

51



LAN-KOADERNOAK
CUADERNOS DE TRABAJO
WORKING PAPERS

La acción humanitaria como instrumento
para la construcción de la paz.
Herramientas, potencialidades y críticas

Karlos Pérez de Armiño
Iker Zirion



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



La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas

Karlos Pérez de Armiño
Iker Zirion

Karlos Pérez de Armiño es Doctor en Ciencias Políticas, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, así como investigador y consultor de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.

Iker Zirion es investigador de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

Ambos autores son miembros del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano Local, constituido en la UPV-EHU (GIU06/20).

Esta publicación se enmarca en el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación MAEC-SECI y la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea, UPV-EHU, para el desarrollo de líneas de trabajo tendentes a la mejora de la posición doctrinal de la cooperación española, 2007/2008, y es parte de los resultados de los Seminarios de Investigación llevados a cabo por el Instituto HEGOA.



HEGOA

www.hegoa.ehu.es

(UPV/EHU) Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Aguirre, 81
48015 BILBAO

Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.es

Biblioteca del Campus, Apartado 138 (UPV/EHU)
Nieves Cano, 33
01006 VITORIA-GASTEIZ

Tel. • fax: 945 01 42 87
hegoagasteiz@ehu.es

La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz.

Herramientas, potencialidades y críticas

Karlos Pérez de Armiño, Iker Zirion

Cuadernos de Trabajo de Hegoa

Número 51

Marzo 2010

D. L.: Bi-1473-91 • ISSN: 1130-9962

Impresión: Lankopi, S.A.

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/>

Índice

1. Introducción	5
2. El contexto histórico y teórico de la acción humanitaria sensible al conflicto	9
3. Herramientas para una ayuda sensible al conflicto	15
3.1. Clasificación de las herramientas sensibles al conflicto	17
3.2. Principales herramientas sensibles al conflicto	19
3.2.1. El enfoque <i>Do no Harm</i>	19
3.2.2. <i>Peace and Conflict Impact Assessment</i> (PCIA)	21
4. Potencialidades de los enfoques sensibles al conflicto en la acción humanitaria	25
5. Problemas y críticas a los enfoques sensibles al conflicto en la acción humanitaria	29
6. Conclusiones	39
Bibliografía	43
Anexo I Recomendaciones para una acción humanitaria sensible al conflicto	49
Anexo II Principales herramientas sensibles al conflicto	52

1. Introducción

Este trabajo se centra en el estudio de las potencialidades y de los riesgos del uso de la acción humanitaria como un instrumento para la construcción de la paz en contextos de conflicto y posconflicto armado. Tal objetivo ha ganado notable relevancia tanto académica como operativa desde principios de los años 90, habiendo sido asumido por numerosas agencias de ayuda y centrando los esfuerzos de diversos autores. Para materializarlo, se ha formulado una amplia gama de enfoques y herramientas con las que orientar tanto el análisis como la praxis de la ayuda internacional en contextos de conflicto armado. Nuestro propósito aquí, en suma, consiste en valorar las posibilidades de una acción humanitaria “sensible al conflicto” a la hora de generar capacidades y espacios para una convivencia pacífica; pero también los límites operativos de tal forma de ayuda, así como los riesgos normativos y políticos que encierra, entre los que destacan la posible instrumentalización de la acción humanitaria y su supeditación a agendas políticas y de seguridad.

Como veremos, hasta la década de los 90, las agencias humanitarias que trabajaban en contextos de conflicto pocas veces eran conscientes del impacto que su intervención podía tener en ellos. Se suele identificar el genocidio de Rwanda de 1994 –a raíz del fracaso en la gestión de esta crisis por parte de las organizaciones internacionales– como el punto de inflexión que dio

origen a una mayor inquietud entre los actores de la ayuda internacional respecto al análisis de los contextos bélicos. Esta preocupación contemplaba un doble objetivo: eliminar los efectos negativos que la ayuda puede tener sobre el conflicto; y potenciar en la medida de lo posible sus efectos positivos como instrumento para la construcción de la paz. Tal interés se ha fundamentado en la asunción de que todas las acciones de ayuda en contextos de violencia o tensión ejercen una influencia sobre éste, sea positiva o negativa, voluntaria o involuntaria. De ahí la necesidad de desarrollar herramientas analíticas y operativas para que la ayuda sea “sensible al conflicto” y pueda minimizar los efectos negativos y optimizar los positivos.

Evidentemente, las agendas de “construcción de la paz” de diferentes donantes u organizaciones pueden diferir en función de las múltiples definiciones dadas a ésta, así como a la paz misma¹. No obstante, para la mayoría de los autores la construcción de la paz se refiere a una amplia gama de actividades para ayudar a prevenir, aliviar o resolver el conflicto, en un proceso dinámico y prolongado en el tiempo, que antecede y va más allá de los acuerdos de paz. Así pues, habitualmente se considera que el objetivo de tales acciones no es solo una “paz negativa”, o mera ausencia de violencia física, sino también una “paz positiva”, esto es, la superación de la “violencia estructural” que

¹ Para una revisión de cómo diferentes agencias conceptualizan e implementan las actividades de construcción de la paz en escenarios posbélicos, véase Barnett *et al.* (2007).

actúa como causa subyacente del conflicto y se caracteriza por la penuria económica, la injusticia social y la opresión política. Esto requiere, por tanto, la creación de unas estructuras y relaciones integradoras con unos mínimos niveles de justicia, derechos y desarrollo. Habitualmente los autores subrayan, además, que se trata de un proceso localmente definido, que requiere el desarrollo de las capacidades de una sociedad para gestionar sus conflictos sin recurrir a la violencia de forma sostenible. En esta línea, una definición sencilla y útil es la de Call y Cook (2003:240), como los “esfuerzos para transformar relaciones sociales potencialmente violentas en relaciones y resultados pacíficos sostenibles”².

Nuestro análisis del trabajo humanitario al servicio de la paz tiene que realizarse necesariamente a la luz de los cambios experimentados en la posguerra fría en al menos tres planos. 1) La aparición de una tipología relativamente nueva de conflictos armados, que constituyen los principales causantes de las crisis humanitarias así como el contexto en el que se implementa una gran parte de la acción humanitaria. 2) La profunda transformación de la naturaleza, los métodos y los objetivos de la acción humanitaria, con la conformación de un “nuevo humanitarismo” caracterizado por asumir objetivos más amplios que antaño, como el apoyo al desarrollo, a los derechos humanos y a la propia construcción de la paz. 3) Un contexto internacional caracterizado por la expansión de una “agenda liberal”, esto es, la democracia y la economía de mercado, así como, tras el 11-S, por la denominada “guerra global contra el terrorismo”. Estos dos factores que acabamos de mencionar configuran el marco político general en el que últimamente se han (re)definido, y al que se han tenido que sujetar, tanto la acción humanitaria como la construcción de la paz.

Sobre esas bases y en ese contexto, el análisis de la acción humanitaria como un instrumento para la construcción de la paz debe contemplar varios planos diferentes:

- a. *Conceptual o teórico*, referido a los fundamentos teóricos, relativos tanto a la acción humanitaria como a los conflictos armados, sobre los que se basa la idea de que la primera puede constituir un mecanismo de respuesta a los segundos (sea en forma de resolución, prevención, mitigación o gestión de los mismos). Como veremos, es probable que exista una disfunción entre lo que se espera de la acción humanitaria y lo que ésta es y lo que puede dar de sí, que tiene que ver con una sobreestimación tanto de las potencialidades de la ayuda como de las dimensiones locales de las causas y dinámicas de los conflictos violentos, a costa de sus dimensiones internacionales.
- b. *Técnico*, referido a los diferentes instrumentos y herramientas que se han desarrollado para hacer efectivo el uso de la acción humanitaria al servicio de la construcción de la paz. La utilidad de tales instrumentos debe ser evaluada en base a cada caso. No obstante, existen dudas razonables sobre en qué medida las organizaciones humanitarias conocen tales herramientas y están en condiciones de utilizarlas, pues algunos alertan de que su implementación acarrea una sobrecarga de funciones para las que no están preparadas. Más aún, algunos cuestionan hasta qué punto su empleo es compatible con la naturaleza de la acción humanitaria y con los principios humanitarios.
- c. *Político*, relativo a la función de tales herramientas para la construcción de la paz, en un contexto en el que ésta se identifica con determinadas agendas de política exterior y de seguridad de los donantes, y en el que la acción humanitaria se instrumentaliza al servicio de aquellas. En este sentido, varios autores critican que las iniciativas de construcción de la paz constituyen un mecanismo más de los gobiernos occidentales en su expansión de la agenda liberal, su “guerra global

² Otra definición relevante, tanto por su contenido como por su fuente, es la ofrecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (2001): “Actividades que se orientan a largo plazo al apoyo a, y al establecimiento de, instituciones políticas, socioeconómicas y culturales viables y capaces de abordar las causas raíces de los conflictos y de mediar en el conflicto social, así como otras iniciativas orientadas a crear las condiciones necesarias para una paz y estabilidad sostenibles. Estas actividades también buscan promover la integración de grupos en competencia o marginados en la sociedad, mediante la provisión de un acceso equitativo a la toma de decisiones políticas, redes sociales, recursos económicos e información, y pueden ser implementadas en todas las fases del conflicto”.

contra el terrorismo” y, en suma, su control sobre la periferia del mundo.

- d. *Ético*, por cuanto la acción humanitaria viene definida por algunos “principios humanitarios” que implican un imperativo moral de ayuda. La orientación de la ayuda hacia la construcción de un determinado modelo de paz conlleva tomar opciones políticas, lo cual puede colisionar con tales principios humanitarios e implicar una erosión de los mismos y del espacio humanitario.

En consecuencia, este trabajo se articula en tres partes. La primera proporciona un breve esbozo del contexto tanto histórico como teórico que alentó el uso

de la ayuda humanitaria al servicio de la construcción de la paz, en el marco del llamado “nuevo humanitarismo”. La segunda estudia la aparición, evolución y fundamentos de los enfoques y herramientas denominados “sensibles al conflicto”, orientados a minimizar el riesgo de que la ayuda aliente el conflicto y a optimizar su uso como constructora de paz. Particular atención se presta a dos de esos instrumentos, los denominados *Do no Harm* y *Peace and Conflict Impact Assessment*. La tercera parte analiza críticamente las potencialidades y limitaciones de tales herramientas y enfoques, a la luz de los debates existentes al respecto.

2. El contexto histórico y teórico de la acción humanitaria sensible al conflicto

La aparición de los enfoques y herramientas genéricamente denominados sensibles al conflicto tiene lugar en los años 90, en un contexto histórico y teórico muy determinado.

En lo referente al contexto histórico, cabe destacar que el final de la Guerra Fría conllevó un cierto (y discutido) cambio en la tipología de los conflictos armados, así como de las crisis humanitarias. En efecto, ya desde finales de los años 80 se da una proliferación de las llamadas Emergencias Políticas Complejas (EPC), el tipo de crisis humanitaria más grave y más característico de la posguerra fría, caracterizado por varios elementos: la erosión o quiebra del Estado, el hundimiento de la economía formal, la guerra civil, las hambrunas, el éxodo de población y las crisis sanitarias (Cliffe y Luckham, 1999). El adjetivo de “complejas” se justifica así tanto por la multiplicidad y profundidad de sus causas, como por el carácter necesariamente multisectorial que debe adoptar toda actuación internacional en tales contextos. En última instancia, se trata de crisis sistémicas, que reflejan un fracaso del modelo político y de desarrollo socioeconómico, motivado no solo por factores internos (como muchos análisis suelen subrayar) sino también por factores globales relativos al orden económico o político internacional.

Dado que son crisis derivadas en última instancia de problemas asociados al subdesarrollo, su análisis ha contribuido a algo que es fundamental para el tema que

aquí nos ocupa, como es la progresiva vinculación que se ha establecido entre dos agendas, la de la seguridad y la del desarrollo. Ambos ámbitos, históricamente separados, se han cruzado desde los años 90 tanto en el análisis teórico como en la práctica política, como han analizado, por ejemplo, Uvin (2002) y Duffield (2004, 2007). Pues bien, tal convergencia de agendas se debe en gran medida a la conciencia creciente de que la mayor parte de estas guerras civiles, y de las crisis humanitarias a las que dan lugar, están íntimamente relacionadas con problemas del desarrollo y del subdesarrollo. Dicha convergencia, y la complementariedad misma de los objetivos de seguridad y de desarrollo humano, se ve reforzada y cristalizada con la formulación del concepto de “seguridad humana” (Pérez de Armiño, 2007).

Un segundo elemento a destacar es que, una vez superada la confrontación bipolar de la Guerra Fría, las Naciones Unidas han ganado más margen de maniobra para involucrarse en los conflictos armados. Esto ha conllevado una proliferación de “operaciones de paz”, así como de las denominadas “intervenciones humanitarias”, las cuales, a pesar del adjetivo, son intervenciones militares, si bien justificadas por razones humanitarias. Pues bien, nos interesa destacar aquí el hecho de que, desde principios de los años 90, gran parte de la ayuda humanitaria se realiza precisamente en el marco de operaciones de paz y de intervenciones humanitarias, lo cual implica una inevitable y desafiante interrelación entre lo humanitario y lo militar.

Dicha creciente implicación de los actores humanitarios en los conflictos se vio alentada también por el hecho de que, durante los años 90, la mayoría de los gobiernos occidentales no se mostraron dispuestos a emplearse a fondo en su resolución sino, a lo sumo, en su mera contención. Así pues, la ayuda humanitaria se convirtió no en parte de una respuesta internacional coherente a aquellos sino, con frecuencia en la única respuesta, hasta el punto de que algunos autores afirman que fue usada como una “hoja de parra” con la que esconder la inacción de los gobiernos occidentales en la búsqueda de otros medios para proteger a los civiles y para construir una paz duradera (Bryer y Cairns, 1997:369 y ss.).

De este modo, durante las dos últimas décadas se ha dado una creciente implicación de las ONG y de las agencias humanitarias en contextos de conflicto y posconflicto, lo cual les ha estimulado a expandir sus mandatos con el fin de incorporar también la misión de apoyar la construcción de la paz. Esta evolución de la acción humanitaria ha sido paralela a la experimentada por la cooperación al desarrollo, cuyos actores (desde las ONG a las agencias bilaterales o multilaterales, pasando por el Banco Mundial) han prestado una creciente atención al papel que su asistencia internacional puede jugar como instrumento de prevención de futuros conflictos³.

Ahora bien, es importante subrayar que todos estos cambios se producen en un contexto histórico y político bien concreto, caracterizado por la conclusión de la Guerra Fría y la globalización del sistema capitalista de libre mercado. Así, la estrategia internacional de construcción de la paz y prevención de conflictos se ha interpretado desde el paradigma de la agenda liberal, esto es, como la implantación de un modelo político de democracia parlamentaria y un modelo económico de libre mercado, con elementos como la promoción de los derechos humanos, la celebración de elecciones, el constitucionalismo, los derechos de propiedad, etc. (Tschirgi, 2004:10).

Este enfoque normativo de corte liberal, que dio lugar en los 90 a lo que algunos han denominado una

“política exterior ética”, contó con el respaldo de algunos documentos importantes de Naciones Unidas, como *Un Programa de Paz*, de 1992, o *Agenda for Development*, de 1994. Igualmente, contó con el refuerzo y la justificación proporcionados por tres enfoques teóricos emergentes: el que ha revalorizado en las relaciones internacionales el principio de los derechos humanos (civiles y políticos) en relación a los principios de soberanía estatal y de no injerencia; el controvertido discurso sobre los “estados fallidos”; y, ya en el nuevo milenio, el pujante concepto de la “responsabilidad de proteger”.

Todos estos elementos normativos, basados en principios universales como los derechos humanos, supusieron durante los 90 el auge de un cierto enfoque kantiano y cosmopolita en la agenda internacional, que incidió en la concepción de la construcción de la paz. Sin embargo, como diversos autores subrayan, el 11-S conllevó una grave erosión de esa visión, alentando el unilateralismo e intensificando tendencias previas en el campo de la construcción de la paz, que dejó de interpretarse en clave de seguridad humana para concebirse más en clave militar, de construcción nacional, cambio de régimen e incluso contrainsurgencia (Goodhand, 2006:81). Esta evolución, y su creciente identificación con la “guerra global contra el terrorismo” en contextos como Afganistán e Irak, hacen que a ojos de muchos la construcción de la paz parezca hoy más una tarea imperial que cosmopolita.

Como vemos, la idea de la ayuda sensible al conflicto surge en un tiempo histórico preciso, pero también en un entorno teórico determinado, marcado por varios debates que debemos mencionar. El primero de ellos es el relativo a las causas de las guerras civiles recientes. Aunque éstas pueden ser de varios tipos, las más habituales en las dos últimas décadas han sido guerras libradas en los que, de forma controvertida, han sido denominados como “estados fallidos” (*failed states*); es decir, contextos en los que la economía formal se hunde y el Estado deja de ser operativo en al menos partes del territorio, que pasan a ser controladas por “señores de la guerra”⁴. Para algunos autores, como

³ Prueba del interés de los donantes por utilizar la ayuda internacional para la construcción de la paz son algunos de los documentos directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Véanse OCDE, 1999 y, sobre todo, 2001.

⁴ Un reciente y exhaustivo análisis crítico de la bibliografía sobre los estados fallidos, su definición, causas y consecuencias, puede verse en Di John (2010).

Mary Kaldor (2001), se trata de “nuevas guerras” por presentar características novedosas respecto a las guerras clásicas interestatales (multiplicación de actores armados irregulares y privatización de la violencia, tácticas militares muy lesivas para los civiles, carácter prolongado y de baja intensidad, disminución de la diferencia civiles/militares, confusión entre acciones militares y criminales, etc.). En realidad muchos de sus rasgos no son tan distintivos, si bien lo que sí les proporciona su principal señal de identidad es el contexto en el que se producen, el de la globalización neoliberal, un escenario de desregulación de la economía internacional y de cierto debilitamiento del Estado a favor del mercado (Duffield, 2004).

Como consecuencia de estas características, cabe decir que las guerras internas actuales son particularmente destructivas y lesivas, sobre todo para la población civil, por cuanto quiebran gran parte de la actividad económica y de los medios de vida (*livelihoods*), fuerzan al éxodo, paralizan los servicios sociales, promueven hambrunas y epidemias, y fragmentan las comunidades⁵. La consecuencia no es solo la miseria para buena parte de la población, sino también la polarización socioeconómica, pues prácticas violentas como la limpieza étnica acarrearán el despojo de los bienes de las familias vulnerables y su acumulación en manos de sectores poderosos. En conclusión, las guerras civiles contemporáneas resultan gravemente lesivas para la población en todos los órdenes de la vida, y han sido la principal causa de las más graves crisis humanitarias contemporáneas.

El análisis de las causas de estos conflictos ha dado lugar a vivos debates académicos en la posguerra fría, pues los marcos teóricos preexistentes, centrados en las guerras interestatales, resultan ahora inadecuados. De este modo, la bibliografía centra sus análisis fundamentalmente en tres dimensiones causales, en las cuales apenas tienen peso los factores ideológicos (que sí fueron decisivos durante la Guerra Fría):

- a. La *identitaria*, debido a una revitalización experimentada por las identidades elementales (etnia, clan, religión...) en contextos de crisis económica y política, entendidas con frecuencia en clave de confrontación. La mayoría de los autores no ven la exacerbación identitaria en sí como una causa del conflicto, sino como un instrumento de movilización social del descontento, utilizado por sectores poderosos al servicio de sus intereses.
- b. La *política*, centrada en la crisis de gobernabilidad de muchos Estados del Tercer Mundo, motivada por factores tanto internos como internacionales que, desde los años 70 y 80, han alentado la erosión de sus capacidades, cohesión y legitimidad. Tal debilitamiento ha dado lugar a tres tipos de Estados, en una escala de progresivo debilitamiento: *Estados débiles*, o aquellos con pocos recursos económicos, técnicos, políticos, etc.; *Estados frágiles*, en los que existe una fuerte inestabilidad social y política; y *Estados fallidos* o *fracasados* (*failed states*), en los que ha estallado la guerra civil y zonas del territorio no son controladas por el Estado, sino por otros actores armados, con lo que no monopolizan la violencia ni garantizan en aquellas la seguridad y los servicios básicos (Cliffe y Luckham, 1999).
- c. La *económica*, que abarca explicaciones centradas en tres factores: la pobreza, o más bien el proceso de empobrecimiento y polarización que aumentan la “privación relativa”; la rivalidad por el control de los recursos naturales, sean de subsistencia a nivel local o estratégicos a escala global; y la denominada “economía política de la guerra”, referida al conjunto de actividades semiclandestinas que cumplen varias funciones: financiar la guerra, generar empleo y lucrar a sectores poderosos. Como dice Keen (1996:68-69), muchas veces “el objetivo no es la victoria sino simplemente hacer dinero sin que te maten”. Es más, algunos autores entienden que la mencionada economía política

⁵ Un rasgo de las guerras actuales, como dice Alex De Waal (1992:2-3), es la degradación de las tácticas militares y los medios de lucha empleados. A esto contribuye la falta de disciplina entre los contendientes, así como el hecho de que éstos, con frecuencia, no busquen un control efectivo y estable del territorio, sino más bien el control de determinados recursos naturales o el sometimiento o expulsión de la población que se considera enemiga. Por todo ello, es habitual el empleo de tácticas militares más lesivas contra la población civil, que buscan infundir terror así como destruir sus medios de vida y sus estructuras sociales, tales como las basadas en el genocidio, la limpieza étnica, la hambruna como arma de guerra y la “tierra quemada”.

de la guerra es la causa principal de las guerras civiles, mientras otros, como Cliffe y Luckham (1999), la ven solo como un estímulo para su prolongación.

Teniendo en cuenta esta revisión de los debates, podemos extraer varias conclusiones que resultarán pertinentes para el posterior análisis de la ayuda sensible al conflicto:

- a. Las guerras civiles son el principal causante de las denominadas Emergencias Políticas Complejas (EPC), crisis humanitarias de carácter multidimensional. Como consecuencia, la ayuda internacional (humanitaria, de rehabilitación o de desarrollo) ha de tomar en cuenta el conjunto de factores políticos, económicos y socioculturales, que subyacen a estas crisis.
- b. Las EPC constituyen crisis sistémicas, que reflejan un fracaso del sistema económico y político, así como del presente modelo de globalización liberal. De este modo, las intervenciones a corto plazo no bastan, y ni la acción humanitaria ni la cooperación al desarrollo son una respuesta suficiente. En última instancia, es precisa una reflexión crítica sobre el fracaso del modelo de desarrollo.
- c. Los denominados conflictos “internos” responden no solo a factores causales micro y locales, sino también (a pesar de que muchos enfoques teóricos tienden a minimizarlos) a dinámicas y rivalidades internacionales y globales: pugna por los recursos naturales estratégicos, actores que financian y arman a los contendientes, redes transnacionales de tráfico de armas o drogas, paraísos fiscales, o la propia globalización neoliberal, que incrementa las desigualdades mundiales y contribuye a la erosión de muchos estados.
- d. Las guerras civiles tienen perdedores, los sectores vulnerables hacia los que la acción humanitaria

tiene que volcarse, pero también ganadores, estos, actores que obtienen beneficios políticos y económicos de la violencia y de los desastres. Por consiguiente, la acción humanitaria en situaciones de conflicto tiene que ser consciente de que opera en contextos políticamente muy sensibles, donde se dirimen intereses diferentes, y donde su propia actuación puede verse entorpecida por quienes se benefician de la crisis.

Otro ámbito teórico que debemos analizar es el relativo a los debates sobre la reformulación del humanitarismo. Desde sus orígenes a mediados del siglo XIX, la ayuda humanitaria se centró en dos tipos de funciones, urgentes y a corto plazo: la provisión de bienes y servicios básicos para salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, por un lado; y la protección de sus derechos y de su dignidad, por otro. Todo ello requería la observancia de unos “principios humanitarios”, entre los que destacan la neutralidad (ante los contendientes), la imparcialidad (al proporcionar la ayuda) y la independencia (de los actores humanitarios). Sin embargo, durante los años 90 este “humanitarismo clásico” fue progresivamente suplantado por el denominado “nuevo humanitarismo”, que presentaba cambios en cuanto a sus objetivos, fundamentos, instrumentos e, incluso, implicaciones políticas⁶.

La gestación de este nuevo enfoque tuvo que ver con tres factores: el hecho de que gran parte de la acción humanitaria comenzara a implementarse en contextos de guerra civil y Emergencias Políticas Complejas, lo que le planteó nuevos retos y dificultades; el creciente interés de los gobiernos por utilizar la ayuda humanitaria al servicio de sus agendas internacionales, siendo a veces la única acción que estaban dispuestos a realizar en contextos de conflicto⁷; y la proliferación de críticas recibidas por la ayuda⁸. Entre tales críticas,

⁶ Sobre el nuevo humanitarismo, véase Pérez de Armiño (2002), particularmente el capítulo 2, “El nuevo sistema humanitario en el contexto internacional”, pp. 11-29. Asimismo, Macrae (ed.) (2002).

⁷ En determinados casos, como durante el genocidio de Ruanda y en la crisis posterior a éste, los donantes occidentales utilizaron la asistencia humanitaria como única forma de actuación, a falta de una verdadera acción política concertada (Walker y Maxwell, 2009:70).

⁸ Muchas de las críticas venían ya de la década anterior, pero arreciaron a la vista de los problemas de la acción humanitaria en tres contextos de crisis: Bosnia-Herzegovina, Somalia y, sobre todo, Ruanda. Particularmente influyente fue la evaluación internacional de 1995 sobre la ayuda en situaciones de crisis que se realizó tras el genocidio de Ruanda, que detectó graves deficiencias (descoordinación, falta de profesionalidad, ineficacia, etc.) y que hizo evidente la necesidad de profundos cambios en la organización e implementación de la acción humanitaria (Walker y Maxwell, 2009:67). Uno de los investigadores que más ha destacado por sus críticas a la acción humanitaria es Alex De Waal (1997).

algunas se centran en aspectos organizativos y técnicos, como su ineficiencia y descoordinación, pero otras tres tienen un mayor calado: a) el carácter meramente paliativo y cortoplacista de la ayuda, con lo que por tanto no da respuesta a la vulnerabilidad estructural (“causas raíces”) de las crisis; b) el impacto negativo que a veces tiene la ayuda en los conflictos, contribuyendo a prolongarlos y agravarlos; y c) lo difícil e incluso inmoral que resulta pretender mantener el principio de neutralidad en las guerras civiles actuales, ante prácticas como el genocidio o la limpieza étnica⁹.

Así pues, el nuevo humanitarismo, que para mediados de los 90 se consolidó como hegemónico, aspira no solo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, como el humanitarismo clásico, sino también a otros tres objetivos más amplios: 1) contribuir al establecimiento de unas bases para el desarrollo futuro (lo que se corresponde con el ampliamente difundido objetivo VARD, o vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo); 2) promover los derechos humanos; y 3) favorecer la construcción de la paz. A este último respecto, hay una creciente conciencia de que la acción humanitaria, si bien puede contribuir a prolongar y agravar los conflictos armados, también puede contribuir a paliarlos y a construir la paz si es planificada y gestionada conforme a determinados criterios. En este sentido, el nuevo humanitarismo ha asumido el principio conocido como *do no harm*, formulado por Mary Anderson (1999), según el cual es mejor no proporcionar ayuda si se sospecha que puede conllevar más impactos negativos que positivos, aunque asumiendo también que es factible actuar de forma que se minimicen los primeros y se optimicen los segundos.

Como vemos, la acción humanitaria ha asumido objetivos más ambiciosos y de largo plazo que antaño, consistentes en impulsar procesos de naturaleza social y política. La consecuencia ha sido que la ayuda humanitaria, que en su versión clásica era concebida como independiente y apolítica, ha pasado a responder a una estrategia política integral de los países donantes, a ser un instrumento más de sus políticas

exteriores, en virtud de principios de creciente peso como los de “coherencia”, “integración” y “convergencia” de las mismas (Lange y Quinn, 2003:14). Así, el nuevo humanitarismo se caracteriza por la instrumentalización política de la ayuda humanitaria, que pasa a estar supeditada a las agendas de los gobiernos donantes, más controlada por estos y, con frecuencia, sometida a cierta militarización (Hoffman y Weiss, 2006:143 y ss.).

Todas estas tendencias se agravan a partir del 11-S, pues numerosos países pasan a utilizar la ayuda humanitaria como un instrumento al servicio de la denominada “guerra global contra el terrorismo”, como ocurre en Afganistán y en Irak. En ellos, los propios ejércitos ocupantes realizan actividades que denominan ayuda humanitaria (reparto de ayuda, prestación de servicios, reconstrucción de infraestructuras básicas) con el deliberado objetivo de ganar las “mentes y los corazones” de la población local para poder cumplir mejor sus objetivos en materia de seguridad, tales como luchar contra los talibanes, *Al Qaeda* u otros grupos¹⁰.

Esta ampliación “maximalista” de los objetivos de la ayuda humanitaria ha implicado también un cambio de su fundamentación ética. En efecto, si el humanitarismo clásico se basaba en una ética deontológica (“imperativo humanitario” o principio del deber de dar ayuda), ahora, por el contrario, prevalece una ética consecuencialista, según la cual la ayuda se proporcionará o no en función del análisis que hagamos del contexto y de su previsible impacto. Este cambio, junto a la citada politización de la ayuda, ha llevado a una erosión de los “principios humanitarios”, tales como la independencia, la neutralidad y la imparcialidad, así como del denominado “espacio humanitario”, esto es, la capacidad de los actores humanitarios para actuar con independencia y con acceso a las víctimas de los desastres.

Como reacción, algunos autores y organizaciones han propuesto últimamente una “vuelta a las bases”, esto es, el retorno a una acción humanitaria “minimalista”, paliativa y a corto plazo que deje de lado los otros

⁹ Ya a finales de los años 60 la corriente humanitaria calificada como “solidarista” criticaba el principio de la neutralidad como ingenuo e irreal. Según esta corriente, la ayuda no podía concebirse con independencia del contexto político, sino que debía afrontar los problemas estructurales causantes de las crisis y apoyar los procesos de paz (Hoffman y Weiss, 2006:85).

¹⁰ Respecto al caso de Afganistán, véase por ejemplo Goodhand y Sedra (2010:79 y ss.).

objetivos (desarrollo, derechos humanos y paz) como mejor forma de librarla de la instrumentalización política y de preservar sus principios. Otros, como Jackson y Walker (1999), optan por una vía intermedia y más pragmática, reconociendo que, dado que gran parte de la acción humanitaria se orienta a afrontar necesidades humanas causadas por las guerras, su eficiencia exige abordar adecuadamente la dinámica del conflicto y maximizar las oportunidades para una paz sostenible.

En definitiva, en el marco del nuevo humanitarismo de la posguerra fría, se ha consolidado la idea de que la acción humanitaria tiene que ser sensible al conflicto, esto es, tiene que ser consciente de las dinámicas y del contexto del conflicto con dos finalidades: evitar el posible impacto negativo que la ayuda podría tener en cuanto al agravamiento o prolongación del conflicto, y utilizar la ayuda al servicio de la construcción de la paz.

El uso de la ayuda humanitaria como instrumento de construcción de la paz ha sido promovida desde dos ámbitos principalmente. En primer lugar, desde organizaciones intergubernamentales tales como las

Naciones Unidas y la Unión Europea, que han abogado por integrar la ayuda humanitaria en los esfuerzos de construcción de la paz¹¹, habida cuenta de las “ventajas comparativas” que las agencias y ONG humanitarias tienen respecto a las instituciones políticas y gubernamentales (experiencia en el terreno, vínculos con actores locales, mejor acceso geográfico, respeto a su imparcialidad, etc.)¹². En segundo lugar, desde investigadores y académicas como Mary Anderson (1999) y otros, como reacción a las críticas que acusaban a la acción humanitaria de estimular los conflictos. Por consiguiente, como subraya Schloms (2001), la propuesta ha sido formulada principalmente por actores gubernamentales y académicos, pero no por las propias agencias y organizaciones humanitarias, cuya naturaleza ha podido quedar ignorada en aquella.

En efecto, desde los años 90 son numerosos los centros de análisis que han contribuido a desarrollar metodologías y herramientas para una acción humanitaria sensible al conflicto, así como varios los gobiernos donantes que han promovido este enfoque, tales como los de Noruega, Holanda, Suiza, Suecia, Reino Unido y Canadá.

¹¹ Dos documentos clave de estas instituciones son, respectivamente: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (Boutros-Ghali, 1992) y *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (European Commission, 1996).

¹² Sobre tales ventajas comparativas de los actores humanitarios, véase Egeland (1999).

3. Herramientas para una ayuda sensible al conflicto

La formulación de los enfoques y herramientas para una acción humanitaria sensible al conflicto, tal y como acabamos de ver, debe entenderse en el contexto histórico de la posguerra fría y en el marco teórico del nuevo humanitarismo. En particular, hay que resaltar que dicha formulación es fruto de dos ideas de decisiva importancia que cobran fuerza en los años 90: en primer lugar, la constatación de que la acción humanitaria puede contribuir a prolongar y agravar los conflictos armados, una crítica que se había formulado ya en la década anterior pero que ahora se ve ratificada con nuevos casos; y, en segundo lugar, la convicción, surgida con posterioridad y como reacción a la crítica anterior, de que la acción humanitaria puede contribuir a paliar los conflictos y construir la paz si es planificada y gestionada conforme a determinados criterios¹³. Así pues, se asume como punto de partida que toda intervención de ayuda en un contexto de conflicto conlleva cierto impacto sobre el mismo, sea negativo o positivo, directo o indirecto, intencionado o no.

Como decíamos, los daños que puede acarrear la acción humanitaria durante los conflictos han sido documentados al menos desde los años 90 por estudios de varios autores, como Prendergast (1996) y Anderson (1999). Esas publicaciones fueron haciendo cada vez más conscientes de tales peligros a las ONG y agencias humanitarias, las cuales sin embargo hasta

avanzados los 90 rara vez realizaron evaluaciones de la incidencia de sus actividades sobre la paz o el conflicto. Ello se debía, como señala Anderson (2005:7), a que ese era un campo desconocido para las organizaciones, en el que no tenían experiencia ni conocimientos previos.

Los perjuicios que puede acarrear la ayuda internacional en cuanto al agravamiento y prolongación del conflicto son básicamente de dos tipos. Un primer tipo de perjuicios se deriva de la introducción de recursos materiales en una zona de conflicto, lo que puede conllevar varios efectos perniciosos, tales como dotar de nuevos medios a los contendientes, estimular la violencia por el control de la ayuda, convertir a la población civil receptora en objeto de ataques para despojarle de la misma, alterar la relación de poder y fortalecer a alguna de las partes, etc. Existen en efecto múltiples mecanismos por los cuales la ayuda internacional puede acabar siendo desviada hacia las partes en conflicto, lo que constituye una auténtica “economía de la ayuda” paralela a la “economía de guerra” (Hoffman y Weiss, 2006:14, 107).

Un segundo tipo de perjuicios son los que pueden producirse en el ámbito de las relaciones sociales y de la legitimidad otorgada por la ayuda a determinados actores locales. Estos posibles perjuicios derivan de

¹³ De todas formas, habría que matizar que en la acción humanitaria siempre ha estado indirectamente presente un cierto elemento de prevención de conflictos y de construcción de la paz, habida cuenta de que uno de sus componentes ha sido siempre la protección de los derechos de las víctimas, en particular del derecho internacional humanitario.

decisiones tales como contratar a unas personas (y no a otras), comprar unos bienes (y no otros), dirigir la ayuda hacia determinadas personas (y no hacia otras), o canalizarla a través de unos actores (y no de otros). Cada una de estas decisiones puede favorecer las desigualdades, los celos o la división o, por el contrario, el reencuentro, el acercamiento y la reconciliación de los grupos enfrentados en el conflicto (Anderson, 1996:348).

Pues bien, hasta mediados de la década de los 90, fecha en la que se empezaron a realizar evaluaciones sobre la incidencia de la ayuda internacional en los conflictos, tres son, según Anderson (1996:348-349), las posibles actitudes o respuestas de las ONG ante los “efectos políticos derivados de su actividad”. La primera es la de aquellas ONG, centradas exclusivamente en su mandato (*mandate blinders*), para quienes el propósito de su trabajo es tan importante que les legitima, incluso, para ignorar los efectos secundarios de sus acciones. Este tipo de actuación se fundamenta en los fuertes imperativos morales de esas ONG y en las importantes restricciones temporales a las que, con frecuencia, deben hacer frente durante su actuación. La labor de estas organizaciones, que generalmente es llevada a cabo de manera unilateral y con escasa participación de la población beneficiaria, provoca un efecto desempoderador a largo plazo en la medida en que promueve la dependencia de la sociedad receptora.

A diferencia de la anterior, la segunda respuesta posible de las ONG ante este problema sí incluye un análisis de las consecuencias negativas de su intervención. De hecho, si tras este análisis las ONG consideran que los efectos negativos de los proyectos empiezan a superar a los positivos, pueden incluso tomar la decisión de retirarse hasta que no vuelvan a darse las condiciones apropiadas para la intervención. Es decir, son las propias ONG quienes deciden intervenir o no sólo en la medida en que lo consideren conveniente teniendo en cuenta las consecuencias de su actuación (*aid in our terms only*).

Finalmente, la tercera respuesta es una versión del juramento hipocrático tradicionalmente aplicado en

el terreno de la medicina. En este caso, la prioridad es ayudar todo lo que se pueda a las poblaciones beneficiarias mientras se enfatiza el principio “en primer lugar, no hacer daño” (*first, do no harm*). De este modo, las ONG que lo asumen están atentas a las intenciones y respuestas de los receptores de la ayuda, y se responsabilizan de las consecuencias negativas imprevistas de sus acciones.

Este escenario caracterizado por las tres actitudes citadas se ve drásticamente alterado a causa de un dramático acontecimiento. De hecho, la literatura identifica comúnmente el genocidio de Ruanda de 1994 como el punto de inflexión que dio origen a las evaluaciones de impacto de las actuaciones humanitarias y de desarrollo sobre la paz y el conflicto (Bush, 1998; Anderson, 1999; Hoffman, 2001; Paffenholz, 2005c; Escola de Cultura de Pau, 2007). Un documento de referencia en este sentido fue *The International response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, una evaluación, realizada en 1996, de la respuesta internacional ante el genocidio ruandés propuesta por la agencia danesa de cooperación internacional (DANIDA) y encargada por varios gobiernos donantes¹⁴.

A partir de ese momento, las tres posibles respuestas, identificadas por Anderson y analizadas más arriba, de las ONG ante los efectos negativos de sus intervenciones –*mandate blinders; aid in our terms only; y first, do no harm*– se convirtieron, en la práctica, en dos. Empleando ahora categorías de Goodhand (2001:31-32), los actores humanitarios y de desarrollo deben decidir si quieren trabajar “en el conflicto” (*working in the conflict*) o “sobre el conflicto” (*working on the conflict*). Como es comprensible, la diversidad de posicionamientos al respecto marcó el desarrollo y la utilización de las diferentes metodologías sensibles al conflicto.

Ante la posibilidad que existe de que la ayuda tenga influencia negativa en el conflicto, el enfoque minimalista –“trabajar en el conflicto”– pretende simplemente evitar esos posibles efectos negativos. Se trata, dando continuidad a una de las posibles res-

¹⁴ En este supuesto concreto, varios autores (Hoffman y Weiss, 2006:71; Walker y Maxwell, 2009:67) coinciden en que la crítica a la ayuda internacional no sólo puede hacerse por la desastrosa gestión de la crisis provocada por el genocidio sino también por su actuación previa al mismo. Según ellos, la cooperación al desarrollo llevada a cabo en Ruanda antes del genocidio, en algunos casos ignoró y en otros incluso reforzó las características de violencia estructural que estuvieron en el origen de aquella tragedia.

puestas analizadas por Anderson, de “no hacer daño” (*do no harm*)¹⁵.

El enfoque maximalista –“trabajar sobre el conflicto”– va más allá. Los actores deben ser conscientes de que, además de efectos negativos, toda actuación puede tener también efectos positivos sobre el conflicto, es decir, puede contribuir a la construcción de la paz. En palabras del propio Goodhand (2001:31), “trabajar en el conflicto no es suficiente; se debe poner más atención en prevenir y resolver conflictos”.

Es en esta aproximación maximalista, más ambiciosa, y centrada no sólo en evitar los efectos negativos de la ayuda en el conflicto, sino también en potenciar los positivos, donde se produce el desarrollo de las herramientas sensibles al conflicto. Curiosamente, una de las herramientas que secunda esta aproximación maximalista es el marco analítico *Do no Harm*, desarrollado además por la propia Anderson. Se trata, en este caso, de una herramienta que ha tenido mucha difusión y que, al compartir nombre con la aproximación minimalista analizada más arriba, ha conducido a cierta confusión. Aunque compartan nombre –*Do no Harm*–, se trata de dos supuestos diferentes: en un caso se trata de la aproximación minimalista al conflicto –evitar los efectos negativos de la ayuda sobre el conflicto–; en otro, de una herramienta concreta de la aproximación maximalista, que pretende favorecer el potencial de la ayuda como instrumento de construcción de la paz. Se volverá sobre este punto más adelante.

3.1. Clasificación de las herramientas sensibles al conflicto

Como decíamos más arriba, hasta mediados de los 90 los diversos actores de la ayuda internacional adolecían con frecuencia de un análisis coherente, integrado y comprensivo de los contextos de conflicto en los que actuaban. Esta “ceguera al conflicto”, como la denomi-

nan De la Haye y Denayer (2003:49), predominó hasta la aparición de reflexiones, como la del enfoque *Do no Harm* en 1994, que sugerían la necesidad de ser más conscientes del contexto de conflicto en el cual las intervenciones tenían lugar. Así pues, en el marco del nuevo humanitarismo, y con un enfoque más holístico y comprensivo, fueron surgiendo diferentes metodologías y herramientas para que la acción humanitaria, así como también la cooperación al desarrollo, se orientaran también a fomentar la construcción de la paz.

De este modo, diferentes organizaciones y donantes desarrollaron sus propias herramientas o adaptaron las ya existentes a sus necesidades y procedimientos (Paffenholz, 2005a:4). Sin embargo, las diferencias de calidad, alcance, profundidad y metodología entre ellas provocaron, ya desde aquellos primeros momentos y en palabras de Niels Dabelstein (OCDE, 1999), una “anarquía metodológica” que, a la vista de textos más recientes, se mantiene en la actualidad.

Esta multiplicidad de enfoques y herramientas sensibles al conflicto¹⁶ puede agruparse en tres categorías diferentes, cuyos desarrollos comenzaron de forma más o menos simultánea en la segunda mitad de la década de los 90.

1. Por un lado, empezaron a desarrollarse enfoques a nivel macro con el objetivo de analizar los efectos de las políticas públicas de construcción de la paz. En este campo destacan los análisis de Luc Reyhler, que están en el origen del concepto *Conflict Impact Assessment System* (CIAS – Sistema de Evaluación de Impacto en el Conflicto) y que pretendían “evaluar los impactos positivos y negativos de la intervención en el conflicto, desarrollar políticas de construcción de la paz más coherentes, ayudar a los legisladores a identificar posibles debilidades en su enfoque y favorecer la eficiencia de los esfuerzos de construcción de la paz” (Reyhler y Paffenholz, 2001:8).

¹⁵ Un ejemplo de la utilización en la práctica de esta aproximación minimalista es el siguiente: En octubre de 2009, las organizaciones humanitarias internacionales intentaban hacer frente a la crisis humanitaria provocada por un nuevo ataque del grupo rebelde ugandés Ejército de Resistencia del Señor (*Lord Resistance Army-LRA*) en la Provincia Oriental, al noreste de la República Democrática del Congo. A través del Comité provincial inter-agencias, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), recomendó a los actores humanitarios que, antes de cualquier distribución de alimentos, se respetase el principio *do no harm*, especialmente en lo que hacía referencia a la no prestación de asistencia a la población civil hasta que se tuviera la certeza de que los militares hubieran recibido previamente sus salarios y sus raciones (OCHA, 2009:2).

¹⁶ En el Anexo II se recogen, en una tabla, las principales herramientas sensibles al conflicto creadas desde mediados de la década de los 90.

Este tipo de análisis fue rápidamente adoptado y/o desarrollado por organizaciones internacionales como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y, especialmente, por agencias bilaterales de gobiernos occidentales como, por ejemplo, DANIDA en Dinamarca, SIDA en Suecia, DFID en Gran Bretaña y CIDA en Canadá.

2. Por otro lado, empezaron a crearse, a nivel micro, herramientas que ponían el acento explícitamente en la evaluación de intervenciones con objetivos específicos de construcción de la paz y resolución de conflictos. Donantes, investigadores y ONG especializadas comenzaron a reflexionar sobre la efectividad y el impacto de las intervenciones de construcción de la paz, y el debate se centró esencialmente en la profesionalización de los procedimientos de planificación y evaluación en este ámbito (Paffenholz, 2005c:67-68).

Como en el caso anterior, el desarrollo más intenso tuvo lugar a finales de la propia década de los 90 y, entre los diferentes proyectos que surgieron, destacan dos. Por un lado, la *Action Research Initiative* (ARIA), desarrollada por Ross y Rothman (1999) y centrada en proyectos de construcción de la paz a pequeña escala. Este proyecto pretendía dar respuesta a la creciente frustración que existía en aquel momento tanto con las evaluaciones disponibles en este ámbito como con la incapacidad de muchos proyectos para relacionar objetivos explícitos con actividades concretas (Hoffman, 2001:14).

Por otro lado, y centrado nuevamente en el impacto sobre la paz y el conflicto de proyectos específicamente dirigidos a la construcción de la paz, surgió el proyecto *Reflecting on Peace Practice* (*CDA Collaborative Learning Projects*, 2004a), creado en 1999 y fuertemente vinculado al enfoque *Do No Harm* –ambos nacen en el seno de la ONG estadounidense *Collaborative for Development Action* (CDA)–. Su objetivo principal era aumentar la efectividad de las ini-

ciativas internacionales de construcción de la paz a través de un proceso de aprendizaje basado en el análisis de experiencias de diferentes actores en diferentes contextos.

3. Por último, de nuevo a nivel micro, se produjo también un rápido desarrollo de diferentes metodologías y herramientas destinadas a evaluar el impacto de los proyectos y programas humanitarios y de desarrollo en la paz y los conflictos. Esta prolífica producción se inspiró, en gran medida, en la propia investigación para la paz (Paffenholz, 2005a:3), y en ella destacaron dos herramientas, utilizadas todavía hoy, sobre las que se ha basado, en gran medida, el desarrollo posterior de las herramientas sensibles al conflicto. La primera es el proyecto *Local Capacities for Peace Project* (LCCP), dirigido por Mary Anderson, que desarrolla el ya mencionado enfoque *Do no Harm*. La segunda es la denominada Evaluación del Impacto sobre la Paz y el Conflicto (*Peace and Conflict Impact Assessment*, PCIA), herramienta desarrollada por Kenneth Bush que ha dado lugar a una intensa literatura y a una profusa creación de herramientas.

Ambos instrumentos se centraron originalmente en experiencias concretas de proyectos de ayuda de ONG locales e internacionales, pero se extendieron rápidamente, pasando a ser ampliamente utilizadas. En poco tiempo, grandes ONG internacionales y agencias bilaterales adaptaron alguna de estas dos herramientas a sus propios procedimientos organizacionales y empezaron a aplicarlas en el terreno a través de formaciones a su personal y a los socios locales (Paffenholz, 2005c:66).

Asimismo, *Do no Harm* y PCIA comparten objetivos. A pesar de lo que pudiera deducirse por el nombre, incluso el enfoque *Do no Harm* no se limita a evaluar el impacto que la ayuda puede tener en el conflicto o a intentar minimizarlo en el caso de ser negativo. Ambas herramientas van más allá y analizan la manera en que esa ayuda puede servir para favorecer los procesos de construcción de la paz existentes en dicho conflicto.

¹⁷ Originalmente el proyecto se denominaba *Local Capacities for Peace Project* (LCCP). Sin embargo, muchas personas implicadas en el proyecto, especialmente el personal de terreno de las ONG que participaban en él, preferían denominarlo Proyecto *Do no Harm* y, con el tiempo, éste ha sido el nombre que ha prevalecido.

3.2. Principales herramientas sensibles al conflicto

3.2.1. El enfoque *Do no Harm*¹⁷

Ante la nueva naturaleza de los conflictos tras el fin de la Guerra Fría –cuestión analizada anteriormente–, ciertas ONG se convencieron de que debían dejar de lado su postura apolítica y denunciar la guerra en sí misma. Según Mary Anderson (1996:353), en esos contextos conflictivos, las intervenciones de las ONG debían dirigirse a apoyar y proteger a la población local opuesta a la guerra, por un lado, y a promover los intentos de aquellos grupos o personas que no quieren involucrarse en la guerra, por otro.

Desde una perspectiva constructiva, el proyecto *Do no Harm* aceptaba las críticas y reconocía los errores cometidos por los actores humanitarios y de cooperación, pero no dudaba en valorar positivamente su actividad. Como herramienta imperfecta que es, el reto de la ayuda es, según Anderson (1999:2), llegar a comprender cómo potenciar sus efectos positivos sobre los conflictos evitando, al mismo tiempo, que se minen las fortalezas locales, se genere dependencia o se desvíen los recursos de la ayuda al servicio de la guerra.

El proyecto *Do no Harm* (no hacer daño) surgió en 1994 de una iniciativa de la ONG estadounidense *Collaborative for Development Action* (CDA). A pesar de lo que pudiera deducirse de su nombre, el objetivo de este proyecto no es exclusivamente evitar causar daño durante la implementación de proyectos de ayuda internacional sino, en la medida de lo posible, contribuir directa o indirectamente a la construcción de la paz. Forma parte, por tanto, del conjunto de herramientas de la aproximación maximalista al conflicto –“trabajar sobre el conflicto”–, comentada más arriba. Para ello, analiza y actúa sobre el impacto de la ayuda en el conflicto teniendo en cuenta no sólo las variables negativas del contexto concreto –tensiones y divisiones existentes– sino también las positivas –denominadas “conectores” o “capacidades locales para la paz”–.

Históricamente, cuando una organización humanitaria o de desarrollo ha intervenido en una situación de conflicto, su análisis se ha centrado mucho más en las tensiones y divisiones existentes entre los grupos enfrentados que en la existencia de conectores entre dichos grupos o de capacidades para la paz en la socie-

dad en la que el conflicto tiene lugar. De hecho, con frecuencia los actores humanitarios fracasan en la identificación y reconocimiento de las capacidades locales de paz existentes en todo contexto violento.

Sin embargo, aunque pueda parecer lo contrario, en los contextos conflictivos hay mucha más gente que no lucha de la que lo hace y siempre existen instrumentos propios para gestionar los desacuerdos y las tensiones de forma pacífica, sistemas útiles para limitar o acabar con la violencia una vez ésta ha estallado, y personas e instituciones comprometidas con la paz también en tiempos de guerra. De hecho, aunque las capacidades locales para la paz presentes en un conflicto no hayan sido suficientes para evitar el estallido de violencia, siguen existiendo incluso cuando la guerra parece triunfar, y su importancia radica en que son la base sobre la que debería construirse la futura paz (Anderson, 1999:23 y ss.).

Sobre estos planteamientos, el enfoque se ha ido desarrollando desde su inicio en 1994 de manera inductiva. A partir de la experiencia de los profesionales –en terreno y en sede– y de los actores locales en diferentes organizaciones, intervenciones, regiones y tipos de conflicto, se ha recorrido el camino desde lo particular a lo general comparando dichas experiencias en busca de lecciones comunes a todos los contextos. Según Anderson (1999), aunque es cierto que cada conflicto es único y tiene sus propias especificidades, la identificación de impactos negativos y positivos de la ayuda en diferentes contextos conflictivos permite extraer patrones comunes que puedan ser generalizables y ayuden a diseñar e implementar proyectos, de forma que no se repitan los efectos negativos y, en cambio, se reproduzcan los positivos.

Ciertamente, en el plano académico este enfoque ha tenido gran difusión, especialmente a raíz de la publicación del libro *Do No Harm. How aid can support peace-or war* (Anderson, 1999). Como señala Paffenholz (2005c:66), “el debate *Do no Harm* ha sido una historia de éxito. La expresión se ha convertido casi en un ‘mantra’ de una nueva forma de entender la cooperación al desarrollo”. En el ámbito profesional, sin embargo, el éxito ha sido menor. Como reconoce la propia ONG impulsora del proyecto –CDA–, aunque muchas organizaciones y profesionales han tenido contacto con este enfoque y con su marco analítico (matriz de planificación), el número de quienes lo usan activamente es mucho menor.

Matriz de planificación *Do no Harm*

El objetivo principal de esta herramienta es examinar, en cada caso concreto, cómo la ayuda interactúa con el conflicto. Para ello, previamente deben analizarse tres cuestiones fundamentales.

1. Identificar los divisores y tensiones –¿Qué divide a las personas?– y las capacidades para la guerra –¿Quién gana con ella?– presentes en el conflicto.
2. Identificar los conectores –¿Qué une a las personas enfrentadas?– y las capacidades para la paz –dinámicas e instrumentos que pueden favorecer la construcción de la paz– existentes en el contexto.

Para identificar tanto los divisores como los conectores se proponen cinco categorías de elementos:

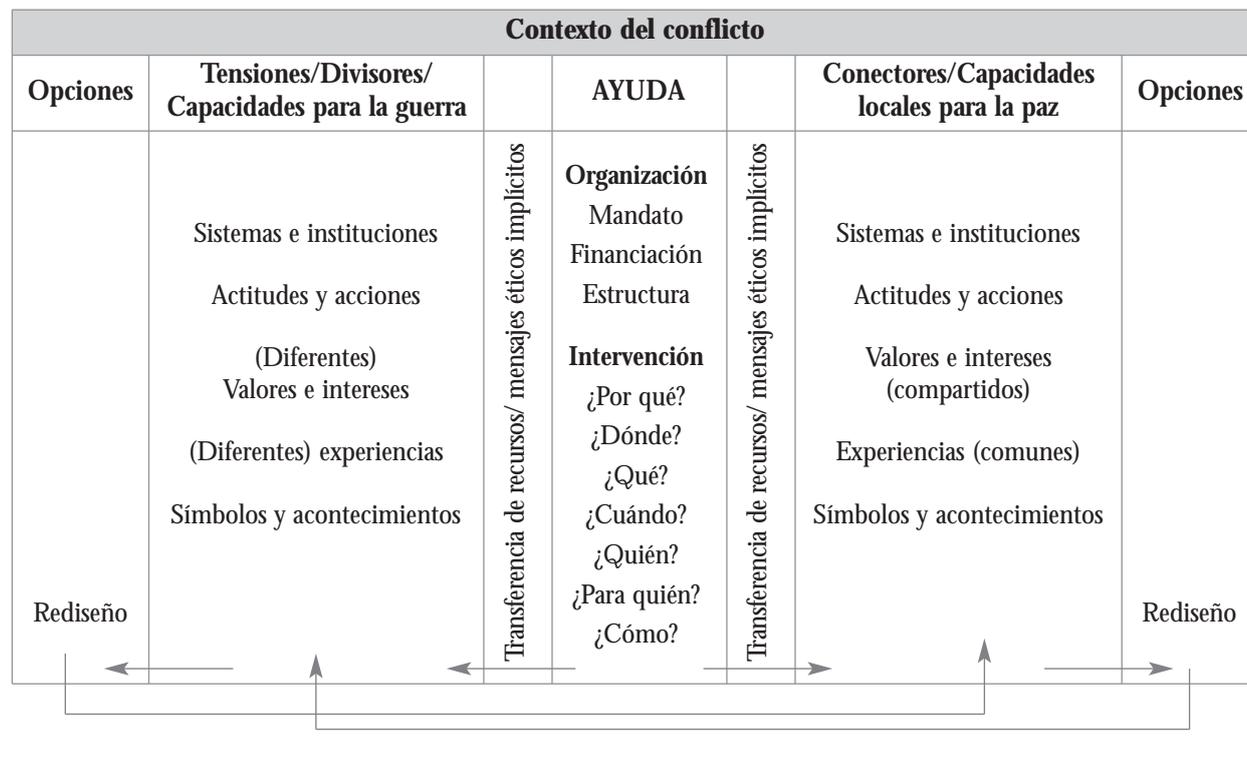
- *Sistemas e instituciones*: por ejemplo, presencia de ejércitos o de aparatos de propaganda de guerra (divisores) o el papel que pueden jugar el mercado o las infraestructuras (conectores).
- *Actitudes y acciones*: violencia, amenazas, desplazamientos forzados (divisores) o grupos o individuos que siguen actuando de la forma que ellos entienden “normal” o “correcta” (conectores).
- *Valores o intereses* –culturales, religiosos, etcétera– compartidos (conectores) o no compartidos (divi-

sores) por los diferentes grupos existentes en la sociedad.

- *Diferentes experiencias*, por ejemplo, el tratamiento diferenciado a distintos grupos de una misma sociedad (divisor) o, por el contrario, experiencias comunes (conectores).
 - *Símbolos y acontecimientos* –arte, música, literatura– que pueden acentuar las diferencias (divisores) o reducirlas (conectores).
3. Examinar la propia Organización y la intervención –proyecto concreto– a implementar para evaluar su interacción con el conflicto.

Además de estas cuestiones, de manera transversal se analizan otros dos aspectos, relacionados con el conjunto del proceso, y que pueden tener impacto potencial en los conectores/divisores presentes en el conflicto: las repercusiones que tiene el hecho de que la ayuda sea una transferencia de recursos, y los mensajes éticos implícitos transmitidos a la población y a las autoridades locales.

El marco analítico del contexto se puede representar a través de un cuadro de la siguiente manera (Anderson, 1999:74):



La parte central del cuadro se reserva para el análisis de la organización y de su intervención (paso 3). Posteriormente, a ambos lados de ese análisis se sitúan, a la izquierda, las tensiones/divisores/capacidades para la guerra (paso 1) y, a la derecha, los conectores/capacidades locales para la paz (paso 2). Entre el análisis de la organización/intervención y el de los conectores o divisores se sitúa, a modo de filtro, la valoración sobre la transferencia de recursos y sobre los mensajes éticos implícitos.

A través de este marco analítico se evalúa el potencial de cada una de las cuestiones de la intervención como posible divisor o conector en el conflicto. Por ejemplo, si se quiere analizar determinada decisión –¿Quiénes serán los beneficiarios del proyecto?–, se trasladará dicha decisión desde la columna central, a través del filtro “transferencia de recursos/mensajes éticos implícitos” a la columna de divisores/tensiones para ver si dicha decisión puede alimentar las tensiones/divisores

del conflicto previamente identificados. Si así fuese, se deberán buscar opciones alternativas (columna de opciones). Una vez que se ha encontrado alguna opción que no alimente las tensiones, se trasladará esa alternativa a la columna de conectores para analizar si sirve, al mismo tiempo, para reforzar las capacidades locales de paz. Se realizará el mismo recorrido, pero a la inversa, cuando se comience analizando si determinada decisión refuerza los conectores/capacidades locales de paz.

En la medida en que el conflicto es dinámico, las situaciones pueden variar –pueden aparecer nuevos divisores o conectores en la sociedad o, incluso, lo que en determinado momento fue un motivo de tensión puede convertirse, con el paso del tiempo, en un conector–. El marco analítico, por tanto, debe revisarse de manera recurrente para analizar los posibles cambios. En el caso de encontrarse nuevas opciones válidas, se deberá rediseñar la estrategia a la vista de esas nuevas opciones.

3.2.2. *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA)

En la segunda mitad de la década de los noventa, algunas voces empezaron a defender la necesidad de abandonar la idea de que la construcción de la paz era un tipo de proyecto separado de la ayuda internacional. Para ellos, la construcción de la paz no debía entenderse como una “actividad” específica sino como un “impacto”. Con esta argumentación, tanto los proyectos humanitarios como los de desarrollo –especialmente los que tienen lugar en contextos de conflicto, real o potencial– deberían ser analizados en términos de su impacto sobre la paz y el conflicto (Bush, 1998:1-2).

Este análisis difiere de la “evaluación” en su sentido convencional en la medida en que su interés va más allá de los objetivos concretos marcados por la propia intervención, y se centra en el impacto del proyecto sobre el conflicto en el que se implementa. De hecho, como reconoce Bush (1998), es perfectamente posible que un proyecto no cumpla los objetivos de desarrollo marcados pero ayude a construir la paz. Sería el caso, por ejemplo, de un proyecto de educación que no cumple su objetivo de mejorar el rendimiento académico de los alumnos pero ayuda a reducir las tensiones entre diferentes grupos étnicos, institucionali-

zando un ambiente constructivo e integrador que favorece el encuentro y disipa estereotipos y malentendidos. Del mismo modo, también puede suceder lo contrario, es decir, que una intervención determinada cumpla sus objetivos de desarrollo al mismo tiempo que, paradójicamente, perjudica el proceso de construcción de la paz.

El *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA) (Evaluación del Impacto sobre la Paz y el Conflicto) tuvo su origen en una petición que la agencia bilateral canadiense hizo a Kenneth Bush en 1996 para que colaborase en el Grupo de Trabajo sobre Conflicto, Paz y Cooperación al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Trabajando en aquel proyecto, se le ocurrió la posibilidad de evaluar las consecuencias de los proyectos de desarrollo sobre la paz y los conflictos de una manera similar a cómo se evaluaba el género o el impacto medioambiental.

A modo de prueba, tomó un documento de la OCDE sobre evaluación de impacto ambiental y sustituyó la palabra “ambiental” por las palabras “paz” y “conflicto”, según conviniera. En opinión de Bush, el resultado fue clarificador: “En el noventa y cinco por ciento de los casos el texto seguía teniendo sentido, lo que en mi opinión significaba que algo pasaba” (Shore, 1998).

Posteriormente, el *International Development Research Center* (IDRC) le contrató para que, apoyado en trabajo de campo, desarrollase el concepto, y la primera obra que hacía referencia al concepto PCIA –*A Measure of Peace. Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*– se publicó en 1998.

Según este texto, aunque en la práctica los trabajadores de ONG en zonas de conflicto ya realizaban, de forma intuitiva, su propia evaluación del impacto de la ayuda sobre el conflicto, era necesario formalizar y sistematizar el proceso para comparar riesgos e impactos entre los diferentes proyectos. Esta necesidad era todavía mayor en aquel momento –década de los 90– por el hecho de que los actores de desarrollo estaban tomando la decisión de quedarse y seguir trabajando en condiciones de conflicto militarizado que anteriormente les hubiesen obligado a retirarse y dejar de trabajar (Bush, 1998:8-9).

El PCIA nace como un instrumento práctico y participativo, de modo que todos los actores involucrados en la toma de decisiones (donantes, agencias, ONG, comunidades) pudieran usarlo, aunque cada uno de ellos lo empleará según sus propios intereses y necesidades. Los donantes, para guiar su proceso de selección de proyectos, para tomar decisiones sobre financiación o para realizar el seguimiento; las ONG, para (re)diseñar proyectos o para tomar decisiones operacionales; finalmente, las propias comunidades en zonas de conflicto, para evaluar la utilidad, importancia

y eficacia de las iniciativas de desarrollo externas (Bush, 2000:198 y ss.).

Esta herramienta no tiene por qué utilizarse en todo tipo de proyectos. El criterio fundamental debe ser el contexto donde tiene lugar el proyecto más que el tipo de proyecto. En este sentido, Bush (1998:6 y 10-12) defiende la necesidad de realizar evaluaciones en contextos de conflicto violento ya sea latente o manifiesto, o en territorios en disputa o política o jurídicamente ambiguos. Menor importancia otorga al hecho de que se trate de proyectos tradicionales de desarrollo, proyectos de ayuda humanitaria o proyectos que considera “más políticos”, entre los que incluye los relacionados con la buena gobernanza, el desarrollo democrático o los derechos humanos.

En este mismo sentido, Hoffman (2001:7) considera que, puesto que en situaciones de conflicto todos los proyectos de ayuda internacional tienen impacto real o potencial en la construcción de la paz, es patente la necesidad de acabar con la marcada dicotomía que existe entre los proyectos de desarrollo y los de construcción de la paz.

En su versión original, el PCIA estaba pensado para evaluar *ex ante*, es decir, antes de iniciar un proyecto para decidir sobre su pertinencia, y *ex post facto*, una vez el proyecto hubiera finalizado, con el objetivo de medir su impacto. En textos posteriores, el propio Bush amplía su ámbito de aplicación a todas las fases del ciclo de proyecto (Bush y Opp, 2000; Bush, 2004).

Marco analítico *Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*

¿Sirve el proyecto para apoyar procesos y estructuras sostenibles que fortalezcan las perspectivas de coexistencia pacífica y reduzcan la posibilidad de estallido, repetición o continuación del conflicto violento?

Para responder a esta pregunta, hay que saber dónde buscar los posibles impactos de la intervención sobre la paz y el conflicto y, para ello, se deben conocer tanto las estructuras y procesos que apoyan la construcción de la paz como aquellos que fomentan el conflicto.

Originariamente, esta herramienta identificaba cinco grandes categorías o dimensiones en las que la intervención puede causar impactos. Como reconoce el propio Bush (1998:25) se trata simplemente “de un ejemplo de marco que puede ayudarnos a buscar en el lugar adecuado y a hacernos las preguntas correctas sobre el impacto de las iniciativas de desarrollo en la paz y en el conflicto”.

Áreas de potencial impacto en la paz y el conflicto	Evaluación del impacto de la intervención sobre...
Capacidad institucional para gestionar y resolver conflictos violentos, y para promover la tolerancia y la construcción de la paz.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para identificar/responder a retos y oportunidades de la paz y el conflicto. • Sensibilidad organizacional. • Flexibilidad burocrática. • Eficiencia y efectividad. • Gestión financiera. • Habilidad para modificar los roles y expectativas institucionales para adecuarlos a los cambios de contexto y a las necesidades.
Seguridad militar y humana.	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel, intensidad y dinámicas de la violencia. • In/seguridad, en particular, la forma en la que es experimentada por la población en su vida diaria. • Políticas de Defensa y Seguridad. • Proceso de Repatriación, Desmovilización y Reintegración. • Reforma y reciclaje de las estructuras y fuerzas de seguridad. • Desarme de la población. • Crimen organizado/Grupos armados.
Procesos y estructuras políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades de las diferentes administraciones (centrales y descentralizadas). • Contenido y eficacia de las políticas. • Descentralización/concentración de poder. • Políticas étnicas e identitarias equitativas/inequitativas. • Representación. • Transparencia/Rendición de cuentas. • Cultura democrática. • Mediación en conflictos y reconciliación. • Fortalecimiento/debilitamiento de la sociedad civil. • Movilización política. • Independencia/politización del sistema legal. • Situación de los derechos humanos. • Estándares laborales.
Procesos y estructuras económicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento/debilitamiento de estructuras y procesos socio-económicos equitativos. • Distorsión/conversión de las economías de guerra. • Impacto en las infraestructuras económicas. • Abastecimiento de bienes básicos. • Disponibilidad de inversiones de capital. • Sistema bancario. • Impacto sobre el empleo. • Productividad. • Generación de ingresos. • Formación. • Producción de bienes o servicios comerciales. • In/seguridad alimentaria. • Explotación, generación o distribución de recursos.

<p>Reconstrucción social y empoderamiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de vida. • Comunicación social constructiva (promoción de tolerancia, inclusión y participación). • Reasentamiento/desplazamiento: Personas desplazadas y refugiadas. • In/adecuación de servicios sociales y de salud. • In/compatibilidad de intereses. • Des/confianza. • Hostilidad/diálogo inter-grupos. • Comunicaciones. • Vivienda. • Educación. • Fomento de una cultura de paz.
<p>Fuente: Bush (1998:25).</p>	
<p>Las cuestiones propuestas en este marco analítico no intentan ser comprensivas, sino simplemente estimular la reflexión y la discusión. Según Bush, teniendo en cuenta la variedad de proyectos y de sus posibles impactos, cada proyecto debería extraer su propia serie de preguntas adecuadas al contexto específico. Eso no significa que no puedan compararse evaluaciones de diferentes casos pero, aunque los parámetros más generales sí pueden ser comparados, las especificidades del impacto variarán de acuerdo al contexto y a la naturaleza del proyecto (Bush, 1998:26).</p>	<p>Años más tarde, el propio Bush (2004) propuso un nuevo marco analítico, más elaborado y complejo, aunque igualmente abordable por los diferentes actores. Sin embargo, y en virtud del carácter dinámico que este autor ha atribuido siempre al PCIA, tampoco considera el marco propuesto en 2004 como la versión definitiva.</p> <p>En todo caso, y sea cual sea el marco utilizado, Bush (2004:4) defiende que el valor de estas herramientas debe medirse únicamente en virtud de su utilidad práctica.</p>

4. Potencialidades de los enfoques sensibles al conflicto en la acción humanitaria

Estas dos herramientas que acabamos de analizar, *Do no Harm* y *PCIA*, han realizado una gran aportación de cara a sistematizar el análisis del contexto de conflicto y del impacto de la ayuda en el mismo, así como también de cara a la propia programación y evaluación de las acciones de ayuda. Ambos marcos analíticos –una matriz en el caso del *Do No Harm* y una serie de preguntas organizadas en diferentes categorías en el caso del *PCIA*– aunque comenzaron siendo instrumentos prácticos y de sencilla aplicación por todos los actores, han servido de base para un intenso desarrollo, a finales de la década de los 90 y principios del nuevo siglo, de enfoques y herramientas sensibles al conflicto de creciente complejidad. Tal desarrollo de instrumentos vino de la mano de diversos institutos de investigación y ONG¹⁸ y fueron ideados inicialmente para aplicarlos a nivel micro. Con el paso del tiempo, algunos de estos instrumentos pasaron a ser empleados también por diferentes donantes y agencias bilaterales (DANIDA, DFID, etcétera).

Entre tales enfoques sensibles al conflicto, algunos, como el principio *do no harm*, son minimalistas y abogan simplemente por minimizar el impacto negativo de la ayuda humanitaria en los conflictos. Otras propuestas parten de un enfoque maximalista de la

acción humanitaria, que podríamos calificar *do good*, orientado a maximizar la utilidad de la acción humanitaria para la construcción de la paz a escala local. En efecto, esta visión subraya que la ayuda, si se utiliza de forma adecuada, tiene un valioso potencial para disminuir tensiones, apoyar capacidades locales y estimular la reconciliación. A tal fin, las herramientas sensibles al conflicto pueden utilizarse en contextos con muy diferentes grados de violencia (guerra abierta, conflictos de baja intensidad, tensiones intergrupales puntuales, etc.), así como incluso cuando ésta es escasa o nula, con un carácter preventivo.

Como otros muchos autores, MacFarlane (2001:viii) entiende que una ayuda adecuadamente diseñada a nivel micro o local puede tener un efecto importante para alentar la reconciliación entre comunidades, contribuyendo a la “transformación del conflicto”. Todo ello a pesar de reconocer que la ayuda humanitaria es un elemento bastante modesto en el complejo contexto de un conflicto, y que es bastante dudoso que la imposición de “condicionalidades de paz” a la distribución de ayuda resulte útil.

Lange y Quinn (2003:13,20), por su parte, entienden que las agencias humanitarias pueden contribuir a

¹⁸ Entre tales institutos destacan: *Cligendael Institute* en los Países Bajos, *Overseas Development Institute* en Gran Bretaña o *International Development Research Center* en Canadá. Entre las ONG: *International Alert* en Gran Bretaña, *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere-CARE* en Estados Unidos o *European Platform for Conflict Prevention and Transformation* en los Países Bajos.

construir una paz sostenible a escala local mediante el apoyo a la construcción de capital social, la participación de la población local y las iniciativas de las organizaciones comunitarias. Más en concreto, su contribución puede realizarse en tres ámbitos:

- a. Reduciendo el impacto directo e indirecto de la violencia, mediante la provisión de bienes y servicios (agua, asistencia sanitaria, abrigo, etc.) que alivien el sufrimiento de la población e incrementen sus capacidades, estimulando además su implicación en la construcción de la paz.
- b. Contribuyendo a aliviar las violaciones de los derechos humanos, por su presencia disuasoria en el terreno y su recordatorio a las partes de las obligaciones que tienen al respecto.
- c. Adoptando un enfoque de seguridad humana para la ayuda humanitaria, lo que ayudará a reducir la vulnerabilidad y las amenazas a la supervivencia de las personas y a crear un entorno seguro para que satisfagan sus propias necesidades y derechos, reduciendo así los factores que contribuyen al conflicto¹⁹.

De modo similar, Tanya Spencer (1998:38), en un informe basado en las evaluaciones de diferentes actividades de construcción de la paz realizadas por organizaciones humanitarias, concluía que éstas pueden ejercer una incidencia positiva sobre los procesos de paz, principalmente a escala local pero incluso a un nivel más amplio. Entre otras posibles contribuciones, señala el estímulo de procesos de reconciliación entre partes enfrentadas mediante actividades de interés mutuo (como los servicios de salud), la reducción de la inseguridad mediante programas que satisfagan las necesidades de soldados desmovilizados, o la difusión de información en los procesos electorales.

Por su parte, Leonhardt y Nyheim (1999:2-4) señala que la ayuda humanitaria, así como la cooperación para el desarrollo, no puede promover la paz por sí misma, pero sí como parte de un paquete de medidas

de política exterior hacia los países o áreas en conflicto, junto a otros instrumentos como el diálogo político, la diplomacia preventiva, las políticas culturales, comerciales e inversoras, así como la cooperación militar. Para ser efectivos, es necesario que entre todos estos instrumentos haya una coherencia política, lo que exige que todos ellos tengan la paz como último objetivo. En su opinión, hay tres áreas principales en las que la ayuda humanitaria, la de rehabilitación y la de desarrollo pueden promover la paz:

1. La *prevención de conflictos a largo plazo*, mediante un compromiso y apoyo duradero a países en riesgo de conflicto violento para abordar las condiciones estructurales (o “causas raíces”) que producen aquél: exclusión social, falta de participación política, instituciones públicas no responsables, falta de seguridad personal, etc. También mediante el apoyo a las personas de cara a crear instituciones para la resolución pacífica de conflictos y a su empoderamiento e implicación en iniciativas de prevención de conflictos.
2. *Apoyo a procesos de paz*. Tanto en contextos de transición de guerra a la paz como en contextos posbélicos, la ayuda puede contribuir a preparar la base para una paz sostenible, pues la experiencia demuestra que es improbable que las negociaciones políticas (lo que se denomina *track one*) lleven a un acuerdo de paz duradero si no se apoyan en un proceso de paz que llegue a las bases, promoviendo un respaldo social para la paz mediante el trabajo en tres planos:
 - a. *Participación*. Al comienzo de los procesos de paz, la ayuda puede apoyar a los ciudadanos en la creación de espacios sociales de diálogo, generando una presión pública para la paz y formulando una agenda de paz centrada en las personas. En los procesos de negociación, puede reforzar su papel como facilitadora, mediadora y testigo; y posteriormente puede contribuir a la reconciliación y a la creación de estructuras para sostener la paz.

¹⁹ En efecto, durante los conflictos las comunidades locales sitúan los temas de seguridad al mismo nivel que (y como prerrequisito para satisfacer) las necesidades humanitarias. A su vez, la construcción de la paz inter- e intracomunitaria puede ser frágil sin una asistencia humanitaria que satisfaga sus necesidades materiales (comida, abrigo, salud, etc.) (Lange y Quinn, 2003:7). Es decir, hay una interrelación entre seguridad y satisfacción de las necesidades básicas.

- b. *Beneficios materiales.* La ayuda en contextos de rehabilitación posbélica puede ofrecer mejoras materiales reales a las personas, garantizando una distribución equitativa entre la población de un “dividendo de la paz”. Esto contribuirá a generar confianza en el proceso de paz.
 - c. *Seguridad.* La transformación de una cultura de violencia a otra de paz requiere que las personas puedan confiar en su propia seguridad y en las instituciones de justicia. Para promover tal cambio puede ser útil, en su opinión, un apoyo prudente a la Reforma del Sector de Seguridad.
3. *Tratamiento de formas localizadas de violencia.* La ayuda puede asistir a las comunidades a tratar manifestaciones locales de violencia y conflicto (disputas por el ganado, violencia de pandillas urbanas, etc.) asociadas a problemas como el desempleo juvenil, la proliferación de armas cortas, o la pérdida del respeto a la vida. La ayuda puede apoyar la creación de sistemas de seguridad comunitarios, el afrontamiento de las condiciones materiales de la violencia, las iniciativas de mediación local y las formas tradicionales de resolución de conflictos (Leonhardt y Nyheim: 1999:3-4).

En definitiva, a modo de síntesis, las metodologías y herramientas para una acción humanitaria sensible al conflicto suelen centrar su actividad en actividades con objetivos específicos como los siguientes:

- a. Reforzar los “conectores” y las “capacidades locales para la paz”, sobre los que reconstruir la paz (organizaciones, prácticas de solidaridad, intereses compartidos, símbolos comunes, etc.).
- b. Buscar la reconciliación mediante la colaboración en temas de interés común (como los programas sanitarios o educativos).

- c. Reducir los niveles de inseguridad.
- d. Proteger los derechos humanos.
- e. Promover el capital social y la participación comunitaria.
- f. Promover sistemas económicos y sociales sostenibles.

Por otro lado, cabe señalar que un enfoque sensible al conflicto es útil también por cuanto contribuye a la propia eficacia de la acción humanitaria, dado que las guerras son la principal causa de los desastres y, por tanto, una intervención exitosa requiere comprender adecuadamente la dinámica del conflicto y maximizar las posibilidades de construir una paz sostenible (Lange y Quinn, 2003:12).

Ahora bien, no hay que olvidar que la integración de un enfoque de construcción de la paz en la ayuda humanitaria y en la cooperación al desarrollo supone para las agencias y organizaciones importantes desafíos operativos, entre los que podríamos destacar dos. 1) En primer lugar, resulta necesario integrar simultáneamente las actividades de construcción de la paz (empoderando a las personas para resolver sus problemas pacíficamente) con las de desarrollo socioeconómico o asistencia material (afrontando el impacto material de la violencia y su falta de oportunidades). Los más pobres difícilmente pueden dedicar tiempo a participar en seminarios y otras actividades si no obtienen algún beneficio material inmediato. 2) En segundo lugar, dado que los procesos de construcción de la paz son lentos (implican cambios en las percepciones y en las relaciones) y susceptibles de cambios y retrocesos, es preciso que el apoyo a los mismos se base en marcos flexibles y duraderos en el tiempo. En este sentido, las actuaciones típicas mediante proyectos pueden resultar inadecuadas por la corta duración temporal y sus rígidas condiciones de implementación.

5. Problemas y críticas a los enfoques sensibles al conflicto en la acción humanitaria

Ahora bien, a pesar de que todas las potencialidades que acabamos de mencionar, es preciso reconocer que la aplicación de los enfoques y herramientas para una “ayuda sensible al conflicto” afronta diferentes problemas, y es objeto de diferentes críticas, tal y como vamos a analizar a continuación.

1. Uno de estos problemas es la frecuente falta de destrezas suficientes, por parte de las agencias y ONG, para utilizar la ayuda internacional al servicio de la construcción de la paz. Esta carencia, que parece particularmente acusada en el caso de la acción humanitaria, puede desglosarse en varios aspectos:

a. Una escasa capacidad de análisis y comprensión por parte de los donantes, las agencias y las ONG, sobre los conflictos armados y las Emergencias Políticas Complejas (en particular, de su naturaleza como crisis de carácter múltiple, sistémico, dinámico en el tiempo; de las condiciones y dinámicas sociopolíticas locales; y de la dimensión histórica del conflicto) (Goodhand y Atkinson, 2001:30). Esta limitación de las agencias de ayuda resulta difícil de superar, ya que se ven sometidas a una presión constante que les impulsa más a actuar que a analizar y planificar; sin embargo, una solución parcial puede consistir en el establecimiento de partenariados con otras organizaciones especializadas en tales análisis (Lange y Quinn, 2003:7).

b. Una limitada capacidad de aprendizaje, de extracción de lecciones aprendidas y de generación de memoria institucional por parte de las agencias de ayuda y de las ONG, lo cual incide mucho en la citada capacidad de análisis del contexto político de las crisis humanitarias. Ya desde los años 70, numerosos autores (Schloms, 2001; Terry, 2002; Lange y Quinn, 2003) han subrayado este problema, que parece ser todavía más acusado en el caso de las ONG humanitarias, en buena medida por sus características organizativas, pero también por cierta falta de voluntad. Las principales razones son las siguientes:

- Prevalece una cierta idea de que cada crisis es única, sin prestar debida atención a sus rasgos comunes, lo que lleva a ignorar los casos precedentes, con lo que “las agencias de ayuda tienen que reinventar la rueda una y otra vez” (Schloms, 2001).
- La ayuda humanitaria es reactiva ante las crisis y tiene que reaccionar con rapidez. Este “ritmo hiperactivo” reduce el tiempo para reflexionar y aprender de la propia experiencia (Minear, 1999:310).
- Existe una gran rotación entre el personal expatriado, sobre todo el más crítico y disconforme, que permanece poco tiempo en cada misión e

incluso en la organización, todo lo cual reduce la capacidad de aprendizaje institucional (Schloms, 2001).

- Con frecuencia las organizaciones humanitarias tienen dificultades de comunicación entre los expatriados en el terreno y la sede (que constituye la cúpula y dispone del personal más estable). Además, la información recopilada suele centrarse en aspectos técnicos y operativos, que apenas contribuye a generar conocimiento (Schloms, 2001; Lange y Quinn, 2003:17).
- c. Una escasa inversión de recursos por parte de las agencias y ONG en la formación de su personal en materia de conflictos y ayuda en estos contextos. Según un estudio de VOICE, la coordinadora de ONG humanitarias de Europa, sólo el 7% de sus organizaciones integrantes daban formación al respecto a sus empleados, lo cual atribuían a una falta de capacidades y de recursos (VOICE-ECHO, 2002:7). Igualmente, parece también escasa la inversión en centros de documentación o unidades de investigación especializados en la materia, tanto dentro de las ONG como fuera de ellas (Schloms, 2001).
2. Un segundo problema radica en la falta de metodologías adecuadas suficientemente desarrolladas y estandarizadas a nivel internacional para llevar a cabo la planificación y evaluación de actuaciones orientadas a la construcción de la paz. Hay una cierta “anarquía metodológica” que dificulta realizar evaluaciones comparativas y acumular aprendizajes (Spencer, 1998:6; Paffenholz, 2005:5). A esta circunstancia contribuyen las dificultades técnicas para medir y cuantificar el impacto de la ayuda en la construcción de la paz, así como la falta de claridad y consenso en torno a conceptos clave (como, por ejemplo, “construcción de la paz”, “establecimiento o mantenimiento de la paz”, etc.) (Spencer, 1998:5-6). En efecto, hay dificultades para establecer una “base conceptual común” que facilite la vinculación sistemática de la ayuda humanitaria y la construcción de la paz, lo cual se debe en gran medida a que entre las ONG humanitarias existen grandes diferencias de enfoques, principios y cultura institucional (Schloms, 2001). A todo ello se añade el hecho de que las ONG suelen ser reticen-

tes a divulgar información que deje en evidencia sus deficiencias, por cuanto ello puede dificultar su captación de fondos de los donantes. Numerosos autores han subrayado lo que Minear (1999:311) ha llamado la “actitud defensiva ante la crítica” en la acción humanitaria, que implica un cierto miedo y aversión a ser evaluada, lo que reduce la capacidad de aprender de la experiencia.

3. La citada “anarquía metodológica” se ha visto acompañada, paralelamente, de una cierta confusión conceptual, dada la proliferación de términos en la materia desde la segunda mitad de los 90. Algunos de ellos tienen un uso limitado a herramientas concretas propuestas por determinados autores (como *benefits-harms*, de Paul O’Brien, o *aid for peace*, de Thania Paffenholz). Otros conceptos han alcanzado un uso más generalizado (*conflict sensitivity*, *Peace and Conflict Impact Assessment*, *conflict analysis*, *Do no Harm*, etc.), pero sus contenidos y definiciones varían según los autores y organizaciones, tal y como constatan diferentes estudios (Barbolet *et al.*, 2003; Swiss Peace, 2004; Paffenholz, 2005a). La diversidad terminológica, por un lado positiva al reflejar el desarrollo de diferentes herramientas, en la práctica está generando confusión dado que métodos e instrumentos similares reciben nombres diferentes, al tiempo que enfoques muy diferentes utilizan una misma denominación (Fischer y Wils, 2003:7).

Incluso las dos herramientas más importantes y analizadas con mayor profundidad en este trabajo son ejemplos de tal confusión terminológica. Como hemos visto, el término *Do no Harm* se utiliza para denominar dos cosas diferentes: el criterio minimalista de evitar el impacto negativo de las intervenciones sobre el conflicto (“al menos, no hacer daño”), así como una herramienta concreta, basada en una aproximación maximalista, que pretende no sólo trabajar “en el conflicto”, sino también “sobre el conflicto” para construir la paz. La confusión conceptual es aún mayor en el caso del PCIA, pues muchas de las herramientas de análisis de conflictos se han creado bajo tal marca (Paffenholz, 2005a:3), con lo que este concepto se utiliza de forma genérica para referirse a la evaluación del impacto de la ayuda sobre la paz y el conflicto, así como a muchas de las herramientas

formuladas con tal propósito, y no sólo a la metodología concreta creada por Kenneth Bush en 1998 con este nombre. Su propio creador ha favorecido esta confusión, al considerar el PCIA no como una herramienta específica, sino más bien como un proceso abierto, en permanente revisión y destinado a “ser usado y modificado por sus usuarios” (Bush, 2004:3).

Las citadas diversidad metodológica y confusión terminológica han provocado intensos debates entre los teóricos²⁰, que discrepan sobre el alcance y aplicabilidad práctica de los conceptos y las herramientas. Así, por ejemplo, mientras algunos consideran que el PCIA es una herramienta utilizable solo en proyectos a nivel micro, otros entienden que puede usarse también a nivel macro, es decir, en la implementación de políticas por parte de las diferentes agencias bilaterales y multilaterales. Estas discrepancias sobre la utilidad operativa de tales instrumentos parece haber generado una fractura entre los académicos y los profesionales, que ha afectado negativamente a la implementación de aquellas: en concreto, “el PCIA está lejos de ser una herramienta útil en la medida en que la brecha entre el diseño conceptual y la práctica todavía no se ha cerrado” (Gsänger y Reyen, 2003:67).

La confusión terminológica ha estimulado varias reacciones. Una de ellas ha sido la extensión del uso de la expresión genérica y comprensiva *Conflict Sensitivity* (sensibilidad al conflicto), para describir el conjunto de enfoques, métodos y herramientas que trabajan, en contextos de conflicto, al menos para evitar los impactos negativos de la ayuda internacional y, si es posible, para favorecer la construcción de la paz (Paffenholz, 2005c:66). Por otro lado, se han formulado varias propuestas de búsqueda de lo que Leonhardt (2003:53) denomina “una teoría y práctica unificadas” de PCIA que cubra las necesidades de todos los interesados. Hoffman (2003:34), por ejemplo, propuso ya a principios de siglo que el PCIA se desarrollase a través de una iniciativa simi-

lar al Proyecto de la Esfera²¹, que se realizó mediante un proceso de consenso en el ámbito humanitario. Del mismo modo, Paffenholz (2005c:79), para evitar que cada donante u organización desarrolle sus propios instrumentos, propone lograr cierta estandarización de los mismos, para lo cual sería útil la creación de una plataforma web donde compartir información y experiencias, así como una red internacional a través de una institución independiente.

4. Otro problema, señalado por numerosos estudios, consiste en que las iniciativas de los donantes para la construcción de la paz suelen adolecer de una insuficiente integración de la sociedad civil (Goodhand y Atkinson, 2001:13). Esto dificulta que la ayuda humanitaria tome en cuenta suficientemente las visiones de los actores locales, comprenda adecuadamente las dinámicas del conflicto y las relaciones de poder, y desarrolle de forma eficiente las capacidades comunitarias para la prevención o transformación de los conflictos (Lange y Quinn, 2003:7).

En este sentido, un aspecto al que tanto los investigadores en la materia como la comunidad humanitaria han prestado insuficiente atención es el del conjunto de formas locales de *resistencia* no violenta implementadas por diversos sectores y grupos como respuesta alternativa a la dominación y los conflictos. Se trata de prácticas y de procesos económicos y sociales inclusivos sobre los cuales existe una insuficiente comprensión teórica, de modo que las organizaciones humanitarias han desarrollado aún escasos esfuerzos por implicarse en ellos y reforzarlos como forma de gestión del conflicto (Gilgan, 2001).

Por otro lado, hay que señalar que las dos herramientas antes analizadas (*Do no Harm* y *PCIA*) en su inicio prestaron una gran atención a la participación de los actores y población locales, facilitando con ello su empoderamiento y una cierta apropiación de las herramientas. Sin embargo, como critica Bush (2003:39), el gran desarrollo experimentado después por las herramientas sensibles al conflicto

²⁰ Especialmente interesantes son los debates mantenidos en las *Dialogue Series* 1 (2003) y 4 (2005), del *Berhof Research Center for Constructive Conflict Management*: <http://berghof-handbook.net/all/>

²¹ “El Proyecto de la Esfera es una iniciativa lanzada en 1997 por un grupo de organizaciones humanitarias con el objetivo de establecer, por primera vez, una serie de normas mínimas universales en las áreas más importantes de la ayuda humanitaria post-desastre, de modo que ésta vea mejorada su calidad y su rendición de cuentas” (Pérez de Armiño, 2000:451).

ha venido de la mano de diversos actores del Norte (institutos, donantes bilaterales y multilaterales, grandes ONG), con lo que el énfasis ha pasado a estar no tanto en el proceso de aprendizaje desarrollado en el terreno hasta entonces, sino más bien en una búsqueda mecánica de instrumentos (marcos analíticos, indicadores, manuales, etc.) por parte de estos propios actores del Norte.

Así, en su opinión, el PCIA ha dejado de ser una verdadera herramienta de reflexión, aprendizaje y empoderamiento como en sus inicios, para convertirse más en un mecanismo de control y de evaluación de las intervenciones realizadas. Si el *Do no Harm* y el PCIA, surgieron con un enfoque de abajo a arriba (*bottom-up*), con el tiempo éstas herramientas han derivado hacia enfoques de arriba a abajo (*top-down*), lo cual es aún más evidente en otros enfoques surgidos posteriormente. Al expandirse e implantarse con el apoyo de los donantes, el PCIA “se vio forzado a constreñirse a las estructuras burocráticas preexistentes y a acomodarse a los procedimientos de actuación estandarizados de la Industria del Desarrollo”, lo cual ha acarreado su despolitización y banalización, así como cierto control sobre su contenido (Bush, 2003:39).

Para explicar este olvido de los actores locales puede ser aún más clarificador el trasfondo ideológico y político que subyace a las iniciativas internacionales de construcción de la paz, marco en el que se utilizan las herramientas y enfoques que estamos comentando. En efecto, en muchos escenarios posbélicos (Sierra Leona, Liberia, Sri Lanka, etc.) los donantes parecen haber asumido que la guerra provocó una ruptura social y la ausencia de estructuras locales capaces de promover el desarrollo, por lo cual han promovido la creación de una sociedad civil basada en ONG, con un perfil técnico y centradas en la distribución de la ayuda, y de otros grupos civiles que comparten la visión liberal de los donantes occidentales respecto a la relaciones estado-sociedad civil (Richmond y Carey, 2005).

En este sentido, el hecho de que los actores externos ignoren a los actores locales tiene que ver con las diferencias y resistencias que estos a veces muestran frente a la idea de paz y a las estrategias de

construcción de la paz promovidas desde fuera. Tales estrategias conllevan la importación de modelos normativos (valores de corte liberal, visión de los derechos humanos), de desarrollo socioeconómico y de gobernanza política semejantes a los de los estados liberales desarrollados, poniendo gran atención en la construcción de instituciones de arriba a abajo con tutela externa y asumiendo erróneamente que con ello se construye un contrato social (Richmond, 2008:296-7). En suma, dice Richmond (2008:300), la desconsideración de los actores locales se debe a que la agenda hegemónica de construcción de la paz ha tomado un carácter neoliberal y depredador, dejando la cultura y la sociedad fuera de sus prioridades, lo que tiene como consecuencia que la construcción de la paz no sea autosostenible ni resulte material y culturalmente relevante para las vidas de los implicados.

Un ejemplo reciente es el de Afganistán tras la ocupación posterior al 11-S, donde los donantes han ignorado las estructuras sociales y religiosas tradicionales (shuras, jirgas, kanes, ancianos de aldea, mezquitas, etc.), sus mecanismos de asociación, articulación de intereses y mediación, así como, en suma, su potencial para la reconstrucción y reconciliación, por considerar que representaban valores no liberales. En su lugar, han preferido crear y financiar una sociedad civil moderna y democrática, considerada más adecuada a un Estado liberal, conformada por más de dos mil ONG locales e internacionales, organizaciones formales y registradas que permiten una gestión burocrática más fácil de los fondos desembolsados. Se trata de una sociedad civil despolitizada, sumisa a los donantes, utilizada como un instrumento auxiliar del Estado para proporcionar servicios que ayuden a consolidar el mismo en el marco de los objetivos militares de la denominada “guerra global contra el terrorismo”, pero que ha sido excluida de los debates y actividades relativos a la seguridad, la reconciliación o la construcción de la paz. En definitiva, esta priorización de las ONG con financiación externa acompañada del olvido del asociacionismo tradicional ha obstaculizado la promoción de espacios públicos democráticos, donde los ciudadanos puedan confrontar ideas e implicarse en asuntos públicos. No en vano, la promoción de espacios de debate político se ha visto como un riesgo para el

objetivo prioritario de la estabilización del país, por cuanto podría facilitar la organización de grupos terroristas o simpatizantes de los mismos (Howell y Lind, 2009:725, 728, 732).

5. Otra de las principales limitaciones de las herramientas sensibles al conflicto consiste en el hecho de que su ámbito de actuación se circunscribe al ámbito micro y local, dejando fuera el nivel nacional y, sobre todo, el internacional. Las diferentes propuestas asumen que el desarrollo de capacidades locales y de procesos comunitarios contribuirá a la transformación de las crisis actuales y a prevenir otras futuras. Así, por ejemplo, autores como Lange y Quinn (2003:22) ven a los actores locales como los “dueños” del conflicto y la fuerza principal para una paz y desarrollo sostenibles.

Sin embargo, como hemos visto, las guerras civiles no responden solo a factores locales, sino también a otros muchos a escala internacional, regional y global, ámbitos sobre los que no operan tales herramientas. Esto último resulta plenamente comprensible, en la medida en que la ayuda internacional, humanitaria o de desarrollo, tiene un impacto geográficamente limitado. Sin embargo, el problema estriba en que la aplicación de tales enfoques y herramientas puede inducir a pensar que, de hecho, las causas de los conflictos radican en ese ámbito local en el que ellas son capaces de operar. No en vano, esta interpretación ha sido la difundida por gran parte de los enfoques sobre las causas de las guerras civiles formulados desde los años 90, que, voluntariamente o no, han contribuido a invisibilizar otras explicaciones de los conflictos vinculadas a factores internacionales. En efecto, existe el riesgo de desconsiderar los enfoques analíticos de corte estructuralista, centrados en las estructuras del sistema económico y político a escala mundial en el contexto de la globalización.

En esta misma línea, la falta de atención a las dimensiones internacionales de los conflictos es palpable también en el hecho de que, como señala Spencer (1998:34-35), las ONG prestan poca atención a las funciones de sensibilización y de incidencia política en sus propias sociedades de origen, lo cual debería constituir un mecanismo útil para la construcción de la paz. Asimismo,

Bryer y Cairns (1997:372) aluden al dilema ético que durante la década de los 90 tuvieron muchas agencias humanitarias al trabajar en contextos de conflicto sustituyendo la acción de los gobiernos del Norte, al tiempo que no denunciaban la inacción política de estos o las situaciones que presenciaban sobre el terreno.

6. Una significativa carencia de las herramientas de la ayuda sensible al conflicto es la relativa al enfoque de género. Éste no es incorporado, ni siquiera mencionado, en las dos herramientas analizadas más arriba (*Do no Harm* y PCIA), lo que resulta especialmente llamativo teniendo en cuenta la importancia que ambas prestan a la comprensión del contexto y de las dinámicas del conflicto, porque entender las dimensiones de género de un determinado contexto es fundamental para una correcta comprensión de la situación general de dicho contexto.

La omisión del enfoque de género resulta todavía más sorprendente en el caso del PCIA, por cuanto, como se ha comentado más arriba, el origen de la misma se encuentra en la idea de su creador, Kenneth Bush, de evaluar el impacto de las intervenciones de desarrollo sobre la paz y los conflictos de una manera similar a cómo se evaluaba el enfoque de género en esos mismos proyectos. No en vano, la formulación de la ayuda sensible al conflicto se basa en una asunción paralela a la que años antes había inspirado la ayuda “sensible al género”: la de que toda acción de ayuda encierra un impacto positivo o negativo en materia de paz/conflicto, así como también lo hace en materia de relaciones de género.

A pesar de que toda intervención que no se oriente de manera explícita a la construcción de unas relaciones de género igualitarias está de manera implícita reproduciendo las desigualdades de género existentes, ni el marco analítico del *Do no Harm* ni el del PCIA entran a valorar el enfoque de género ni hacen referencia alguna a las diferentes herramientas y categorías de análisis existentes para facilitar la incorporación del enfoque de género en los proyectos (perfil de actividades, matriz de acceso y control de los recursos, análisis de la condición y posición, identificación de necesidades

prácticas e intereses estratégicos, análisis de los niveles de participación en el proyecto, e identificación de factores externos influyentes, entre otras).

Asimismo, la ausencia de enfoque de género no sólo en estas herramientas sino también en otras posteriores contrasta con el hecho de que, en el momento histórico en el que se fueron creando, desde mediados de la década de los noventa, se estaba produciendo también un intenso crecimiento de la bibliografía centrada en el impacto de los conflictos armados sobre las relaciones de género y en la incidencia de la ayuda internacional en ese ámbito. Del mismo modo, la conexión entre género y conflicto ha entrado con fuerza en la agenda internacional, en parte bajo el impulso de la aprobación, en octubre del año 2000, de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El conflicto es una actividad con una marcada dimensión de género, en la medida en que, por ejemplo, existe una fuerte división del trabajo en virtud del género, hombres y mujeres tienen diferente acceso a los recursos (incluido el poder y la toma de decisiones) y, por supuesto hombres y mujeres experimentan el conflicto de forma muy diferente (Canadian International Development Agency, 2001:2).

En consecuencia, el enfoque de género debería tenerse en cuenta a la hora de identificar los problemas que la intervención pretende resolver, para garantizar que ésta dé respuesta tanto a las necesidades de las mujeres como a las necesidades de los hombres en contextos de conflicto. Por otra parte hemos de tener presente que las intervenciones de ayuda deben propiciar la construcción de relaciones de género equitativas. Para ello, además de realizar un análisis exhaustivo de las relaciones de género que se dan en los contextos concretos de intervención, es preciso comprender de qué manera las situaciones de conflicto ejercen influencia sobre estas relaciones.

Por último, deberíamos ser capaces de identificar la posible influencia que pudieran tener las relaciones de género en las dinámicas del conflicto, o al menos vislumbrar el papel diferenciado que pudie-

ran jugar mujeres y hombres en estas dinámicas. Como señala Mendia (2009:9), ninguna actuación internacional encaminada a mitigar los efectos de la violencia en un conflicto armado es neutral al género, ya que invariablemente tiene un impacto diferente sobre la posición de los hombres y de las mujeres en la sociedad en la que dicha actuación tiene lugar.

7. Otra observación crítica formulada en la bibliografía radica en que la construcción de la paz, al ser un objetivo notablemente amplio y ambicioso, rebasa las modestas posibilidades de la cooperación al desarrollo y, sobre todo, de la acción humanitaria. A ésta se le han ido atribuyendo objetivos muy amplios y de largo plazo, entre los que figura la construcción de la paz (así como la promoción del desarrollo y de los derechos humanos) que seguramente no está en condiciones de satisfacer salvo a pequeña escala, y que probablemente le supone una sobrecarga de funciones.

Es preciso asumir la idea de que la ayuda humanitaria, en el mejor de los casos, puede contribuir solo parcialmente y con límites a la construcción de la paz, incidiendo en el ámbito local mediante acciones a pequeña escala para la generación de capacidades o la reconciliación. El propio concepto de “construcción de la paz” genera expectativas equívocas, porque las intervenciones de ayuda externa no pueden llevar la paz, sino a lo sumo contribuir a construirla (Spencer, 1998:5). Actuar como si la ayuda pudiera importar e implantar la paz por sí misma es atribuirle una importancia excesiva, y constituye un planteamiento arrogante que desconsidera los derechos, la voluntad y la capacidad de decisión de la sociedad implicada (Anderson, 1999:68). Además, el hecho de que la ayuda humanitaria sea reactiva y a corto plazo, dificulta que pueda planificarse con un impacto a largo plazo sobre las causas subyacentes del conflicto (Lange y Quinn, 2003:6).

En cualquier caso, los recursos disponibles por las agencias humanitarias son mucho más débiles que los de los actores económicos y políticos que perpetúan los conflictos (Spencer, 1998:6). En este sentido como reconocen varios autores, el hecho de que una determinada intervención analice un conflicto

e intente favorecer las dinámicas positivas del mismo, en modo alguno garantiza que esa intervención mejore el conflicto. El carácter variable –incluso impredecible– del contexto y la influencia de factores externos que pueden superar con mucho las potencialidades de estas herramientas, provocan que, con frecuencia, sea imposible asegurar el éxito de la intervención en términos de construcción de la paz (Bush, 1998; Anderson, 1999; De la Haye y Denayer, 2003). Así pues, como conclusión, la acción humanitaria no debe ser vista como la solución a los conflictos, para la cual son necesarias soluciones de mayor alcance, políticas o de otro tipo.

8. Un aspecto que merece una especial atención y crítica en la bibliografía es el hecho de que la asunción de objetivos de construcción de la paz puede suponer una “politización” de la ayuda humanitaria, esto es, una supeditación a estrategias políticas amplias. Esto podría entrar en contradicción con la misión principal de la acción humanitaria, esto es, salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, así como proteger sus derechos y dignidad.

Para algunos investigadores, como Lange y Quinn (2003:6), la implicación en actividades locales para afrontar y transformar el conflicto “es plenamente coherente con los principios tradicionales humanitarios”, aunque es preciso analizar las causas y dinámicas del conflicto así como el contexto político de cada crisis. Sin embargo, otros autores ponen en duda que humanitarismo y construcción de la paz sean compatibles.

En efecto, si se aplican “condicionalidades de paz” para alentar la reconciliación política y social²², la acción humanitaria puede tener una utilidad dudosa en cuanto a sus metas esenciales. En opinión de Schloms (2001), implicarse en la construcción de la paz supone trabajar por objetivos de cambio estructural a largo plazo, por la abolición de la violencia estructural en los planos económico, social y

político, para lo cual es preciso cooperar con los actores gubernamentales y políticos al servicio de una estrategia política general, y esto puede ser difícilmente compatible con los objetivos y con el marco ético de una organización de ayuda humanitaria clásica. En su opinión, por tanto, “el humanitarismo no puede jugar un papel en la construcción de la paz si uno considera la naturaleza y el comportamiento de las organizaciones humanitarias”.

En este sentido, uno de los mayores problemas puede darse en torno al principio humanitario de neutralidad, si bien este es interpretado de formas diferentes. Las organizaciones partidarias de un concepto clásico de neutralidad, rehúyen toda cooperación con los actores políticos para preservar su independencia de los mismos. Esto les lleva a no involucrarse en la tarea de la “construcción de la paz”, por cuanto si bien la paz es un ideal universal y un objetivo final, aquella implica la promoción de “una paz particular” derivada de determinadas alianzas e intereses políticos. Como objetivo político que es, no les correspondería a los actores humanitarios²³. Sin embargo, otra interpretación del principio de neutralidad más reciente y flexible (propia del “nuevo humanitarismo”) la interpreta como la obligación de no tomar parte a favor de uno u otro contendiente, pero sin que ello implique no contribuir a un cambio social constructivo, de modo que sí acepta la colaboración con los actores políticos y de desarrollo a favor de una estrategia común (Leader, 2000:20-21).

En definitiva, el que un actor humanitario esté más o menos dispuesto a implicarse en una estrategia de construcción de la paz dependerá en gran medida de su concepción de la neutralidad y de su disposición a colaborar con los actores políticos (Schloms, 2001). En efecto, en el marco del “nuevo humanitarismo”, como propone Donini (1998:94), para que la ayuda humanitaria sirva a la promoción de la paz, tiene que formar parte de una estrategia más amplia

²² La creciente conciencia sobre la relación entre el desarrollo y la paz ha dado lugar a una tercera generación de condicionalidades de la ayuda, que se añaden a las anteriores centradas en aspectos económicos y políticos (Boyce, 2002).

²³ Esta opinión fue expresada, por ejemplo, por John Orbinski, presidente de Médicos sin Fronteras, en el discurso que pronunció al recibir dicha organización el Premio Nobel de la Paz en 1999, en el que afirmó: “El humanitarismo no es una herramienta para acabar con la guerra o crear la paz. Es la respuesta de los ciudadanos a un fracaso político. Es un acto inmediato, a corto plazo, que no puede borrar la necesidad a largo plazo de una responsabilidad política”.

que incluya a actores políticos y gubernamentales, lo cual requiere que “las agencias humanitarias estén dispuestas a cooperar con aquellos actores, políticos y gubernamentales, tradicionalmente implicados en la construcción de la paz.

Además, la incidencia que sobre la neutralidad puedan tener las actividades de construcción de la paz dependerá fundamentalmente del nivel en el que se ubiquen: las actividades de ayuda humanitaria a escala local para complementar y reforzar los esfuerzos de construcción de la paz de las organizaciones sociales comunitarias pueden no tener efectos negativos; sin embargo, una ayuda humanitaria utilizada como complemento a alto nivel de los esfuerzos diplomáticos para la resolución del conflicto (*track one*), además de tener una limitada efectividad como herramienta de política exterior, “puede comprometer la neutralidad y el acceso humanitarios” (Lange y Quinn, 2003:7).

9. Por otro lado, la posible erosión de la naturaleza y principios de la ayuda humanitaria puede derivarse no solo de su politización, o de su inserción en estrategias políticas más amplias (como hemos visto en el punto anterior), sino también de su “securitización” y militarización. En efecto, en el marco del “nuevo humanitarismo”, y especialmente tras el 11-S, la ayuda humanitaria ha sufrido una “securitización”, que básicamente significa dos cosas: la supeditación de la ayuda a objetivos de seguridad y estabilización de países (casos de Kosovo, Irak o Afganistán); y la irrupción de los militares como proveedores de bienes y servicios tradicionalmente proporcionados por las agencias humanitarias (Duffield: 2004, 2007). De este modo, la acción humanitaria orientada a la construcción de la paz se ve con frecuencia sometida a los riesgos derivados de actuar en contextos donde prevalecen estrategias geopolíticas de seguridad de los donantes y donde se exige una relación/cooperación con los militares, sean nacionales o extranjeros. Muchas organizaciones entienden que esto amenaza la observancia de los principios humanitarios de independencia, imparcialidad y neutralidad, y pone en riesgo el trabajo humanitario.

El Afganistán de la última década constituye el caso donde más sistemáticamente se ha promovido la

implicación de los militares en la ayuda así como la cooperación entre estos y las organizaciones civiles. Por ello, es un claro ejemplo de instrumentalización de las ONG y de la sociedad civil al servicio de una estrategia político-militar, en este caso motivada por intereses geoestratégicos amplios en el marco de la “guerra global contra el terrorismo” dirigida por EE.UU., y orientada a consolidar el gobierno electo y estabilizar el país. La prioridad dada a esos objetivos ha convertido en “ilusoria” la neutralidad de las ONG, al tiempo que ha motivado que, a pesar de la conflictiva historia del país, apenas se hayan promovido iniciativas, gubernamentales o de la sociedad civil, para la construcción de la paz o la reconciliación entre comunidades (Howell y Lind, 2009:731).

Desde 2002 se han creado Equipos de Reconstrucción Provinciales (ERP), con componentes militares y civiles, responsables de la implementación de “proyectos de impacto rápido” de reconstrucción, con el objetivo de ganar “las cabezas y los corazones” de la población y, con ello, conseguir un entorno seguro y estable, y apoyar la expansión del gobierno afgano. Muchas ONG han aceptado trabajar en el marco de los ERP (las norteamericanas, en particular, han recibido una gran presión de Washington para hacerlo), mientras otras lo han rechazado por el peligro que puede acarrear tanto para sus principios humanitarios como para su relación con la población y la seguridad física de su personal. Algunos líderes religiosos han pedido a la población que no colabore con las ONG, y muchas personas ven a éstas, sean locales o extranjeras, como parte de la alianza entre el gobierno y las tropas ocupantes occidentales, percepción que está en la base de los ataques de los que han sido objeto (Howell y Lind, 2009:723, 729-731).

10. En esta misma línea, una de las principales objeciones que se formula al uso de la acción humanitaria al servicio de procesos de construcción de la paz consiste en que ésta, en particular en contextos posbélicos, es utilizada hoy por los países desarrollados como un instrumento para implantar una “paz liberal”, esto es, un modelo político y económico afín, basado en la democracia parlamentaria y la economía de libre mercado, asu-

miendo que constituye la clave para el desarrollo y para una paz sostenible²⁴.

Esta constatación ha suscitado en numerosos autores críticas de diverso tipo: algunos autores, como ya hemos comentado más arriba, subrayan la instrumentalización de la ayuda humanitaria al servicio de un proyecto político concreto, con la consiguiente erosión de los principios y el espacio humanitario; otros critican que la forma en que se ha promovido dicha paz liberal ha sido inadecuada y excesivamente rápida, provocando un alto riesgo de retorno a la violencia; y, finalmente, otros cuestionan el proyecto mismo de construcción de la paz liberal, por representar la imposición de modelos occidentales que desconsideran la cultura y las necesidades de las poblaciones implicadas, así como por tener como objetivo último la estabilización y el control imperial de países periféricos conflictivos.

Una de las críticas más célebres y difundidas al modelo de construcción de la paz empleado, concretamente, en operaciones de paz en países de posguerra durante los 90, es la formulada por Roland Paris (2004). El gran eco alcanzado por su planteamiento seguramente se debe a que no cuestiona el objetivo de que tales países alcancen un modelo económico y político liberal, sino que entiende que la forma en que éste se ha promovido ha sido inadecuada y contraproducente, habiendo incrementado las posibilidades de reaparición de la violencia. Las reformas de democratización y liberalización de los mercados son, por naturaleza, procesos tumultuosos y generadores de tensiones, y los países en posguerra, dada su debilidad institucional, están pobremente equipados para gestionar tales problemas. Por ello, las reformas liberalizadoras, al llevarse a cabo de forma excesivamente rápida y sin contar aún con instituciones gubernamentales sólidas, han tenido efectos desestabilizadores y han puesto en peligro la paz. Así pues, Paris propone que los procesos

de construcción de la paz deberían basarse en un enfoque de “institucionalización antes de la liberalización”, esto es, de creación de instituciones políticas y económicas efectivas antes de la implementación de las reformas liberalizadoras extensivas. Con ello se reduciría el riesgo de conflicto y se favorecería una transición gradual y pacífica a una democracia de mercado estable a más largo plazo (Paris, 2004:235).

De forma similar, también Barnett y Snyder (2008:152) consideran que la presión de los actores internacionales de la construcción de la paz para una “liberalización instantánea” ha plantado la semilla de nuevos conflictos, como en Burundi en 1993 o en Irak en la actualidad. Esas sociedades frágiles se han visto sometidas a la fuerte presión que supone la competencia política o económica en el mercado, en un contexto de alteración de las estructuras preexistentes y de falta de instituciones sólidas o de una cultura cívica que permitieran absorberlas adecuadamente y mantener una paz estable.

Otros autores, sin embargo, plantean críticas más de fondo a la agenda de paz liberal. Uno de los más destacados, Richmond, critica que “los enfoques de construcción de la paz han sido crecientemente cooptados por una agenda de construcción del estado que refleja una perspectiva ideológica depredadora y neoliberal que aspira a justificar e incrementar la gobernanza de los otros rebeldes” (Richmond, 2008:287). En los contextos posbélicos, los actores externos actúan con sus propios marcos normativos y políticos occidentales, con lo que sus iniciativas de construcción de la paz se orientan hacia la instauración de sistemas e instituciones semejantes a las de los estados liberales desarrollados. Así, las estrategias de construcción de la paz prestan muy poca atención al bienestar social (servicios sociales gratuitos, pensiones, subsidios a los alimentos, etc.), a la generación de ingresos y a la reducción de la pobreza, ámbitos que se dejan en manos del mercado o de las ONG pero no del

²⁴ A principios de los años 90 cobran fuerza las tesis de la “paz liberal” y la “paz democrática”, que postulan que la democracia multipartidista y el libre mercado son esenciales para el desarrollo, los derechos humanos y la paz. Tales planteamientos de corte liberal encontraron amplio eco entre los académicos, los donantes y las Naciones Unidas, por ejemplo en el documento *Agenda for Democratization* publicado en 1996 por su Secretario General Boutros Boutros-Ghali. Consiguientemente, los países que salen de una guerra necesitarían democratizarse y liberalizar su economía para disfrutar de una paz sostenible.

Estado. Es más, muchas veces se da una eliminación activa de derechos de bienestar y redes de seguridad social ya existentes y culturalmente arraigados. Este enfoque occidental y liberal dominante considera los derechos políticos como separados y superiores a los derechos económicos, cuando sin embargo las poblaciones implicadas pueden valorar más estos últimos. En definitiva, ignora a las sociedades locales, su identidad y cultura, y no se basa en un compromiso con los sujetos y agentes locales de esa paz, en su participación y su apropiación del proceso de paz. Todo ello, según concluye, dificulta la construcción de un auténtico “contrato social” viable y de una paz cotidiana localmente sostenible (Richmond, 2008:287-8, 295-300).

En una línea muy similar, Pugh, Cooper y Turner (2008) advierten de que la construcción de la paz en escenarios posbélicos, tal y como se está practicando, implica la imposición de un modelo universal de economía de libre mercado mediante un cambio económico y social masivo. Aunque muchos autores e instituciones representen la búsqueda del libre mercado como un proceso meramente técnico, obvio y políticamente neutro, en realidad se trata de un “proyecto político, no de una ley económica de hierro”, que privilegia a los bienes privados frente a los públicos, y cuya imposición ha sido posible debido a la falta de control democrático de tales procesos. Por el contrario, sería necesario que la construcción de la paz prestara más importancia a un enfoque de

bienestar (*welfare*), como materialización de un paradigma de seguridad humana, así como a la transformación de las estructuras e instituciones globales que limitan el potencial de las sociedades destruidas por la guerra (Pugh *et al*, 2008:3,7).

Así pues, los procesos de construcción de la paz en muchos escenarios de posguerra son promovidos por los países donantes como una herramienta para la globalización neoliberal, para la universalización de la economía de mercado. Pero al mismo tiempo, en un plano más político y securitario, varios autores subrayan su utilización también como un instrumento de dominio del Norte en los llamados “estados fallidos” (Yannis, 2002); como una forma de intervencionismo imperial de Occidente para pacificar las regiones periféricas e inestables del mundo que amenazan la estabilidad del centro del sistema, reforzada además por la justificación que proporciona, desde el 11-S, la lucha contra el terrorismo internacional (Duffield, 2004). Evidentemente, esto incumbe también a la propia acción humanitaria vinculada a la construcción de la paz, tanto en su praxis como en la comprensión de la misma: resulta de gran importancia el hecho de que una percepción muy común entre los beneficiarios de la ayuda humanitaria, especialmente en países en conflicto como Afganistán e Irak, es que aquella “es guiada e incluso impuesta por países extranjeros y, por tanto, es otra herramienta del imperialismo occidental” (Zwitter, 2008:1).

6. Conclusiones

Diferentes estudios de caso realizados al menos desde los años 80 han testimoniado los riesgos de que la acción humanitaria contribuya a agravar y prolongar los conflictos armados. Con posterioridad, ya en los años 90, se ha consolidado la idea de que, si se gestiona adecuadamente, puede por el contrario contribuir al alivio de las tensiones y a la convivencia pacífica. De este modo, el llamado “nuevo humanitarismo” ha expandido el mandato clásico de la acción humanitaria para incorporar entre sus objetivos la construcción de la paz (además de la promoción de los derechos humanos y del desarrollo).

Esta evolución vino impulsada en gran medida por tres circunstancias: a) el hecho de que, en las últimas dos décadas, gran parte de la acción humanitaria tiene lugar en guerras civiles o escenarios posbélicos, lo que ha suscitado las preguntas de cómo garantizar la eficacia de aquella en tales contextos y de qué papel puede jugar en ellos; b) la creciente conciencia de que existe una estrecha relación entre subdesarrollo y violencia, con lo que una acción humanitaria que aspire a reducir con eficacia la vulnerabilidad estructural debería tratar de aliviar el conflicto armado; c) por último, el deseo de los gobiernos donantes de dotar de una mayor “coherencia” a sus políticas exteriores, lo que ha impulsado la inserción de la acción humanitaria como un instrumento más de éstas y su puesta al servicio de objetivos de seguridad.

En este contexto, y habida cuenta del inevitable impacto, positivo o negativo, que la ayuda tiene en los

contextos de guerra o posguerra, se han desarrollado diferentes enfoques y herramientas analíticas y operativas que, de forma genérica, se denominan “sensibles al conflicto”. Su cometido sería dotar a la acción humanitaria de las capacidades necesarias para un doble objetivo: desde un enfoque minimalista, reducir el riesgo de que estimule el conflicto (*do no harm*); y, desde un enfoque maximalista, optimizar su potencial para contribuir a la construcción la paz (*do good*).

Dichas herramientas de análisis y planificación experimentaron un gran desarrollo desde mediados de los años 90, tanto a nivel teórico como institucional, por cuanto muchos donantes y organizaciones las han incorporado a través de estrategias de trabajo sensibles al conflicto, han formado recursos humanos en la materia, e incluso han creado departamentos especializados. Así, el análisis del impacto de la ayuda sobre la paz y el conflicto se ha convertido en un ámbito relevante en la agenda internacional, como señala Paffenholz (2005c:63). Sin embargo, da la impresión de que la producción teórica referida a tales herramientas ha experimentado un cierto estancamiento a partir de mediados de la primera década del nuevo siglo, palpable en la escasa producción bibliográfica sobre la materia en el último lustro.

En cualquier caso, no está tan claro que la acción humanitaria pueda satisfacer los dos objetivos antes mencionados (*do no harm* y *do good*). En cuanto al primero, está ampliamente aceptado que las ONG y las agencias humanitarias tienen que desarrollar sus

capacidades y destrezas de forma que su trabajo en contextos de conflicto sea más efectivo, y que, conforme a un enfoque minimalista, no contribuya a agravarlos. Sin embargo, resulta más controvertida la idea de que la ayuda humanitaria tenga que asumir, y pueda hacerlo, un papel más explícito como instrumento para la construcción de la paz (Lange y Quinn, 2003:5; Goodhand, 2006:98).

Una conclusión más determinante respecto a si la acción humanitaria puede contribuir o no de forma efectiva a la construcción de la paz tendría que asentarse en una amplia base de información empírica, basada en diferentes casos, ya que cada conflicto armado presenta sus propias características. Sin embargo, los estudios de caso hoy disponibles ofrecen una información parcial que apunta además en direcciones divergentes: de este modo, faltan estudios comparativos que permitan extraer conclusiones amplias, con lo que por el momento hacer generalizaciones parece un ejercicio peligroso (Goodhand, 2006:99, 101-102).

No obstante, algunos autores, como Lange y Quinn (2003:5, 23), entienden que las agencias humanitarias sí pueden aspirar a más que meramente evitar los daños negativos sobre el conflicto, pues pueden contribuir positivamente a la transformación del conflicto y a la construcción de la paz en forma tal que se respete su mandato central y sus principios humanitarios. La condición para ello es que incorporen un enfoque sensible al conflicto en su planificación y programación, basado en un análisis continuo de las tendencias subyacentes al conflicto, una disposición a ajustarse a los cambios y una capacidad de aprender de la sociedad civil local.

Por el contrario, otras organizaciones y autores, como Schloms (2001), entienden que la asunción del objetivo de la construcción de la paz entra en contradicción con los objetivos, los métodos, la fundamentación y los principios de la acción humanitaria.

En cualquier caso, sí parece claro que se ha incurrido en una cierta sobreestimación de las capacidades de la acción humanitaria como instrumento de construcción de la paz. Su capacidad de actuación es modesta, teniendo en cuenta el peso de las motivaciones, redes y actores que operan en el conflicto a todos los niveles (local, nacional y global). En efecto, el ámbito de

incidencia de la acción humanitaria es el local y comunitario, con lo que quedan fuera de su alcance la incidencia en las causas y dinámicas internacionales y globales del conflicto. Siendo conscientes de esa limitación, es preciso sin embargo valorar positivamente la mencionada potencialidad de la acción humanitaria para contribuir a la construcción de la paz en el ámbito local.

Desde este punto de vista, y como señalan Goodhand y Atkinson (2001:40), sería oportuno superar las posiciones más categóricas que se defienden tanto desde los maximalistas (a favor de un uso político de la acción humanitaria al servicio de la construcción de la paz) como desde los minimalistas (el “retorno a las bases” de la ayuda humanitaria clásica, renunciando a la construcción de la paz pues ésta implica su politización). En un contexto en el que gran parte de la acción humanitaria se implementa en contextos tan convulsos y contradictorios como son las guerras civiles, solo un enfoque con ciertas dosis de pragmatismo y flexibilidad puede resultar útil. Los principios son una guía esencial, pero han de interpretarse a la luz de la realidad.

Así pues, lo que resulta necesario es consolidar un humanitarismo sensible al conflicto, capaz de realizar análisis más sofisticados sobre las dinámicas e implicaciones de los conflictos y de entender las relaciones entre éstos y la ayuda, de forma que pueda contribuir de forma transversal a los esfuerzos por construir una paz sostenible. Este tipo de enfoques, como señalan VOICE/ECHO (2002:78), debería implicar una mayor apuesta por el desarrollo de las capacidades de las ONG humanitarias en materia de análisis de los conflictos, por la formación de su personal, por la investigación y por el establecimiento de redes de trabajo con otras organizaciones, como las especializadas en la resolución de conflictos. En cualquier caso, siguiendo a Spencer (1998:35), ninguna contribución a la construcción de la paz debiera ser a expensas del trabajo humanitario fundamental, esto es, el de asistencia y protección.

En este sentido, es preciso subrayar que la diversidad de contextos existente sobre el terreno puede obligar a emplear enfoques y estrategias diferentes con métodos y objetivos diversos. Por ejemplo, si bien en el punto álgido de una emergencia tiene más sentido defender el principio clásico de neutralidad, en contextos de

rehabilitación posbélica puede resultar necesaria la colaboración con actores políticos, locales o foráneos. En estos escenarios, si la ayuda se vincula a objetivos políticos más amplios (como los derechos humanos o la paz), es inevitable aceptar una cierta “politización” de la misma, un cierto encuentro con la política, pues reconstruir sociedades inevitablemente tiene consecuencias políticas, como señalan (Barnett y Snyder, 2008:171).

Ahora bien, aceptando como punto de partida que, sobre todo en escenarios posbélicos, no cabe una separación drástica entre acción humanitaria y política, la cuestión clave a responder es con qué tipo de políticas implicarse. En otras palabras ¿Qué paz es la que la acción humanitaria contribuye a construir? No en

vano, podría afirmarse que las principales dudas que suscitan los enfoques sensibles al conflicto de la acción humanitaria no tienen que ver tanto con su idoneidad técnica, sino con la utilización política que de ellas vienen realizando hoy los donantes occidentales en varios países al servicio de dos agendas complementarias: la expansión de la globalización liberal, por un lado, y la estabilización y control de países periféricos en el marco de la llamada “guerra global contra el terrorismo”, por otro. Se trata de un marco de actuación definido por intereses foráneos y lastrado por una falta de apropiación del proceso por parte de la sociedad local. En ese entorno, no solo resulta demasiado pretencioso pedirle a la acción humanitaria que sea eficiente en la construcción de una paz sostenible y duradera, sino que es dudoso que ésta sea alcanzable.

Bibliografía

- AA.VV. (2004), *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding. A Resource Pack*, Africa Peace Forum, Center for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert y Saferworld, Londres.
- ANDERSON, Mary (1996), "Humanitarian NGOs in Conflict Intervention", en CROCKER, Chester, Fen Osler HAMPSON y Pamela AALL, *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., pp. 343-354.
- ANDERSON, Mary (1999), *Do no harm. How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- ANDERSON, Mary (2005), *Experiences with Impact Assessment. Can We Know What We Do?*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.
- ANDERSON, Mary (2007), "To Work, or Not to Work in 'Tainted' Circumstances. Difficult Choices for Humanitarians", en *Social Research*, vol. 74 (1), pp. 201-222.
- ANDERSON, Mary y Lara OLSON (2003), *Confronting War. Critical Lessons For Peace Practitioners*, Collaborative for Development Actions, Cambridge (EEUU).
- AUSTIN, Alex, Martina FISCHER y Oliver WILS (eds.) (2003), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series, nº 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.
- BARBOLET, Adam, Rachel GOLDWYN, Hesta GROENEWALD y Andrew SHERRIF (2005), *The Utility and Dilemmas of Conflict Sensitivity*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.
- BARNETT, Michael, Hunjoon KIM, Madalene O'DONNELL y Laura SITEA (2007), "Peacebuilding. What's in a Name?", en *Global Governance*, vol. 13, nº 3, pp. 38-43.
- BARNETT, Michael y Jack SNYDER (2008), "The Grand Strategies of Humanitarianism", en BARNETT, Michael y Thomas WEISS (eds.), *Humanitarianism in Question. Politics, Power, Ethics*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, pp. 143-171.
- BENAVIDES, Lourdes (2009), "El régimen internacional del 'nuevo humanitarismo'", en *Relaciones Internacionales*, nº 12, octubre 2009, Madrid, pp. 107-124.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, United Nations, Nueva York.
- BOYCE, James (2002), *Investing in Peace. Aid and Conditionality after Civil Wars*, Adelphi Paper nº 351,

- Institute of International and Strategic Studies (IISS), Oxford University Press, Oxford.
- BOYCE, James y Manuel PASTOR (1998), *Aid for Peace. Can International Financial Institutions Help Prevent Conflict?*, Political Economy Research Institute-PERI, University of Massachusetts.
- BOYCE, James (2008), *Post-Conflict Recovery. Resource Mobilization and Peacebuilding*, Political Economy Research Institute-PERI, University of Massachusetts.
- BRYER, David y Edmund CAIRNS (1997), *For Better? For Worse? Humanitarian Aid in Conflict*, Oxfam International.
- BUSH, Kenneth (1998), *A Measure of Peace. Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones*, International Development Research Center, Ottawa.
- BUSH, Kenneth (2003), "PCIA Five Years On. The Commodification of an Idea", en AUSTIN, Alex, Martina FISCHER y Oliver WILS (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series n° 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, pp. 37-51.
- BUSH, Kenneth (2004), *Hands-on PCIA. A Handbook for Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)*, St. Paul University, Ottawa.
- BUSH, Kenneth y Robert OPP (2000), "Evaluación de los efectos de las intervenciones sobre la paz y los conflictos", en BUCKLES, Daniel, *Cultivar la paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa.
- CALL, Charles y Susan COOK (2003), "On Democratization and Peacebuilding", en *Global Governance*, vol. 9, n° 2, pp. 233-246.
- CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY (2001), *Gender Equality and Peacebuilding. An Operational Framework*, CIDA, Gatineau (Canadá).
- CDA COLLABORATIVE LEARNING PROJECTS (2004a), *Reflecting on Peace Practice Project*, Cambridge. Disponible en: www.conflictsensitivity.org/files/publib/Reflecting_on_Peace_Practice.pdf
- CDA COLLABORATIVE LEARNING PROJECTS (2004b), *Do No Harm Project. Trainer's Manual. Background and History of the DNH Project*, Cambridge. Disponible en: www.cdainc.com/training/docs/history_of_the_dnh_project.pdf
- CLIFFE, Lionel y Robin LUCKHAM (1999), "Complex Political Emergencies and the State. Failure and the Fate of the State", en *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 1, pp. 27-50.
- CONFLICT PREVENTION AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION NETWORK, Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) Handbook v2.2, CPR Network, 2005.
- COOPERATIVE FOR ASSISTANCE AND RELIEF EVERYWHERE (CARE) (2001), *Benefits-harms handbook*, CARE, Nairobi.
- DE CONING, Cedric (2007), *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions*, NUPI.
- DE LA HAYE, Jos y Koenraad DENAYER (2003), "PCIA. A Tool to Move from Conflict-Ignorance to Conflict Sensitivity within Development, Humanitarian Aid and Peacebuilding Work", en *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 1, n° 2, pp. 49-62.
- DE WAAL, Alex (1992), "Types of Warfare and Famine in the Horn. Comments on John Ryle's Paper", en MACRAE, Joanna, Celia PETTY, Joanna WHITE y Anthony ZWI (eds.), *Conflict and International Relief in Contemporary African Famines. Report of a meeting convened by Save the Children Fund (UK) and Health Policy Unit*, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Save the Children Fund & HPU-LSHTM, Londres, 26 de marzo.
- DE WAAL, Alex (1997), *Famine Crimes. Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, African Rights & The International African Institute, Oxford.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) (2002), *Conducting Conflict Assessments. Guidance Notes*, DFID, Londres.

- DI JOHN, Jonathan (2010), "The Concept, Causes and Consequences of Failed States. A Critical Review of the Literature and Agenda for Research with Specific Reference to Sub-Saharan Africa", en *European Journal of Development Research*, vol. 22, nº 1, pp. 10-30.
- DONINI, Antonio (1998), "Asserting Humanitarianism in Peace-Maintenance", en *Global Governance*, vol. 4, pp. 81-96.
- DUFFIELD, Mark (2004) *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- DUFFIELD, Mark (2007), *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*, Polity Press, Cambridge (Reino Unido).
- EGELAND, Jan (1999), "Peacemaking and the Prevention of Violence. The Role of Governments and Non-Governmental Organizations", en *International Review of the Red Cross*, vol. 81, nº 833, pp. 73-83.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2007), *La construcción de paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de paz en los proyectos de intervención internacional en zonas de conflicto armado y/o tensión*, Quaderns de Construcció de Pau, nº 1, Escola de Cultura de Pau, Barcelona.
- ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2009), *Diagnóstico de construcción de paz. Análisis de la perspectiva de construcción de paz en la cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas*, Quaderns de Construcció de Pau, nº 9, Escola de Cultura de Pau, Barcelona.
- EUROPEAN COMMISSION (1996), *Linking Relief, Rehabilitation and Development*. Communication from the Commission of 30 April 1996, Bruselas.
- FISCHER, Martina y Oliver WILS (2003), "Ploughing Through the Field. An Introduction to the PCIA Handbook Debate", en AUSTIN, Alex, Martina FISCHER y Oliver WILS (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series nº 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, pp. 3-9.
- GILGAN, Megan (2001), "The Rationality of Resistance. Alternatives for Engagement in Complex Emergencies", en *Disasters*, vol. 25, nº 1, pp. 1-18.
- GSÄNGER, Hans y Christoph FEYEN (2003), "Towards a Unified Methodology. Reframing PCIA", en AUSTIN, Alex, FISCHER Martina y WILS, Oliver (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical views on theory and practice*, Berghof Handbook Dialogue Series nº 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, pp. 67-75.
- GOODHAND, Jonathan (2001), *Violent Conflict, Poverty and Chronic Poverty*, Chronic Poverty Research Center Working Paper, nº 6, University of Manchester.
- GOODHAND, Jonathan (2006), *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Practical Action Publishing, Rugby (Reino Unido).
- GOODHAND, Jonathan y ATKINSON, Philippa (2001), *Conflict and Aid. Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement*, International Alert.
- GOODHAND, Jonathan y SEDRA, Mark (2010), "Who Owns the Peace? Aid, Reconstruction, and Peacebuilding in Afghanistan", en *Disasters*, vol. 34, nº 1, pp. 78-102.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) (2003), *Joint Utstein Study on Peace Peacebuilding. National Report from Germany*, Evaluation Division of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BZM).
- HOFFMAN, Mark (2001), *Peace and Conflict Impact Assessment Methodology*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín.
- HOFFMAN, Mark (2003), "PCIA Methodology, Evolving Art From or Practical Dead End?", en AUSTIN, Alex, FISCHER Martina y WILS, Oliver (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series, nº 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, pp. 11-35.
- HOFFMAN, Peter y Thomas G. WEISS (2006), *Sword & Salve. Confronting New Wars and Humanitarian*

- tarian Crises*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland.
- HOWELL, Jude y Jeremy LIND (2009), "Manufacturing Civil Society and the Limits of Legitimacy. Aid, Security and Civil Society after 9/11 in Afghanistan", en *European Journal of Development Research*, vol. 21, n° 5, 718-736.
- JACKSON, Stephen y Peter WALKER (1999), "Depolarizing the 'Broadened' and 'Back-to-Basics' Relief Models", en *Disasters*, vol. 23, n° 2, Overseas Development Institute, Londres, pp. 93-114.
- KALDOR, Mary (2001) *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona.
- KEEN, David (1996), "Organised Chaos. Not the New World we Ordered", en *World Today*, vol. 52, n° 1, pp. 14-17.
- KLINGEBIEL, Stephan (2001), *The Impact of Development Co-operation in Conflict Situations. German Experience in Six Countries*, Sage Publications, volumen 7(1), Londres, pp. 63-78.
- LANGE, Maria (2004), *Building Institutional Capacity for Conflict-Sensitive Practice. The case of International NGOs*, International Alert.
- LANGE, Maria y Mick QUINN (2003), *Conflict, Humanitarian Assistance and Peacebuilding. Meeting the Challenges*, International Alert.
- LEADER, Nicholas (2000), *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, HPG Report, n° 2, Londres.
- LEONHARDT, Manuela (2003), "Towards a Unified Methodology. Reframing PCIA", en AUSTIN, Alex, Martina FISCHER y Oliver WILS (eds.), *Peace and Conflict Impact Assessment. Critical Views on Theory and Practice*, Berghof Handbook Dialogue Series n° 1, Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, pp. 53-75.
- LEONHARDT, Manuela y David NYHEIM (1999), *Promoting Development in Areas of Actual or Potential Violent Conflict. Approaches in Conflict Impact Assessment and Early Warning*, International Alert and FEWER, Global Development Network Conference, Bonn, 5-8 diciembre.
- LERICHE, Matthew (2004), "Unintended Alliance. The Co-option of Humanitarian Aid in Conflicts", en *Parameters*, n° 34, Spring 2004, pp. 104-120.
- MACFARLANE, Neil (2001), *Humanitarian Action: The Conflict Connection*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper, n° 43, Brown University, Providence (EE.UU.).
- MACRAE Joanna (ed.) (2002), *The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action*, Overseas Development Institute, Londres.
- MAC GINTY, Roger y Andrew WILLIAMS (2009), *Conflict and Development*, Routledge Perspectives on Development, Nueva York.
- MENDIA, Irantzu (2009), *Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz*, Cuadernos de Trabajo n° 48, HEGOA, Bilbao.
- MENKHAUS, Ken (2004), *Impact Assessment in Post-Conflict Peacebuilding. Challenges and Future Directions*, Interpeace, Geneva.
- MINEAR, Larry (1999), "Learning the Lessons of Coordination", en CAHILL, Kevin (ed.), *A Framework for Survival. Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, Routledge, Nueva York y Londres, pp. 298-316.
- O'BRIEN, Paul (2001), *Benefits-Harms Handbook*, CARE International, Nairobi.
- OCDE (1999), *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, OCDE Publications, París.
- OCDE (2001), The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict, Development Assistance Committee (DAC), París. Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf
- OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (2009), *Bulletin d'Information Humanitaire*. Province Orientale. Disponible en: [www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/JBRN-7XBCRQ-rapport_complet.pdf/\\$File/rapport_complet.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/JBRN-7XBCRQ-rapport_complet.pdf/$File/rapport_complet.pdf)
- PAFFENHOLZ, Thania (2005a), *Third-generation PCIA. Introducing the Aid for Peace Approach*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín.

- PAFFENHOLZ, Thania (2005b), *More field notes. Critical issues when implementing PCIA*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín.
- PAFFENHOLZ, Thania (2005c), "Peace and Conflict Sensitivity in International Cooperation. An Introductory Overview", en *International Politics and Society*, IPG nº 4, Friedrich Ebert Stifting, Berlín, pp. 63-82.
- PAFFENHOLZ, Thania y Luc REICHLER (2007), *Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Nomos, Baden-Baden (Alemania).
- PARIS, Roland (2004), *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Nueva York.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*, HEGOIA e Icaria, Barcelona. Disponible en: <http://dicc.hegoia.efaber.net/>
- 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 ONGD-España, Madrid.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (2007), "El concepto y el uso de la seguridad humana. Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Vol. 76, Barcelona, pp. 59-77.
- PUGH, Michael, Neil COOPER y Mandy TURNER (2008), "Introduction", en PUGH, Michael, Neil COOPER y Mandy TURNER (eds.), *Whose peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (Reino Unido) y Nueva York, pp. 1-8.
- REY, Francisco (1999), Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto. www.iniciativasocial.net/nodanar.htm
- REY, Francisco, Laurence THIEUX y Víctor DE CURREA-LUGO (2006), *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI*, Cuadernos del iecah, nº 6, Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria, Madrid.
- REYCHLER, Luc y Thania PAFFENHOLZ (2001), *Peace-Building: A Field Guide*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- RICHMOND, Oliver (2008), "Welfare and the Civil Peace. Poverty with Rights?", en PUGH, Michael, Neil COOPER y Mandy TURNER (eds.), *Whose peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (Reino Unido) y Nueva York, pp. 287-301.
- RICHMOND, Oliver y Henry CAREY (eds.) (2005), *Subcontracting Peace. The Challenges of NGO Peacebuilding*, Ashgate, Aldershot (Inglaterra).
- ROSS, Marc (2001), "Action Evaluation in the Theory and Practice of Conflict Resolution", en *Peace and Conflict Studies*, vol. 8, nº 1, May 2001, pp. 1-15.
- ROSS Marc y Jay ROTHMAN (eds.) (1999), *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management. Theorizing Success and Failure*, Macmillan, London.
- SANAHUJA, José Antonio (2002), *Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Colección Informes, nº 21, Intermon Oxfam, Barcelona.
- SCHLOMS, Michael (2001), "On the (im)possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts", en *Journal of Humanitarian Assistance*. www.jha.ac/articles/a072.htm
- SCHMELZLE, Beatrix (2005), *New Trends in PCIA. Introduction*, Berhof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín.
- SHORE, Keane (1998), *Assessing the Peace and Conflict Impact of Development Projects*. Disponible en: www.idrc.ca/en/ev-5543-201-1-DO_TOPIC.html
- SPENCER, Tanya (1998), *A Synthesis of Evaluations of Peacebuilding Activities Undertaken by Humanitarian Agencies and Conflict Resolution Organizations*, ALNAP (Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Action).
- STEERING COMMITTEE OF THE JOINT EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE TO RWANDA (1996), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda experience*. Disponible en: www.reliefweb.int/library/nordic

- SWISS PEACE (2004), *Peace and Conflict Impact Assessment and Conflict Sensitivity*, KOFF, Berna.
- TERRY, Fiona (2002), *Condemned to Repeat? The Paradoxes of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Nueva York.
- TSCHIRGI, Neclâ (2004) *Post-conflict Peacebuilding Revisited. Achievements, Limitations, Challenges*, Report prepared for the WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, International Peace Academy, Nueva York.
- UVIN, Peter (1999), *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict. A Synthesis and a Commentary on the Lessons Learned from Case Studies on the Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1999.
- UVIN, Peter (2002) "The Development/Peacebuilding Nexus. A Typology and History of Changing Paradigms", en *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. 1, n° 1, pp. 5-24.
- VOICE/ECHO (2002), *Aid in Conflict, Conflict in Aid. Improving the Quality of Humanitarian Aid in Conflict Situations. Training for Good Practice*, Bruselas.
- WALKER Peter y Daniel MAXWELL (2009), *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, Abingdon (Inglaterra).
- YANNIS, Alexandros (2002), "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction", en *Development and Change*, vol. 33, n° 5, pp. 817-836.
- ZUPAN, Natascha (2005), "Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas. Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead", en *International Politics and Society*, IPG n° 4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlín, pp. 49-62.
- ZWITTER, Andrej (2008), "Humanitarian action on the battlefields of the Global War on Terror", en *Journal of Humanitarian Assistance*. Disponible en: <http://jha.ac/2008/10/25/humanitarian-action-on-the-battlefields-of-the-global-war-on-terror/>

Anexo I. Recomendaciones para una acción humanitaria sensible al conflicto

Recomendaciones Generales

- Sería necesario un **mejor conocimiento del contexto y del conflicto en el que se implementa la ayuda internacional**. El éxito de la implementación de las herramientas sensibles al conflicto está basado, en gran medida, en un conocimiento previo, comprensivo y profundo del contexto y del conflicto en el que éste tiene lugar. Tal conocimiento debe hacer hincapié especialmente en las dinámicas del conflicto, en las luchas de poder existentes, en los diferentes actores implicados y sus intereses y expectativas, y en los factores que pueden ayudar o dificultar las estrategias de construcción de la paz.
- Se deben **reconocer tanto las limitaciones de la ayuda internacional**, especialmente a nivel micro, **como sus responsabilidades por la incidencia que su intervención pueda tener en el conflicto**. Asimismo, aquella debe ser realista con la importancia de su impacto, tanto positivo como negativo, en el conflicto. La ayuda, por sí misma, difícilmente causa o resuelve conflictos.
- Se deben **considerar también los factores y actores “externos” que tienen incidencia en el conflicto**. A pesar de que las intervenciones –y las herramientas sensibles al conflicto– se desarrollan en el ámbito local o nacional, y teniendo en cuenta la importancia que los condicionantes regional e internacional pueden tener en los conflictos, el análisis de los factores “externos” no debe perderse de vista a la hora de evaluar los riesgos, analizar las necesidades y marcar los objetivos.
- Es necesario mostrar **flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios que se puedan producir en el contexto y en el conflicto**. El conflicto es dinámico por naturaleza y se necesita tanto un seguimiento continuado del mismo como cierta flexibilidad para poder adecuarse a los cambios que se vayan produciendo en el contexto –y en la propia implementación de los proyectos–.
- Es imprescindible **incorporar el enfoque de género en las herramientas sensibles al conflicto**. En la medida en que ninguna intervención internacional encaminada a mitigar los efectos de la violencia en un conflicto armado es neutral al género, esta cuestión debe ser incorporada a lo largo de todo el proceso, por ejemplo, a la hora de considerar los problemas que la intervención pretende resolver y las diferentes necesidades de hombres y mujeres con respecto a estos problemas, las relaciones de género que se dan en dicho contexto y su influencia en las dinámicas del conflicto, el diferente impacto de la violencia entre hombres y mujeres, etcétera.
- Es necesario **sistematizar y tener en cuenta las lecciones aprendidas**. Existen experiencias pasadas de las

que es necesario aprender. Para ello, se debe recoger la información de manera más sistemática y, siempre que sea posible, asimilar y aplicar las lecciones aprendidas de otras experiencias previas de la ayuda internacional tanto en este contexto como en otros contextos de conflicto.

- Es imprescindible **garantizar la participación de la población local en la construcción de la paz**. Si se persigue una paz a largo plazo, estable y sostenible, debe estar basada necesariamente en los esfuerzos, necesidades y expectativas de la población y los socios locales.
- Se debe **abandonar la visión de la construcción de la paz como una actividad separada de la ayuda internacional**. El punto de partida de muchas herramientas sensibles al conflicto es intentar reducir la distancia entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo, por un lado, y entre éstas y las de construcción de la paz, por otro. De hecho, no debería verse la construcción de la paz como una actividad técnica autónoma sino que la “sensibilidad al conflicto” debería introducirse de forma transversal.
- Es necesario **superar la actual fragmentación conceptual y metodológica sobre las herramientas sensibles al conflicto**. El hecho de que cada donante u ONG utilice sus propios enfoques, conceptos e instrumentos provoca confusión y resta contenido a la idea original. El futuro desarrollo de estos enfoques y herramientas debería dirigirse no sólo hacia su estandarización sino también hacia el impulso de su potencial como herramienta de aprendizaje.
- Es necesario **evitar que la asunción por la acción humanitaria del objetivo de construcción de la paz se traduzca en una instrumentalización política y una militarización de la misma**, dando lugar a una erosión de los principios humanitarios y del espacio humanitario. Aunque sea inevitable cierta implicación en procesos políticos, la construcción de la paz no debería ser apoyada en detrimento del cometido esencial y de la naturaleza de la acción humanitaria.
- Es preciso asumir que **la aplicación de herramientas sensibles al conflicto no garantiza que una intervención, automáticamente, mejore la situación del conflicto**. El carácter variable del contexto y la

influencia de factores externos, entre otros condicionantes, hacen que resulte muy complicado asegurar el éxito de la intervención en términos de construcción de la paz.

Recomendaciones a donantes y/o gobiernos

- **La acción humanitaria sensible al conflicto no puede verse como un sustituto de otras medidas de mayor calado por parte de los gobiernos donantes y la comunidad internacional**. En el mejor de los casos, la contribución de la ayuda a la construcción de la paz es modesta y limitada, y solo puede contemplarse como un complemento de otras actuaciones políticas o de otro tipo.
- Es necesaria una **mejor coordinación y, especialmente, una mayor coherencia entre los diferentes departamentos y actuaciones de cada gobierno donante**. No sólo las evaluaciones de proyectos de ayuda internacional, sino todas las acciones y políticas (diplomáticas, militares, comerciales, etcétera) desarrolladas por los gobiernos deberían ser tenidas en cuenta de acuerdo a su impacto en la paz y en el conflicto.
- Las herramientas sensibles al conflicto **no deben convertirse en meros instrumentos de control y evaluación de proyectos** por parte de los donantes, sino emplearse como instrumentos para el aprendizaje y la generación de capacidades locales.
- Es necesaria cierta armonización por parte de los donantes en cuanto a los enfoques y herramientas sensibles al conflicto utilizadas. Su excesiva diversidad genera confusión e ineficiencia, por lo que sería deseable lograr cierto grado de estandarización de los mismos.
- Sería deseable que los donantes y/o los gobiernos invirtiesen más recursos en investigación y en formación en este ámbito, especialmente, si se tiene en cuenta el déficit existente entre el personal de las agencias humanitarias y de desarrollo con respecto a sus habilidades analíticas del contexto y a su capacidad para implementar herramientas sensibles al conflicto.

Recomendaciones a ONG humanitarias

- Es necesaria una **mayor apropiación de estos enfoques y de las herramientas sensibles al conflicto por parte de las organizaciones humanitarias** (así como de cooperación al desarrollo). Aunque su evolución teórica ha sido importante, su implementación en la práctica por los profesionales no está aún generalizada.
- Es imprescindible una **incorporación estratégica de estos enfoques y herramientas en el trabajo de las ONG**. Para minimizar los efectos negativos de la ayuda internacional en el conflicto y potenciar los positivos, las herramientas sensibles al conflicto no pueden aplicarse de forma aislada a determinados proyectos sino que deben integrarse de forma estratégica, integral y transversal en la manera de trabajar de las ONG.
- Sería deseable un **mayor esfuerzo de formación e investigación sobre el contexto en el que se interviene por parte de las ONG**. Además de la experiencia, el conocimiento del contexto proviene en gran medida de una necesaria y hasta ahora insuficiente investigación y de la formación del personal en sede y en terreno, que puede ayudar a comprender las especificidades políticas, culturales, sociales y económicas de los conflictos y sus dinámicas. Para mejorar este conocimiento, podría ser interesante el establecimiento de partenariados entre ONG humanitarias y de desarrollo, por un lado, y otras organizaciones especializadas en el análisis de contextos conflictivos, por otro.
- Es imprescindible **fomentar la participación local para garantizar el empoderamiento y la apropiación de estas herramientas por parte de la población**. Las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil local son importantes, especialmente las de aquellas que cuentan con autoridad y legitimidad, y son consideradas como representativas por la población. Asimismo, es a nivel local y comunitario donde la participación y la apropiación por parte de las organizaciones y la población local pueden jugar un papel importante en los esfuerzos de construcción de la paz a largo plazo.
- Las actuaciones sobre el terreno deben **implicar a la población local**, respetando su cultura y percepciones, haciendo uso de sus recursos y capital social, reforzando sus capacidades, y **aprovechando su comprensión del contexto que rodea el conflicto así como su conocimiento sobre el impacto de las acciones de ayuda**.
- Es necesario un mayor nivel de **diálogo, coherencia y coordinación tanto en el seno de cada ONG** –entre su personal de sede y de terreno– **como entre las diferentes ONG internacionales** que intervienen en un mismo contexto, de cara a mejorar su papel en los conflictos.
- Las **ONG internacionales deben ser conscientes en sus análisis de que los conflictos en los que actúan responden en gran medida a causas y dinámicas regionales y globales**. Por consiguiente, no deberían limitar sus esfuerzos para la construcción de la paz a actividades a escala local, sino **implicarse también en la concienciación social y la incidencia política en los países del Norte**.

Anexo II. Principales herramientas sensibles al conflicto²⁵

Denominación	Organización	Objetivo	Ámbito de aplicación	Tipo de Intervención ²⁶	Año
Do no Harm – Local Capacities for Peace Project www.cdainc.com/cdawww/project-_profile.php?pid=DNH&pname=Do%20No%20Harm	Collaborative for Development Action (CDA) Mary Anderson	Análisis del conflicto, seguimiento de proyectos y análisis de impacto	Local	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria	1994
Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) www.idrc.ca/uploads/user-S/10533919790A_Measure_of_Peace.pdf (Otras herramientas posteriores han adoptado esta misma denominación)	International Development Research Center (IDRC) Kenneth Bush	Análisis del impacto antes y después de la intervención	Local	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria	1998
Better Programming Initiative (BPI) www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/reducing-risks/bpi.pdf	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)	Análisis del conflicto, seguimiento de proyectos y análisis de impacto	Local nacional regional	Ayuda Humanitaria	1998
Reflecting on Peace Practice www.cdainc.com/cdawww/project_profile.php?pid=RPP&pname=Reflecting%20on%20Peace%20Practice3	Collaborative for Development Action (CDA)	Planificación de Construcción de la Paz	Nacional regional	Construcción de la Paz	1999
Action Research Initiative (ARIA) ROSS Marc y ROTHMAN, Jay (eds.) (1999), Theory and Practice in Ethnic Conflict Management. Theorizing Success and Failure, Macmillan, London	Marc Ross y Jay Rothman	Evaluación de intervenciones de Construcción de la Paz	Local	Construcción de la Paz	1999
The Conflict Impact Assessment System (CIAS) Reychler, Luc (1999), The Conflict Impact Assessment System (CIAS). A Method for Designing and Evaluating Development Policies and Projects, Ebenhausen. www.pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/61717_Conflict_Impact_Assessment.pdf	Luc Reychler	Planificación y evaluación del impacto de las intervenciones	Local nacional regional	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria Construcción de la Paz	1999
Impact Assessment for Development Agencies Roche, Chris (1999), Impact Assessment for Development Agencies: Learning to Value Change, Oxfam GB, London FAST Methodology www.swisspeace.ch/typo3/en/peace-conflict-research/previous-projects/fast-international/about/index.html	OXFAM Swisspeace	Evaluación del impacto de la ayuda de emergencia de las ONG	Local	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria	1999
Conflict and Policy Assessment Framework (CPAF) www.clingendael.nl/publications/2000/20000602_cru_paper_vande_goor.pdf	Clingendael Institute	Análisis del conflicto y alerta temprana	Nacional regional	Cooperación para el Desarrollo Política Exterior	1999
Conflict Analysis and Response Definition www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5DVE4E/\$file/fewer-meth-apr01.pdf?openement	Forum on Early Warning and Early Response (FEWER), Centre for Conflict Research (CCR)	Alerta temprana, planificación de Estratégica-Pais	Nacional sectorial	Cooperación para el Desarrollo Política Exterior	2000
			Local nacional	Construcción de la Paz	2001

Benefits-Harms Handbook http://pqdl.care.org/Practice/Benefits-Harms%20Handbook.pdf	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE)	Análisis del impacto (especialmente en los derechos humanos)	Local	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria	2001
Conflict Analysis for Project planning and implementation www.gtz.de/de/dokumente/en-crisis-conflictanalysis-2001.pdf	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) Daniela Leonhardt	Análisis del conflicto y planificación	Local nacional	Cooperación para el Desarrollo	2001
Strategic Conflict Assessment (SCA) www.dfid.gov.uk/Documents/publications/conflictassessmentguidance.pdf	Department for International Development (DFID) / Jonathan Goodhand, Tony Vaux, Robert Walker	Análisis del conflicto y planificación	Local nacional regional	Cooperación para el Desarrollo	2002
Conflict Analysis Framework (CAF) http://siteresources.worldbank.org/INTICPR/214578-11117513696/20480168/ICPR+5+final+legal.pdf	Banco Mundial	Planificación de Estrategias-Pais	Nacional	Cooperación para el Desarrollo	2002
Evaluation of Conflict Resolution Interventions. Framing the State of Play www.incore.ulst.ac.uk/publications/research/incore%20A5final1.pdf	International Conflict Research (INCORE)	Evaluación de intervenciones	Local	Construcción de la Paz	2002
Conflict Diagnostic Handbook (sin material disponible en la Web)	Canadian International Development Agency (CIDA) y Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction (CPR) Network Resource	Análisis del conflicto, de los actores y de los factores que pueden favorecer la paz	Nacional regional	Cooperación para el Desarrollo Construcción de la paz	2003
Conflict-Related Development Analysis (CDA) http://www.undp.org/cpr/whats_new/cda_combined.pdf	United Nations Development Programme (Bureau for Crisis Prevention and Recovery)	Introducir el análisis del conflicto en procedimientos y herramientas de programación existentes en UNDP	Local nacional	Cooperación para el Desarrollo	2003
Conflict Assessment Framework www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/conflict/publications/docs/CMM_ConflAssessFr_mwtk_8-17-04.pdf	United States Agency for International Development (USAID), Office for Conflict Management and Mitigation	Análisis del conflicto, Planificación de Proyectos y de Estrategias-Pais	Nacional sectorial regional	Cooperación para el Desarrollo	2004
Aid for Peace Approach http://berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue4_paffenholz.pdf	Thania Paffenholz y Luc Reyhler	Planificación y evaluación de intervenciones	Local nacional	Cooperación para el Desarrollo Ayuda Humanitaria Construcción de Paz	2005
Guidance on Evaluation Conflict Prevention and Peacebuilding Activities www.oecd.org/secure/pdfdocument/0,2834,en_21571361_340479_72_39774574_1_1_1_1_00.pdf	Development Assistance Committee of the Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD/DAC)	Recomendaciones para la evaluación de intervenciones	Local nacional regional	Construcción de la Paz	2008

²⁵ Esta tabla, basada en recopilaciones recogidas en Africa Peace Forum et al (2004) y Escola de Cultura de Pau (2009), incluye las herramientas sensibles al conflicto más importantes implementadas desde mediados de los años 90.

²⁶ Los tipos de intervención son los siguientes: Ayuda Humanitaria, Cooperación para el Desarrollo, Construcción de la Paz y Política Exterior.

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 y 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 y Juanjo Celorio
20. Un análisis de la desigualdad entre los hombres y las mujeres en Salud, Educación, Renta y Desarrollo. Maria Casilda Laso de la Vega y 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 desbertasunak, gora ala behera? Munduko errentaren banaketa XX mendean. Bob Sutcliffe
33. La vinculación ayuda humanitaria - cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas.
Karlos Pérez de Armiño
34. Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral. Eduardo Bidaurrázaga y Jokin Alberdi
35. Nuevas tecnologías y participación política en tiempos de globalización. Sara López, Gustavo Roig e Igor Sábada
36. Nuevas tecnologías, educación y sociedad. Perspectivas críticas. Ángeles Díez Rodríguez, Roberto Aparici y Alfonso Gutiérrez Martín
37. Nuevas tecnologías de la comunicación para el Desarrollo Humano. Alfonso Dubois y Juan José Cortés
38. Apropiarse de Internet para el cambio social. Hacia un uso estratégico de las nuevas tecnologías por las organizaciones transnacionales de la sociedad civil.
Social Science Research Council
39. La participación: estado de la cuestión. Asier Blas, Pedro Ibarra
40. Crisis y gestión del sistema global. Paradojas y alternativas en la globalización. Mariano Aguirre
¿Hacia una política post-representativa? La participación en el siglo XXI. Jenny Pearce
41. El Banco Mundial y su influencia en las mujeres y en las relaciones de género. Idoye Zabala
42. ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Miguel González Martín
43. Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. Yolanda Jubeto
Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos.
Diane Elson
44. Políticas Económicas y Sociales y Desarrollo Humano Local en América Latina. El caso de Venezuela. Mikel de la Fuente Lavín, Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, Alberto Montero Soler, Josep Manel Busqueta Franco, Roberto Magallanes
45. La salud como derecho y el rol social de los estados y de la comunidad donante ante el VIH/ SIDA: Un análisis crítico de la respuesta global a la pandemia.
Juan Garay
El virus de la Inmunodeficiencia Humana y sus Colaboradores. Bob Sutcliffe
46. Capital social: ¿despolitización del desarrollo o posibilidad de una política más inclusiva desde lo local?
Javier Arellano Yanguas
47. Temas sobre Gobernanza y Cooperación al Desarrollo
Miguel González Martín, Alina Rocha Menocal y Verena Fritz, Mikel Barreda. Jokin Alberdi Bidaguren, Ana R. Alcalde, José María Larrú, Javier Arellano Yanguas
48. Aportes sobre el activismo de las mujeres por la paz
Emakumeek bakearen alde egiten duten aktibismoari buruzko oharra. Irantzu Mendia Azkue
49. Microfinanzas y desarrollo: situación actual, debates y perspectivas. Jorge Gutiérrez Goiria
50. Las mujeres en la rehabilitación posbélica de Bosnia-Herzegovina: entre el olvido y la resistencia. Irantzu Mendia Azkue

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 jasangarria 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 egindako lanak zabaltzeko bilduma da, baita garapena hobeto ulertzeko lagungarri diren testuak hedatzeko ere.