo por la Generalitat. La ley define los valores, las finalidades y los principios de la cooperación catalana, haciéndose eco de los objetivos marcados en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas de 2000.

La Ley de Cooperación para el Desarrollo establece la ayuda humanitaria como un campo de actuación específico de la cooperación catalana para el desarrollo. Asimismo, establece que las previsiones de la Ayuda Humanitaria de Emergencia deben tener una partida específica en los presupuestos de la Generalitat de Catalunya.

La Ley recoge igualmente en sus valores, finalidades, prioridades y principios, “el fomento de la paz, la justicia, la igualdad y la equidad en las relaciones entre personas, pueblos, culturas, naciones y Estados, y también la

---

1 Preámbulo de la Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo.

prevención y la solución pacífica de los conflictos y las tensiones sociales, y el fortalecimiento y arraigo de la paz y de la convivencia”.

Su despliegue se concretó mediante la aprobación del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2003-2006, de febrero de 2003, que fija las prioridades geográficas y sectoriales así como los objetivos estratégicos, estableciendo las líneas de colaboración con los agentes tanto públicos como privados.

Si bien hasta el año 2004 la política de la ACCD fue reactiva con respecto a la ayuda humanitaria y pasiva respecto al fomento y construcción de la paz, a lo largo de 2004 y a partir de 2005 se estableció una estrategia de actuación en materia de Acción Humanitaria y de Construcción de Paz que se desarrolló en el Plan Anual 2005, constituyéndose el Área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria en la ACCD. Ese año se establecieron una serie de mecanismos para llevar a cabo las actuaciones humanitarias, tanto directas como indirectas mediante ONG y organismos multilaterales, como es la Convocatoria de Convenios de Acción Humanitaria. Para las actuaciones en el ámbito de la Construcción de la Paz, se abrió una nueva Convocatoria de Construcción de Paz orientada a las ONG, definiendo como prioridades geográficas Bosnia y Herzegovina, Colombia, los Territorios Ocupados Palestinos y el Sahara Occidental, y estableciendo convenios multilaterales para trabajar para el desarrollo humano y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Así, esta nueva estrategia proactiva de acción humanitaria incluye desde la prevención y gestión de riesgos hasta la labor de testimonio, y comprende la asistencia humanitaria tanto en situaciones de emergencia como en crisis humanas de larga duración.

En el ámbito de la Construcción de la Paz, Catalunya ha sido pionera en España y en el mundo en la redacción y aprobación de una Ley de Fomento de la Paz<sup>2</sup>, en una región que no se encuentra en post-conflicto o cuya ley no emana de unos acuerdos de paz. Dicha ley manifiesta la voluntad de “...impulsar una nueva cultura de paz, basada en la abolición de la guerra y en el compromiso de llegar a acuerdos pacíficos que solucionen los conflictos; la práctica de la no-violencia; la promoción de los derechos humanos; el respeto de los derechos de la infancia; la promoción del desarrollo económico y social sostenible; la reducción de los desequilibrios económicos y sociales hasta erradicar la pobreza; la construcción de la seguridad global y el desarme progresivo; el

---

<sup>2</sup> Ley 21/2003, de 4 de julio, de Fomento de la Paz, aprobada por el Parlamento de Catalunya (DOGC 3924 de 14 de julio de 2003).

esfuerzo por proteger el medio natural de las generaciones presentes y futuras; el respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los hombres, y la eliminación de las formas de racismo, xenofobia y de los actos de intolerancia.”

Esta Ley establece que la cultura de paz debe promoverse tanto en el ámbito de Catalunya como en terceros países, en particular en países en vías de desarrollo.

Con el convencimiento político de que la paz es un prerrequisito y a su vez un componente del desarrollo sostenible, y basados en la Ley de Fomento de la Paz, en la Ley de Cooperación para el Desarrollo y en el Plan Director citados anteriormente y que asignan a la ACCD la competencia para desarrollar las iniciativas de Fomento y Construcción de la Paz en terceros países, desde el gobierno de Catalunya se impulsó una política proactiva en construcción de paz, dotando un área específica de construcción de paz en la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo.

## **Los conceptos de Acción Humanitaria y Construcción de Paz en la ACCD**

La tendencia de los últimos años nos muestra no sólo un aumento del número de crisis humanas sino también un aumento de la complejidad de las mismas. Los desastres derivados de fenómenos naturales interactúan con la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, multiplicando el impacto negativo de los mismos. Lo mismo sucede con los desastres de origen humano, que combinados con los efectos de la violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, las crisis alimentarias, la desestructuración política, económica y social, y otras variables que inciden en la vulnerabilidad de las personas, generan lo que se ha descrito como emergencias políticas complejas. Para hacer frente a estas crisis, la asistencia debe combinarse con el testimonio, ya que ambas acciones son vitales para paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas, pero también para incidir sobre las causas que originan estas tragedias, trabajando para reducir las vulnerabilidades de las poblaciones afectadas, para garantizar el espacio humanitario y para que recuperen sus derechos fundamentales y su dignidad humana.

Si bien no existe un consenso claro sobre la definición precisa del concepto de Acción Humanitaria, desde la ACCD convenimos en que la Acción Humanitaria comprende cualquier tipo de actuación de ayuda a las víctimas de diferentes tipos de desastres, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar su

subsistencia y proteger sus derechos fundamentales, así como la actuación en la prevención de desastres y reducción de riesgos. Esta definición incluye no sólo la ayuda proporcionada con carácter de urgencia, sino también aquellas operaciones más prolongadas en el tiempo y que se desarrollan en las denominadas “crisis olvidadas”.

Para la ACCD, la Acción Humanitaria tiene un contenido más amplio que el de ayuda humanitaria y comprende no sólo el socorro a las víctimas sino también su protección y la garantía de la protección de sus derechos fundamentales mediante el testimonio, la denuncia y la defensa de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Estas acciones se basan en los principios humanitarios de Imparcialidad, Humanidad, Independencia, Universalidad, Accesibilidad y Proporcionalidad.

El concepto de Construcción de Paz es todavía más reciente y también sujeto a distintas apreciaciones. Según describe la Escuela de Cultura de Paz de la UAB, el informe del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Boutros-Ghali (“Una agenda por la paz”)<sup>3</sup> establecía una visión continua de las intervenciones en el ámbito de la paz: Diplomacia preventiva, Establecimiento de la paz (*Peacemaking*), Mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*) y Consolidación de la paz (*Peacebuilding*). Este enfoque de la paz como un *continuum* marcó las discusiones en la década de los 90.

Bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, en el año 2000 se publica lo que se ha conocido como el “Informe Brahimi”<sup>4</sup>. El informe tenía por objeto elaborar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la ONU en materia de paz y seguridad, y describe la Consolidación de la Paz cómo “... las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra. Por lo tanto, la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del imperio de la ley [...]; el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos [...]; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático [...]; y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación.” Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia

---

<sup>3</sup> *An Agenda for Peace* (Una Agenda por la Paz), Nueva York, Naciones Unidas, 1992.

<sup>4</sup> *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, dirigido por Lakhdar Brahimi, agosto 2000.

adquirida (VIH/SIDA), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas”.

Esta visión de la Paz seguía marcada por un elemento cronológico, y en febrero de 2001 el Consejo de Seguridad de la ONU<sup>5</sup> reconoció que “las actividades de consolidación de la paz están destinadas a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado y por lo tanto abarcan una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos. Para ello se requieren medidas a corto y a largo plazo encaminadas a atender las necesidades particulares de las sociedades que se ven envueltas en un conflicto o que están saliendo de un conflicto”.

Para la ACCD el concepto de Construcción de Paz recoge la evolución del concepto de Consolidación de la Paz en el marco de la ONU o la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, junto con la perspectiva de transformación de conflictos y la visión de diversos autores como V. Fisas o J.P. Lederach que explican el conflicto como una oportunidad, poniendo el énfasis en el elemento transformador y constructivo potencial de los conflictos.

Desde la ACCD se pretende que la Construcción de Paz sea un área con diversidad de perspectivas, instrumentos y productos que permitan afrontar las causas profundas y estructurales de los conflictos e incidir en la prevención y gestión de los mismos así como en la rehabilitación posconflicto y en la reconciliación entre las partes, de una forma sostenible y duradera.

## **La vinculación entre la Acción Humanitaria y la Construcción de la Paz**

En la década de los noventa surge el debate sobre la vinculación entre la ayuda de emergencia y el desarrollo. Inicialmente esta vinculación se estableció como una secuencia temporal, *continuum*, que enlazaba las fases de emergencia-rehabilitación-desarrollo como una secuencia lineal en el tiempo. Esta visión pronto recibió críticas de diversos autores, centradas en que ignoraba la posibilidad de realizar acciones de desarrollo en contextos o situaciones de emergencia y viceversa, así como la difícil aplicación de este modelo en las Emergencias Políticas Complejas.

---

<sup>5</sup> S/PRST/2001/5 del Consejo de Seguridad de la ONU.

A mediados de los noventa el Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su Resolución 1995/56, ofrecía una visión matizada del concepto de *continuum*, destacando que la vinculación entre emergencia y desarrollo no es siempre secuencial.

También incorporaba el concepto de Construcción de Paz señalando que las intervenciones en situaciones de posconflicto que vinculan la ayuda de emergencia y el desarrollo pueden apoyar el proceso de paz. En el mismo periodo la Oficina de la Comisión Europea para los Asuntos Humanitarios (ECHO) sugería la utilización del término *contiguuum*, en contraposición al de *continuum*, ya que reflejaba mejor el hecho que las intervenciones de emergencia, rehabilitación y desarrollo pueden desarrollarse simultáneamente en determinados contextos<sup>6</sup>. Finalmente, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>7</sup> convenía con la nueva tendencia, animando a integrar los objetivos de la ayuda de emergencia, de rehabilitación y de desarrollo.

Obviamente los planteamientos citados por estos organismos internacionales respondían a un proceso de debate y reflexión en el mundo académico respecto al mundo humanitario en particular y el mundo de la cooperación en general, del que cabe destacar el enfoque *Do No Harm*<sup>8</sup> planteado por Mary Anderson. El proceso de debate todavía persiste, con diversos autores posicionándose a favor o en contra de esta vinculación, en lo que se ha sintetizado como un humanitarismo maximalista y un humanitarismo minimalista.

La opción maximalista plantea que la respuesta humanitaria no debe sólo salvar vidas y aliviar el sufrimiento, sino que debe ampliar el mandato humanitario e incluir elementos como la construcción de paz y los Derechos Humanos. Esta opción ha dado lugar al llamado Nuevo Humanitarismo.

La opción minimalista defiende que la ayuda humanitaria debe centrar su atención en salvar vidas, utilizando el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los principios de neutralidad e imparcialidad.

A partir de principios del 2005 la ACCD ha decidido apostar por una visión amplia de la ayuda humanitaria y por tanto, optar por el concepto de Acción Humanitaria. Un concepto que, a nuestro entender, implica un respeto de los principios humanitarios “clásicos” y una respuesta a las necesidades de la población para aliviar su sufrimiento y proveer asistencia, pero que también

---

6 “*Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*”, ECHO 1996.

7 “*DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*” Development Assistance Committee, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1997.

8. Anderson, Mary, *Do no harm. How aid can support peace and war*, Lynee Rienner Publishers, Boulder (Colorado) y Londres, 1999.

incluye un elemento de protección (del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos) y de testimonio/*advocacy*. Esto supone incorporar un cierto elemento “político”, que la ayuda humanitaria ha tendido a rechazar y que ha sido mencionado por varios autores como un riesgo evidente de manipulación por parte de los donantes, que condicionarían las intervenciones humanitarias a sus intereses geopolíticos. Nuestra visión es que los actores humanitarios, gubernamentales o no, tienen también una capacidad de influencia política en su sentido más amplio y deben ser conscientes de ello para, justamente, evitar estar “políticamente dirigidos” y entrar en contradicción con los principios humanitarios. La ayuda humanitaria no puede ni debe sustituir a la política y a las responsabilidades de los Estados, pero no podemos obviar que dicha ayuda se lleva a cabo en contextos politizados y por tanto supone un impacto político que los actores humanitarios no deben olvidar.

A partir de la definición de Acción Humanitaria asumida por la ACCD y del impacto de las propias intervenciones humanitarias en las crisis complejas, la ACCD decide vincular teórica y funcionalmente la Acción Humanitaria y la Construcción de Paz, creando un área específica de Construcción de Paz y Acción Humanitaria.

Por un lado, en las Emergencias Políticas Complejas (EPC), los elementos de protección y de testimonio implican una relación directa con las causas del conflicto y con las víctimas del mismo. Esta relación tendrá un impacto directo en el propio conflicto, y, en consecuencia, el modo como esta relación se establezca condicionará que el impacto sea positivo (y por tanto un elemento de Construcción de Paz) o negativo (y por tanto un elemento generador o perpetuador del conflicto).

Asimismo, tal y como expresa Mary Anderson, cuando la ayuda humanitaria aparece en un contexto de conflicto violento se convierte en parte del contexto y, por tanto, en actor en el conflicto. Sobre esta idea la autora desarrolla su tesis de “No hacer daño” (*Do no Harm*), en la que los actores humanitarios deben considerar cómo las acciones que tienen previsto desarrollar incidirán sobre el conflicto (incidencia que puede ser positiva o negativa, y no siempre positiva *per se* como tradicionalmente se ha presupuesto).

## **Origen y acciones del área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria en la ACCD**

Como se ha descrito anteriormente, la ACCD es una agencia muy joven que nació proveniente de un Área de Cooperación Internacional, adscrita a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la Generalitat de Catalunya. La

estructuración y dimensión de esta última marcó el organigrama inicial de la ACCD. Si bien inicialmente, y en base a lo recogido en la Ley de Cooperación, el término utilizado era el de Ayuda humanitaria de emergencia, éste pasaría posteriormente a ser llamado Ayuda humanitaria general y de emergencia para diferenciar la respuesta ante estallidos de crisis y ante las crisis estructurales o complejas.

Paralelamente, el Parlamento de Catalunya aprobaba por unanimidad la Ley de Fomento de la Paz y el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2003-2006, en los que se recogía la voluntad manifiesta del pueblo y la ciudadanía catalana en favor de la cultura, el fomento y la construcción de la paz, y comprometía a las instituciones públicas catalanas y en particular al gobierno de la Generalitat de Catalunya, a dar un impulso a los temas de Construcción de Paz, integrándolos en las competencias de la ACCD, entre otros.

El crecimiento experimentado por la ACCD a partir del año 2005, en términos de recursos humanos y de presupuesto a gestionar, supuso una redefinición del organigrama de la misma. Considerando los vínculos existentes en el plano teórico entre la Construcción de Paz y la Acción Humanitaria ya explicitados anteriormente en este artículo, y respondiendo a una voluntad de reajuste y mejora funcional interna de la propia ACCD, se decidió apostar por la creación de un área que integrara los dos elementos, constituyéndose formalmente en enero de 2005 el área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria.

Hasta la fecha, la vinculación entre ambos ámbitos de actuación se ha ido realizando de forma progresiva, siguiendo a una primera consolidación de instrumentos y mecanismos propios dentro de cada uno de los ámbitos.

Como se ha mencionado anteriormente, se han diseñado convocatorias específicas tanto para las organizaciones y actuaciones en el ámbito humanitario como para el ámbito de la construcción de la paz.

Asimismo se han constituido, ambos adscritos a la ACCD, dos órganos de coordinación y fomento de ambas temáticas. Así, en mayo del 2005 se constituía el Consejo Catalán de Fomento de la Paz, y en agosto del mismo año se constituía formalmente, puesto que había funcionado *de facto* a lo largo de todo el año, el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia.

Conforme ambos ámbitos de actuación han ido consolidándose y se ha ido dotando a la ACCD de más personal y más recursos, la vinculación entre acción humanitaria y construcción de paz se ha ido incorporando progresivamente en las acciones que se desarrollan desde este área, aunque cabe men-

cionar que todavía de forma muy incipiente. En este sentido, se podrían destacar las siguientes actuaciones integradas realizadas:

### **Integración del enfoque de construcción de paz**

Este enfoque se ha incorporado tanto en el análisis de diversos contextos y crisis humanas que los técnicos/as del área realizan, como en los formularios de solicitud de proyectos de Acción Humanitaria. Este último aspecto implica que las organizaciones que solicitan una subvención a la ACCD deben considerar el posible impacto de sus acciones en el contexto en el que pretenden actuar, en particular en contextos de conflicto, y en cómo este impacto puede incidir en elementos de construcción de paz.

Somos conscientes de que esta vinculación no es compartida por todas las organizaciones, o que no todas están familiarizadas con ella. Es por ello que se pretende que la introducción de estos términos y elementos se haga de forma progresiva, con la intención de aumentar el peso específico del elemento del impacto de la Acción Humanitaria en los conflictos y su potencial transformador.

Para ello, desde la ACCD hemos definido una línea de debate, difusión y reflexión en torno a estos temas y a su vinculación, especialmente entre los distintos actores humanitarios presentes en Catalunya. En el seno de la propia ACCD existe el debate y la reflexión sobre la vinculación entre la Acción Humanitaria y la Construcción de la Paz, así como sobre la vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD), y es una voluntad firme de la ACCD que este debate y reflexión no se produzca sólo en la institución sino que se extienda al conjunto de la sociedad catalana, en particular en el tejido social relacionado con los ámbitos de la Cooperación para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, ya sean académicos, institucionales o asociativos. Un ejemplo de ello son las jornadas sobre Acción Humanitaria que se celebraron en Barcelona en octubre de 2006, organizadas conjuntamente con el IECAH y la Fundación La Caixa y que pretenden abrir este tipo de debates entre las organizaciones e instituciones relacionadas con el mundo de la cooperación.

### **Visión más integral**

El hecho de pertenecer a una misma área funcional de trabajo permite que el personal técnico de construcción de paz y el personal técnico de Acción Humanitaria intercambien información, tanto respecto a distintos contextos de crisis como de las acciones desarrolladas desde la ACCD, lo que favorece y fomenta la incorporación del elemento Construcción de Paz en el quehacer diario del personal de Acción Humanitaria.

Esta vinculación permite al conjunto de la ACCD tener una visión más integral de aquellas crisis humanas en las que tanto el elemento humanitario como el de construcción de paz juegan un papel relevante, y así intentar mejorar la respuesta que desde la Agencia se pueda ofrecer o potenciar/fomentar.

### **El caso de Aceh**

Como ya se ha mencionado, cada vez con más frecuencia los actores humanitarios tienen que intervenir en contextos donde existe un conflicto armado. En algunos casos puede que el momento más crítico de la crisis humana coincida con un proceso de negociación entre las partes en conflicto y, ambas situaciones interactuarán entre sí pudiendo facilitar el acceso y la provisión de la ayuda humanitaria y favoreciendo el desarrollo del proceso de negociación, o bien incrementando las dificultades para el desarrollo de la acción humanitaria y aumentando las tensiones entre las partes. Por ello el rol de la comunidad internacional y en concreto de los actores humanitarios en este tipo de situaciones puede ser determinante, junto con otros elementos, para que los procesos de negociación se vean afectados negativamente o, contrariamente, de forma positiva y se reactiven, pudiendo desembocar en acuerdos de paz.

A modo de ejemplo y sin pretender analizar en detalle la crisis humana derivada del Tsunami de diciembre de 2004, es evidente que la misma crisis y la aparición de la respuesta humanitaria generó una “ventana de oportunidad” para la paz tanto para el conflicto en Aceh (Indonesia) entre el Gerakan Aceh Merdeka (GAM) y las fuerzas armadas del Estado de Indonesia, como en Sri Lanka en el conflicto armado entre el Ejército de Liberación Tamil y el Gobierno cingalés del país.

En ambos casos existió una respuesta internacional masiva a la crisis, pero en el caso de Aceh las negociaciones entre las partes en conflicto derivaron, con la facilitación del gobierno de Suecia (quien ya llevaba varios meses desarrollando una función mediadora entre las partes), en un acuerdo de paz. Contrariamente, la lucha por el control del territorio afectado por el tsunami en Sri Lanka y por la gestión de la ayuda internacional que llegaba, agravó el conflicto en el país.

Sería iluso pensar que la evolución positiva del conflicto en Aceh se debió a la respuesta humanitaria a la crisis, ya que no se puede obviar el trabajo realizado previa y paralelamente por múltiples actores, así como la función de acompañamiento realizada por Suecia y los factores psicológicos y de cambios de imaginarios colectivos derivados del trauma en la población afectada. Pero también es cierto que la crisis y la respuesta a la misma fue un factor

co-determinante para que, en agosto de 2005, se firmara el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Indonesia y el GAM, que iniciaba el proceso de desmovilización y las reformas políticas para la consolidación de la paz en la región.

Desde el área de Construcción de Paz y Acción Humanitaria de la ACCD se respondió inicialmente a la situación de emergencia, tanto de forma directa como mediante la subvención de proyectos en la zona, implementados por distintas ONG. Pero fue esta visión integral mencionada anteriormente la que nos llevó a considerar un espectro de actuaciones más amplio, evitando limitarnos a una respuesta de emergencia. Así, optamos por subvencionar proyectos que, en una segunda fase, tenían por objetivo la rehabilitación de la zona afectada, lo que permitió fomentar una respuesta desde las capacidades locales, fortaleciéndolas. Este fortalecimiento de las capacidades locales tiene una incidencia en la construcción de paz en la región. Asimismo, se realizó una visita a la zona para identificar posibles actores que trabajasen en el fomento y la Construcción de la Paz, y que acompañaran el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), con el fin de consolidar los acuerdos de paz.

## Conclusiones

Si bien su desarrollo ha sido progresivo y evolutivo, desde la ACCD existe cada vez más el convencimiento de vincular la Acción Humanitaria con la Construcción de la Paz. Dado que el fomento de la paz y los derechos humanos son un principio transversal para la cooperación para el desarrollo catalana, la Construcción de la Paz está estrechamente relacionada y es parte inherente no sólo de la acción humanitaria sino también de la cooperación para el desarrollo.

En base a esta realidad se ha ido trabajando y construyendo poco a poco, consolidándose tanto el ámbito de actuación de la acción humanitaria como el de la construcción de la paz, así como las estructuras funcionales necesarias para gestionarlo.

El desarrollo de esta voluntad requiere y utiliza una serie de iniciativas como son, entre otras:

- La reflexión entre los actores humanitarios presentes en Catalunya sobre esta vinculación.
- El fomento del análisis del conflicto (Actores, Conductas, Intereses, Dinámicas del conflicto) previo a una intervención humanitaria.

- La valoración previa del impacto potencial de las intervenciones humanitarias en las dinámicas de un conflicto, y su potencial transformador.
- La incorporación de la evaluación de la ejecución e impacto de las intervenciones como elemento clave de la Acción Humanitaria.
- El aprendizaje e incorporación de herramientas de evaluación que incorporen el aspecto de la construcción de paz (*Peace and Conflict Impact Assessment - PCIA*).

Estas iniciativas no implican sólo a la propia ACCD, sino que requerirán del esfuerzo, participación crítica y colaboración de todos los actores humanitarios presentes en Catalunya y/o con los que la ACCD trabaje.

Desde la ACCD comprendemos que exista cierto temor, por parte de los actores humanitarios, de que los Gobiernos y/o los donantes pretendamos utilizar la Acción Humanitaria para desarrollar nuestra agenda política. Pero lo que pretendemos no es desarrollar una agenda política, sino insistir en el hecho de que los actores humanitarios, en sus intervenciones, interactúan con el conflicto. Por ello, la forma en la que planifiquen y desarrollen sus intervenciones condicionará que las mismas supongan un elemento transformador positivo o bien un elemento potenciador regresivo de la violencia en el conflicto.

Así, y para terminar, desde la ACCD consideramos que existe un rol de la Acción Humanitaria y un impacto de ésta cuando interviene en contextos de conflicto armado y, por tanto, las organizaciones, agencias y trabajadores humanitarios deben tener en cuenta algunos elementos, como son:

- El Actor humanitario puede y debe ser un constructor de paz. Esto no implica que sus proyectos tengan por objetivo principal la construcción de paz, pero tampoco pensar que su intervención tiene un impacto neutro allí donde incide.
- Centrarse en los conectores y no en los divisores. Porque es a partir de las conexiones o conectores que existen entre la población que se puede construir paz. Y esto es aplicable tanto a nivel micro como a nivel macro.
- La coordinación entre ONG y agencias como necesidad y oportunidad. Según se observa en las conclusiones y recomendaciones de múltiples evaluaciones, la coordinación es clave para que las intervenciones llevadas a cabo tengan éxito. Es una necesidad de muchas ONG y una oportunidad para aunar esfuerzos y compartir recursos y conocimientos.
- La participación de la población local es un factor vital. Y como tal debe considerarse, siempre en la medida en que el contexto y el tipo de intervención lo permitan, con especial atención a la mujer como actor fundamental de construcción de paz.

Si bien el camino iniciado por la ACCD en el 2004 para trabajar de forma coordinada en la Construcción de la Paz y la Acción Humanitaria es firme, tiene el apoyo político del gobierno y la sociedad civil y dispone de un marco jurídico del Parlamento para consolidarse, estamos todavía en una fase muy incipiente y quedan muchos retos para afrontar.