

LA ACCIÓN HUMANITARIA COMO UNA HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ. UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS DEBATES

Karlos Pérez de Armiño

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

(karlos.perezderarmino@ehu.es)

Resumen:

La comunicación analiza los debates de la última década en relación al potencial y los riesgos derivados del uso de la acción humanitaria como una herramienta para la construcción de la paz. La forma en la que la ayuda humanitaria es dada puede aliviar o agravar las tensiones entre grupos. Por tanto, el "nuevo humanitarismo" de los 90 adoptó respecto a los conflictos una agenda "minimalista" (*do no harm*, no hacer daño), así como una "maximalista", centrada en usar la ayuda como parte de una estrategia comprensiva para construir la paz. Este enfoque logró una amplia aceptación y generó numerosas herramientas analíticas y operativas, pero su utilidad no ha sido claramente demostrada al tiempo que han generado ciertas incertidumbres y críticas.

Nota biográfica:

Profesor titular de Relaciones Internacionales (Dpto. de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Hª del Derecho) e Investigador de HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Investigador Principal del *Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana y Desarrollo Humano Local*, acreditado por la UPV-EHU, en cuyo marco se ha realizado esta investigación.

Palabras clave:

Acción humanitaria, construcción de la paz, posguerra fría, técnicas, debates

Introducción

Esta comunicación se centra en el análisis de diversas problemáticas y de los debates relativos al uso de la acción humanitaria como un instrumento de construcción de la paz en el contexto de la posguerra fría. Pretendemos estudiar en particular las potencialidades y los riesgos del uso de la acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz, prestando atención tanto a las implicaciones y tensiones que ese objetivo conlleva para la tal tipo de ayuda, como las reacciones y críticas suscitadas tanto entre investigadores como entre las organizaciones implicadas.

Para poder realizar este análisis es preciso partir de dos marcos de referencia. El primero de ellos viene dado por el nuevo contexto histórico de la posguerra fría, en particular en lo que se refiere a los cambios habidos en la tipología de conflictos armados y de crisis humanitarias, así como a la reformulación de la acción humanitaria de forma que fuera capaz de dar respuesta a las crisis humanitarias en contextos de conflicto violento.

El segundo marco de referencia es el relativo a los debates teóricos habidos en las dos últimas décadas en dos campos. Por un lado, el del análisis de los conflictos armados, sobre los cuales se han formulado diferentes explicaciones causales. Por otro, los relativos a la naturaleza y los objetivos de la acción humanitaria, en particular con la formulación del llamado "nuevo humanitarismo".

Desde ese punto de partida, el análisis de la acción humanitaria como un instrumento para la construcción de la paz debe realizarse en 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 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 las 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. En todo caso, existen dudas razonables sobre en qué medida las organizaciones humanitarias conocen tales herramientas y están en condiciones de utilizarlas, pues algunos alertan que esto representaría una sobrecarga de funciones para la 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 la paz constituye un objetivo político y sujeto a controversias, y en el que la propia acción humanitaria se ha politizado crecientemente, esto es, ha perdido neutralidad para convertirse en gran medida en un instrumento de las políticas exteriores de los países donantes. En este sentido, varios autores critican que el uso de la acción humanitaria para la construcción de la paz constituye un mecanismo más de gobernanza global liberal en manos de los gobiernos occidentales, así como más recientemente también una herramienta en la guerra global contra el terrorismo.
- 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.

Así pues, la presente comunicación se estructura en varios puntos. Primero, analizaremos algunos de los principales rasgos del período de la posguerra fría en lo que se refiere a los cambios registrados tanto en el tipo de conflictos armados y de crisis humanitarias como en la respuesta internacional a las mismas. Segundo, estudiaremos algunos de los principales debates referidos a las causas y dinámicas de

las guerras civiles recientes, observando algunas implicaciones para la cuestión que nos ocupa. Tercero, esbozaremos la evolución habida en el campo de la acción humanitaria desde principios de los años 90 y la formulación del “nuevo humanitarismo”, que incorpora objetivos como el de la construcción de la paz. Cuarto, describiremos algunas de las principales técnicas y herramientas desarrolladas por la ayuda internacional al servicio de la construcción de la paz. Quinto, evaluaremos la pertinencia y el uso que estas técnicas están teniendo en la práctica. Por último, extraeremos algunas conclusiones sobre las potencialidades y riesgos de la acción humanitaria como instrumento para construir la paz.

El contexto de la posguerra fría

Empecemos entonces por esbozar el contexto de la posguerra fría en aquellos aspectos relativos al tema que nos ocupa. Una primera observación es la proliferación de las llamadas Emergencias Políticas Complejas (EPC) a partir del final de la guerra fría. Ya incluso un poco antes, a finales de los años 80, comienza a emplearse este concepto que, si bien ha sido criticado por ser un eufemismo, ha sido ampliamente asumido en la bibliografía y por tanto utilizaremos también aquí sin entrar a discutir su validez. Las EPC constituyen el tipo de crisis humanitaria más grave y más característico de la posguerra fría, y se caracteriza por desencadenarse en contextos de guerra civil o interna (otros dos conceptos habituales pero también cuestionables).¹

Las EMP son denominadas “complejas” por dos razones. Primera, por la multiplicidad de sus causas, y, segunda, porque en consecuencia requieren una atención multisectorial por parte de la comunidad internacional. Complejas son, por tanto, tanto las causas como el tratamiento que requieren. En cuanto a sus múltiples causas, podemos mencionar fundamentalmente los seis elementos siguientes: a) la erosión e incluso, en algunos casos, la quiebra del Estado, como luego veremos al hablar de los “estados fallidos”, otro concepto también cuestionable; b) la quiebra de la economía formal, es decir, de la economía registrada y visible ante la administración pública y que paga impuestos; c) la guerra civil, que constituye el principal factor desestructurador y causante de crisis humanitarias; d) las hambrunas, o crisis alimentarias graves derivadas de una aguda pérdida de acceso al alimento por parte

¹ Un excelente análisis de las causas y características de las Emergencias Políticas Complejas puede verse en Cliffe y Luckham (1999).

de sectores vulnerables; e) el éxodo o migración forzada de población para huir de la violencia o buscar ayuda, lo que genera amplias bolsas de desplazados internos o de refugiados; y f) las epidemias. Estos serían los elementos característicos de las EMP, un concepto que se inventó en el ámbito de las Naciones Unidas para hablar de las crisis en Sudán y en Mozambique, y posteriormente se aplicó también a las de otros muchos países, como Somalia, Camboya, Sierra Leona, Liberia, etcétera.

Al analizar estas crisis es necesario partir de algunas ideas básicas. En primer lugar, se trata de crisis sistémicas, es decir, son crisis que reflejan un fracaso del modelo de desarrollo socioeconómico, y también del modelo político. No son crisis surgidas por azar, sino que en última instancia reflejan un fracaso de las estructuras económicas, políticas y sociales, lo cual por supuesto tiene hondas consecuencias en cuanto al tratamiento que es preciso darles.

En efecto, una segunda idea central es que las EPC requieren una respuesta integral, multisectorial, por parte de la llamada comunidad internacional. A diferencia de lo que ocurre cuando se produce por ejemplo un terremoto, que requiere centrarse en gran medida en actividades como la reconstrucción de infraestructuras, en el caso de las EPC la gama de actividades que hay que llevar a cabo es mucho mayor: es preciso actuar no solo para reconstruir infraestructuras físicas, sino también para mejorar las condiciones de seguridad, reconstruir la economía, recuperar los servicios sociales, reformar y legitimar las instituciones públicas, promover la convivencia inter- e intracomunitaria, y un largo etcétera. En otras palabras, una EPC trastoca todos los órdenes de la vida, por lo que la respuesta debe ser necesariamente más compleja y multifacética.

Una tercera y última idea a destacar es que, 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 desde los años noventa entre dos agendas académicas y políticas que históricamente han estado separadas: por un lado, la agenda de la seguridad, que por ejemplo ha sido el objeto básico de análisis de la disciplina de las Relaciones Internacionales; y, por otro lado, la agenda del desarrollo, cuyo análisis ha sido realizado sobre todo desde la economía, y en menor medida desde la sociología, la ciencia política o la antropología. La seguridad y el desarrollo son dos ámbitos de estudio tradicionalmente separados, pero que desde los años 90

sin embargo se han cruzado tanto en el análisis teórico como en la práctica política, algo que ha sido analizado, por ejemplo, por Peter Uvin (2002). Pues bien, tal convergencia de agendas se debe en gran medida a la conciencia creciente de que la mayor parte de estas guerras civiles o internas, y las crisis humanitarias a las que dan lugar, están íntimamente relacionadas con problemas del desarrollo y del subdesarrollo. Dicha convergencia viene reforzada, además, por la emergencia del concepto de "seguridad humana", que cristaliza la idea de una interrelación mutua entre seguridad y desarrollo humano (Pérez de Armiño, 2007).

Siguiendo con esta breve caracterización de la posguerra fría, un segundo elemento a destacar es que las Naciones Unidas, una vez superada la confrontación bipolar entre los dos bloques, han ganado más margen de maniobra para involucrarse en los conflictos armados. Durante la guerra fría, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quedó en gran medida paralizado debido al uso del derecho de veto, cuyo uso disminuyó drásticamente al finalizar la Guerra Fría, con lo cual ese órgano ganó mayor operatividad. Esto ha permitido, desde principios de los años 90, la proliferación de las denominadas "operaciones de paz", que son de tres tipos: operaciones de establecimiento de la paz (*peace making*), de mantenimiento de la paz (*peace keeping*) y de imposición de la paz (*peace enforcement*). Estos tres tipos de operaciones son diferentes en función del contexto en que se realizan, el mandato dado por la resolución del Consejo, el grado de uso de la fuerza contemplado, o la aceptación de la operación por parte del Estado en el que se actúa. Las de tercer tipo, las de imposición de la paz, en particular, se identifican con frecuencia con las denominadas "intervenciones humanitarias", las cuales, a pesar del adjetivo, son intervenciones militares justificadas por razones humanitarias; es decir, consisten en el envío de tropas, en principio con el aval del Consejo de Seguridad, en contextos en los que se están violando grave y masivamente los derechos humanos mediante prácticas como el genocidio o la limpieza étnica.

En efecto, desde principios de los años 90 pasó a asumirse que tales violaciones masivas y graves de los derechos humanos no son problemas internos del país donde suceden, sino problemas que atañen a la comunidad internacional. Más concretamente, pasa a considerarse que constituyen amenazas a la paz y seguridad internacionales, argumento que abre las puertas al uso de la fuerza en esos contextos por parte del Consejo de Seguridad en base a lo estipulado en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, este marco legal le permite al Consejo la

adopción de medidas de fuerza contra los Estados que violen o pongan en grave peligro la paz y seguridad internacionales, algo que, como vemos, pasa a interpretarse de forma extensiva. Así pues, la comunidad internacional, a través del Consejo, asume la potestad del envío de tropas con las que frenar prácticas frecuentes en los conflictos actuales y principales causantes de las crisis humanitarias, así como para garantizar la distribución de la ayuda humanitaria. Todo ello supone una cierta relativización de dos principios, el de soberanía y el de no injerencia, que han sido y siguen siendo dos pilares fundamentales del derecho internacional y de las relaciones internacionales.

Todos estos aspectos que venimos comentando vienen a cuento por el hecho de que, desde principios de los años 90, gran parte de la ayuda humanitaria se realiza precisamente en contextos de operaciones de paz y de las denominadas intervenciones humanitarias, lo cual implica una inevitable interrelación entre lo humanitario y lo militar, como luego vamos a ver. Gran parte de la ayuda humanitaria tiene lugar en estos contextos, en los que hay tropas extranjeras sobre el terreno tratando de frenar las violaciones de derechos humanos.

De este modo, desde principios de los años 90 se da una creciente implicación de las ONG y agencias humanitarias en contextos de conflicto armado, así como también de reconstrucción posbélica, ámbitos en los que además la acción humanitaria se contempla a veces como la única forma de respuesta internacional, ante la falta de voluntad por los donantes para implicarse en clave política o militar. Como consecuencia, los actores humanitarios se han visto en la necesidad de expandir sus mandatos, a fin de incorporar también la misión de apoyar la construcción de la paz.

Ahora bien, es importante subrayar que todos estos cambios se producen en un contexto histórico y político bien concreto, el de la conclusión de la Guerra Fría, marcado por el colapso del bloque socialista y por la consiguiente victoria del sistema capitalista de libre mercado. Así, la "construcción de la paz" en la práctica se ha interpretado desde el paradigma de la agenda liberal, esto es, de la implantación de modelos políticos basados en la democracia parlamentaria y modelos económicos de libre mercado. Así pues, como dice Tschirgi (2004:10), desde el ese enfoque dominante de la paz liberal, la estrategia internacional de construcción de la paz y prevención de conflictos asume como elementos esenciales e interrelacionados de la misma la promoción de los derechos humanos, la democracia, la celebración de

elecciones, el constitucionalismo, el imperio de la ley, los derechos de propiedad, el buen gobierno y el libre mercado.

Este enfoque normativo, que dio lugar en los 90 a lo que algunos han denominado una "política exterior ética", contó con el respaldo de algunos documentos importantes, entre los que destaca *Un Programa de Paz*, de 1992, en el que las Naciones Unidas reformulan sus funciones en la materia una vez superada la confrontación de la Guerra Fría. Igualmente, en otro informe de Naciones Unidas, *Agenda for Development*, de 1994, se definen tres áreas donde las ONG podrían construir la paz, a saber: la diplomacia preventiva, la asistencia humanitaria y la construcción de paz posconflicto. Por otro lado, dicho enfoque normativo, de promoción de un modelo liberal en otros países, recurriendo para ello incluso a la intervención directa, ha contado con el refuerzo y la justificación proporcionados por tres enfoques teóricos emergentes desde los años 90: el que ha revalorizado en las relaciones internacionales el principio de los derechos humanos en relación a los principios de la soberanía estatal y de la 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 incide en la concepción de la construcción de la paz. Sin embargo, como diversos autores subrayan, el 11-S conlleva una grave erosión de esa visión, alentando el unilateralismo e intensificando tendencias previas en el campo de la construcción de la paz, la cual deja 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 lucha contra el terrorismo en contextos como Afganistán e Irak, hace que a ojos de muchos la construcción de la paz parezca más una tarea imperial que cosmopolita.

Los debates sobre los conflictos armados y la seguridad

Como hemos señalado anteriormente, el elemento central de las EPC son los conflictos armados. Vamos a ver a continuación algunas de las principales características de los mismos en las dos últimas décadas, así como los debates que existen sobre sus causas. Todo ello nos va a permitir extraer algunas conclusiones que sirvan luego para comprender qué papel puede jugar la acción humanitaria en respuesta a estas guerras.

Es muy difícil hacer una clasificación tipológica de los conflictos armados, pues hay muchos tipos de guerras y cada guerra es diferente, presenta características singulares. No obstante, si nos centramos en las guerras civiles o internas, una tipología básica podría ser la siguiente. En primer lugar, podríamos hablar de *guerras por el control o por la reforma del Estado*, es decir, guerras en las que los contendientes son, además de los ejércitos estatales, grupos armados insurgentes bien constituidos, guerrillas por ejemplo, que luchan contra el ejército del Estado por motivaciones políticas, tales como la revolución o una profunda reforma política. Un segundo tipo de guerra es el orientado a la *formación de Estados mediante la secesión* de un determinado territorio, o al menos a la consecución de cierta autonomía para el mismo. Un tercer tipo de guerra sería el de las *guerras en los llamados "estados fallidos" (failed states)*, contextos en los que el Estado deja de existir en al menos parte del territorio del país, al tiempo que la economía formal se hunde. En este contexto de desmembración del Estado es donde suelen aparecer los conocidos como "señores de la guerra", que representan una cierta rearticulación del poder en sustitución de la del Estado conforme éste se ha erosionado.

Este último tipo de guerra, en contextos de quiebra del Estado, ha sido el más característico de la posguerra fría. Además, para algunos autores, como Mary Kaldor (2001), presenta unas características diferentes a las de las guerras clásicas interestatales, por lo que hablan de "nuevas guerras". Otros, sin embargo, entienden que tales características, tomadas una a una, en realidad ya han estado presentes en otros muchos conflictos armados del pasado, incluso en la Edad Media. No obstante, lo que sí resulta novedoso y le proporciona su principal seña de identidad a este tipo de guerras 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).

Sobre la base de esa tipología, cabe apuntar algunas de las principales características de las guerras civiles de la posguerra fría. Una primera característica es la de su preeminencia, es decir, casi todas las guerras de las dos últimas décadas han sido guerras internas, la mayoría en contextos de Estado fallido. Una segunda característica es su concentración geográfica en el Tercer Mundo y, principalmente, en África (en Asia y en América Latina ha habido un proceso de disminución del número de guerras), así como también en los países en transición o ex socialistas de Europa, fundamentalmente en los Balcanes y la zona del Cáucaso. Un tercer elemento característico es la multiplicación de los actores armados, tales como guerrillas, milicias, bandas paramilitares, incluso empresas de seguridad. Muchos de estos actores son irregulares, tienen un control muy poco centralizado, tienen una cadena de mando débil, y son bastante indisciplinados, todo lo cual incide en múltiples planos: sus fuentes de financiación, sus prácticas, sus tácticas militares (profundamente lesivas para la población civil), etc. Cabe hablar, por tanto, de una privatización de la violencia, así como por tanto también de una difícil distinción entre los combatientes y los civiles, lo cual dificulta por ejemplo la aplicación del derecho internacional humanitario (los Convenios de Ginebra, aplicables en contextos de conflicto armado), que se basa en el principio de la distinción entre los combatientes y los no combatientes. Esa distinción, que era nítida en las guerras clásicas, hoy ya no lo es tanto, lo cual dificulta la protección de los civiles.

Un cuarto rasgo de las guerras actuales, como dice Alex De Waal (1996), es la degradación de las tácticas militares y los medios de lucha empleados, muchas de las cuales vienen marcadas por cierto caos e indisciplinación, así como por actividades criminales, las cuales son a veces difíciles de diferenciar de las acciones militares. Son guerras en las que los contendientes con frecuencia no ejercen un control efectivo y estable del territorio, pues su objetivo muchas veces no es éste, como sí lo era en las guerras clásicas, sino más bien el de controlar determinados recursos naturales o el de someter o expulsar a la población que se considera enemiga. Dado que los niveles de disciplina son menores que en los tipos de guerras anteriores, es más 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". En definitiva, el resultado es que la principal víctima de estos conflictos armados es la población civil, en mucho mayor medida que en los tipos de guerras anteriores: en las guerras civiles de estos últimos años, en torno al 90% de

las víctimas son civiles y sólo el 10% son militares, una proporción inversa a la que se dio en la Primera Guerra Mundial.

Lo que acabamos de comentar contribuye a otro rasgo habitual, cual es que muchas veces se trata de guerras enquistadas en el tiempo: más del 30% de las guerras actuales tienen más de veinte años. La causa radica en que, como algunos autores han señalado, muchas de estas guerras no tienen como objetivo la victoria y la capitulación de un ejército enemigo, sino más bien mantener un estado prolongado de violencia, por cuanto en ese contexto de cierto "caos" (un caos que algunos controlan e instrumentalizan) determinados grupos pueden expandir sus intereses políticos y económicos. Este factor, así como el hecho de que con frecuencia la cadena de mando (al menos en los grupos armados irregulares) no sea sólida, da por resultado que resulte difícil poner un punto y final a este tipo de conflictos.

Como consecuencia de estas características generales, cabe decir que las guerras civiles actuales son particularmente destructivas y lesivas, sobre todo para la población civil. Tal impacto puede apreciarse en todos los órdenes, aparte del hecho del enorme porcentaje de víctimas que provoca entre los civiles. Uno de sus principales efectos perniciosos radica en la destrucción de los sistemas de sustento (*livelihoods*) y actividades económicas (sea la agricultura, el pastoreo, el comercio u otras) de la población civil considerada enemiga, como forma de sojuzgarla política y económicamente.

La consecuencia no es solo la miseria para buena parte de la población, sino también la polarización socioeconómica, esto es, un proceso por el cual mientras que algunos se empobrecen otros se enriquecen. En efecto, la denominada "limpieza étnica" y otras prácticas de despojo de los sectores vulnerables, provocan la miseria de las familias expulsadas, mientras que enriquecen a los poderosos, que en un contexto de guerra son los que están en disposición de ejercer la violencia armada. Así pues, en definitiva, las crisis humanitarias, y mucho más aún en contextos de conflicto armado, hay que contemplarlas como procesos de transferencia de recursos económicos de los más vulnerables hacia los poderosos, dándose una polarización socioeconómica que resulta esencial para entender los desastres y las guerras, si bien queda con frecuencia oculta.

Las guerras civiles actuales tienen otros muchos impactos destructivos sobre la población, contribuyendo a la gestación de crisis humanitarias: a) las "migraciones forzadas", que fragmentan las comunidades y dan lugar a dos colectivos altamente vulnerables, el de las personas refugiadas y el de las desplazadas internas; b) la paralización de los servicios básicos, tales como la educación y la salud, como consecuencia del movimiento poblacional, de la quiebra de las políticas públicas, o de que tales servicios constituyen un objetivo de guerra; c) las crisis sanitarias (las epidemias son el principal causante de muerte en las guerras) y las hambrunas, muchas veces deliberadamente provocadas como un arma de guerra para sojuzgar a la población civil enemiga; d) la fragmentación de las comunidades e incluso de las familias, a lo que contribuye el éxodo de la población; e) la alteración de las relaciones de género y, más concretamente, un deterioro de las condiciones socioeconómicas y de vida en general de las mujeres; y f) la alteración de las pautas morales y éticas que regulan la convivencia. 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.

En cuanto al análisis de estos tipos de guerras, cabe decir que las disciplinas ocupadas en su estudio, como las Relaciones Internacionales o los estudios sobre paz y conflictos, tienen ciertas dificultades para proporcionar explicaciones teóricas coherentes de sus causas. Décadas atrás, las explicaciones tradicionales se formularon pensando en las guerras entre estados, pero sin embargo los conflictos armados actuales presentan otras características, y no disponemos aún de herramientas teóricas suficientes para darles una explicación satisfactoria. A ello contribuye el hecho de que cada guerra es diferente a las demás, tiene sus propias peculiaridades; y también que la propia lógica y dinámica de cada guerra va evolucionando a lo largo del tiempo. En cualquier caso, la bibliografía centra sus análisis sobre las causas fundamentalmente en tres tipos de dimensiones: la identitaria, la política y la económica. Por el contrario, la dimensión ideológica claramente ha perdido peso con respecto a las guerras civiles libradas durante el período de la Guerra Fría, en el que, en el marco de la división bipolar entre ambos bloques, tales conflictos armados reflejaban la confrontación entre dos modelos políticos y económicos, librándose por actores con ideologías y agendas políticas contrapuestas.

En efecto, el debilitamiento de los factores ideológicos ha coincidido con un auge de los de tipo identitario, en particular, con una revitalización de las llamadas identidades elementales (etnia, clan, tribu, religión, etc.). Se interpreta que tal revitalización ha venido estimulada en muchos países por el aumento de la pobreza y de las desigualdades socioeconómicas derivadas de la crisis económica y de la globalización. Sería fruto, además, del debilitamiento del propio Estado y del sentimiento de ciudadanía entre su población, esto es, de la idea de pertenencia a un Estado en base a una serie de obligaciones y derechos jurídicos. Por último, vendría motivada también por una cierta pérdida de los referentes ideológicos universales (tales como décadas atrás pudieron ser ideas como las de justicia social, revolución, etc.), referencias utópicas universales que podían ser compartidas por grupos identitarios diferentes. Pues bien, en este contexto, en muchas sociedades se ha producido durante las dos últimas décadas un refuerzo del sentimiento de pertenencia a uno u otro grupo identitario, revitalización de identidades particularistas que a veces se formulan en clave de confrontación mutua.

Ahora bien, ¿significa esto que la confrontación identitaria, en particular entre diferentes grupos étnicos, es una de las causas de las guerras civiles recientes o actuales? Una parte de la bibliografía, así como con frecuencia los medios de comunicación, apuntan en esa dirección, que se ha convertido en una explicación un tanto fácil y estereotipada. Sin embargo, otros muchos formulan explicaciones más sofisticadas y convincentes, al entender que la exacerbación de los factores identitarios no es una causa en sí del conflicto, si bien sí contribuye al mismo por diferentes vías. En primer lugar, conforme las ideologías han perdido peso, las identidades han ganado un creciente papel como articuladores y movilizadores del descontento de los sectores desfavorecidos y que se sienten marginados por el sistema político y económico. En segundo lugar, la exacerbación identitaria (como ocurrió en la antigua Yugoslavia en torno a su desmembración) ha sido estimulada e instrumentalizada por diferentes sectores poderosos, como forma de garantizarse una base social de apoyo, al servicio de sus propios intereses económicos y políticos.

Como apuntábamos, al margen de dicho enfoque identitario, un segundo enfoque explicativo de las causas de las guerras civiles se centra en factores políticos, concretamente en la crisis de gobernabilidad y de legitimidad del Estado. En las últimas décadas, quizá ya desde la crisis del petróleo de los años 70, se asiste en muchas zonas del Tercer Mundo a una erosión progresiva del Estado, de sus

capacidades financieras, administrativas y políticas, así como de la cohesión nacional y del sentimiento de pertenencia al mismo por parte de la población. La consecuencia de este debilitamiento se ha plasmado en la conformación de tres tipos de Estados, en una escala de progresiva erosión: a) *Estados débiles*, denominación aplicada a aquellos con pocos recursos económicos, técnicos, políticos, etc.; b) *Estados frágiles*, en los que existe una fuerte inestabilidad social y política; y c) *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, con lo que no monopoliza la violencia ni garantiza en aquellas la seguridad y los servicios básicos (Cliffe y Luckham, 1999).

Un tercer enfoque explicativo de las causas se centra en los factores económicos, concretamente de tres tipos. El primero de ellos es la pobreza, que muy frecuentemente se ha visto como una de las principales causas de los conflictos armados internos. Sin embargo, tal relación causal no es tan clara, como prueba el hecho de que existan países muy pobres pero que sin embargo son bastante estables y pacíficos, como Tanzania. Ahora bien, sí parece más verosímil que actúe como causa no ya la pobreza, como situación, sino el empobrecimiento como proceso, y más concretamente si implica una "privación relativa", esto es, un aumento de las diferencias socioeconómicas: la polarización social ocasionada por el empobrecimiento de unos sectores y el enriquecimiento de otros suele venir acompañada también de prácticas de marginación y exclusión, todo lo cual contribuye a situaciones de descontento y agitación social.

Un segundo factor económico consiste en la lucha por el acceso y control de los recursos naturales, lucha que puede darse a dos niveles. Por un lado, puede tratarse de una rivalidad entre diferentes grupos, que con frecuencia tienen rasgos identitarios propios, que pugnan por el control de la tierra u otros recursos básicos para su subsistencia. Por otro lado, también cabe hablar de una rivalidad internacional, geopolítica, por el control de determinados recursos estratégicos (como el petróleo, el gas o el coltán), la cual acaba incidiendo decisivamente en la conformación de guerras civiles, como ocurre en el caso de la R. D. del Congo.

Un tercer factor económico analizado en relación a las causas de las guerras es la denominada "economía política de la guerra", que ha sido analizada por autores como Mark Duffield (1994) o David Keen (1998). Con ese concepto nos referimos a un

amplio conjunto de actividades semiclandestinas (narcotráfico, contrabando, explotación y comercialización de diamantes, comercio de armas, etc.) que son llevadas a cabo por redes mafiosas dirigidas por señores de la guerra, empresarios o políticos, los cuales utilizan la violencia para proteger y expandir sus intereses y tales prácticas. La economía política de la guerra cumple tres funciones básicas: la financiación de los contendientes en las guerras civiles (al menos de los grupos irregulares, esto es, de los que no son el Ejército nacional), la provisión de empleo e ingresos a parte de la población en un contexto de crisis económica y, por último, el enriquecimiento de los grupos poderosos que controlan estas actividades. Así pues, la guerra es un contexto de cierto caos, violencia e impunidad en el que se pueden hacer negocios lucrativos. Como dice Keen (1996:68-69), "El objetivo no es la victoria sino simplemente hacer dinero sin que te maten". Esto ha llevado a pensar a algunos que la economía política de la guerra es la causa fundamental de las guerras civiles actuales, por encima de cualquier otra razón política o de otro tipo. No obstante, como señalan Cliffe y Luckham (1999), parece más razonable pensar que tales actividades no suelen ser la causa inicial del conflicto armado (causas que son frecuentemente de tipo político), sino más bien un factor que estimula la prolongación del mismo una vez que ya está en marcha.

Acabamos de ver cómo existen diferentes líneas explicativas sobre las guerras civiles, explicaciones que se centran en gran medida en factores de tipo interno. Sin embargo, es preciso subrayar que esos factores están estrechamente conectados con otros de tipo externo, tales como la rivalidad geopolítica a escala mundial por los recursos naturales estratégicos, las redes transnacionales de tráfico de armas o drogas, la existencia de paraísos fiscales donde se depositan los rendimientos de la economía política de la guerra, o la propia globalización neoliberal, como proceso que incrementa las desigualdades mundiales y contribuye a la erosión de muchos estados. En efecto, en contraposición con autores liberales, como Doyle (1996), que consideran que la globalización liberal contribuye a un mundo pacífico y en progreso, otros analistas críticos con ella, entre los que destaca Duffield (2004), subrayan que ha contribuido al aumento de las desigualdades, a la desestructuración socioeconómica y al debilitamiento de los Estados periféricos, todo lo cual en definitiva ha propiciado la gestación de las guerras civiles. En suma, los conflictos llamados "internos" no lo son tanto, sino que reflejan también rivalidades transnacionales y globales.

A partir del análisis que hemos realizado de las diferentes explicaciones sobre los conflictos podemos extraer algunas conclusiones que pueden ser aplicables a la acción humanitaria. Primera, las guerras civiles son el principal causante de las denominadas Emergencias Políticas Complejas, crisis humanitarias de carácter multidimensional. Como consecuencia, la acción humanitaria tiene que tener en cuenta el conjunto de factores políticos, económicos y socioculturales, que subyacen a estas crisis. Segunda, se trata de crisis sistémicas, que reflejan una crisis del sistema económico y político, así como del presente modelo de globalización. De este modo, las intervenciones a corto plazo no bastan, ni la acción humanitaria puede ser una respuesta suficiente frente a esos conflictos. En última instancia, es precisa una reflexión crítica sobre el fracaso del modelo de desarrollo. Tercera, estos conflictos responden a factores causales micro y locales, pero también a factores macro y globales, algo que frecuentemente se olvida. En efecto, las formulaciones y metodologías que buscan la utilización de la acción humanitaria como un instrumento para la construcción de espacios locales de paz con frecuencia olvidan la limitación de este enfoque, por cuanto incluso los conflictos denominados internos responden en gran medida a dinámicas y rivalidades internacionales y globales, algo que muchos enfoques tienden a minimizar. Cuarta, las guerras civiles tienen perdedores, los sectores vulnerables hacia los que la acción humanitaria tiene que volcarse, pero también ganadores, esto es, actores que obtienen beneficios políticos y económicos de la violencia y de la crisis humanitaria. Por consiguiente, la acción humanitaria en situaciones de conflicto tiene que ser muy consciente de que opera en contextos políticamente muy sensibles, donde se dirimen diferentes intereses, y donde su propia actuación puede verse entorpecida por quienes se benefician de la crisis.

Debates y evolución de la acción humanitaria

Sería oportuno abundar a continuación en cómo ha evolucionado la acción humanitaria en este contexto de la posguerra fría, y cómo se ha incorporado a la misma el análisis de los conflictos y la respuesta a los mismos.

Un primer elemento que habría que mencionar es que, desde mediados de los años noventa, se convierte en hegemónico lo que se denomina el nuevo humanitarismo, diferente del humanitarismo clásico en cuanto a sus objetivos, sus fundamentos, sus

instrumentos y sus implicaciones políticas. El humanitarismo clásico, que hunde sus orígenes en la batalla de Solferino (1859) y la fundación del Comité Internacional de la Cruz Roja (1864), experimentó una profunda transformación al concluir la Guerra Fría como consecuencia de tres factores principales. El primero fue el cambio del contexto geopolítico internacional, ya mencionado anteriormente, que contribuyó a que gran parte de la acción humanitaria se moviera en contextos de guerra civil y de operaciones de paz de las Naciones Unidas. Se trata de entornos muy volátiles y complejos, donde la acción humanitaria afronta mayores dificultades, sus objetivos tienen que ser necesariamente diferentes a los que persigue en los desastres naturales, y donde mantiene una inevitable pero complicada relación con los militares.

El segundo factor que alumbró el nuevo humanitarismo fue el creciente interés que desde los años 90 han mostrado los gobiernos por la ayuda humanitaria, al percibir que les podía proporcionar rendimientos mediáticos y electorales. Así, frente a un humanitarismo crítico e independiente en la década anterior, en la posguerra fría los gobiernos muestran su interés por la ayuda humanitaria y la incorporan a la gama de instrumentos de su política exterior.

Un tercer y último factor que propició el nuevo humanitarismo fue la proliferación de críticas a la formulación, implementación y resultados de la acción humanitaria. Muchas de tales críticas se habían formulado ya en la década anterior, pero cobran fuerza con motivo de una evaluación internacional realizada en 1995 sobre la crisis de Ruanda, que constató serios problemas como la descoordinación entre las ONG, la falta de profesionalidad, la improvisación, la ineficacia, la generación de dependencia entre los receptores, etc. Una de las principales críticas, expresada entre otros por Mary Anderson (1999), es que la ayuda humanitaria muchas veces contribuye a agravar y prolongar los conflictos armados. Ante ello, dicha investigadora, aplicando el principio hipocrático, formula una exitosa propuesta conocida como *do no harm*, esto es, el principio de que es mejor no proporcionar ayuda alguna en el caso de que se alberguen dudas sobre si su impacto va a resultar negativo más que positivo.

Otro serio cuestionamiento del humanitarismo clásico radicaba en el argumento de que su principio de neutralidad no es solo muy difícil de cumplir en las guerras civiles actuales, sino que además puede resultar inmoral. ¿Cómo pretender ser neutral, afirmaban algunos a principios de los 90, en contextos en los que unos practican el genocidio o la limpieza étnica y otros los sufren, cuando unos son víctimas y otros

victimarios? Una última crítica que emergió ya en los años 80 cuestionaba la utilidad de una ayuda humanitaria que pretendiera ser meramente paliativa, orientada al alivio de los síntomas de las crisis pero no a la solución de sus causas. Frente a la visión tradicional de las crisis humanitarias como eventos anómalos y relativamente fortuitos, en esa década se consolidó una nueva explicación que las veía como resultado de unos altos niveles de vulnerabilidad, derivada en gran medida de las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales. En suma, actuar de forma eficaz contra las crisis requeriría ir contra sus raíces, afrontando la vulnerabilidad que actúa como caldo de cultivo para su desencadenamiento.

Así pues, como consecuencia de todas estas críticas, así como del nuevo contexto geopolítico mundial y del aumento del interés de los gobiernos por utilizar la ayuda humanitaria al servicio de su política exterior, a principios de los años 90 se conforma lo que diferentes autores han denominado el "nuevo humanitarismo" (o, también, "humanitarismo orientado a objetivos"). Constituye una nueva forma de entender la ayuda humanitaria, que difiere del humanitarismo clásico en cuanto a objetivos, fundamentos e instrumentos de actuación (Pérez de Armiño, 2002:11-29).

Una primera diferencia entre ambos tipos de humanitarismos radica en que el clásico era paliativo, esto es, su objetivo se limitaba a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, en tanto el nuevo persigue objetivos más amplios: además de esos dos citados, asume también otros tres, como son el contribuir al establecimiento de unas bases para el desarrollo futuro, a la promoción de los derechos humanos y a la construcción de la paz. Se trata de objetivos más ambiciosos y de largo plazo que los anteriores, consistentes en impulsar procesos de naturaleza social y política. Como consecuencia, el resultado final ha sido que la ayuda humanitaria ha pasado a responder a una motivación esencialmente política, y que ha entrado a formar parte de una estrategia política integral de los países donantes. En efecto, si la ayuda humanitaria clásica se concebía como independiente y al margen de la política, en las dos últimas décadas se ha configurado como un instrumento más de la política exterior de los gobiernos donantes, como pueden ser su política económica y comercial, su política en materia de seguridad, sus relaciones diplomáticas o sus instrumentos de cooperación al desarrollo. En suma, el rasgo principal del nuevo humanitarismo es la politización, la instrumentalización política, de la ayuda humanitaria.

Esta transformación viene acompañada también de un cambio en la fundamentación ética de la ayuda humanitaria. El humanitarismo clásico se basaba en una ética deontológica, esto es, en el "imperativo humanitario", en el principio del deber de dar ayuda a nuestros semejantes en situaciones de necesidad. 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 del previsible impacto que tendrá. De este modo, se ha quebrado la obligación, siquiera moral, de dar ayuda a nuestros semejantes en toda circunstancia. Pues bien, el cambio en estos fundamentos éticos acompañado de la citada politización de la ayuda humanitaria 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.

En conclusión, desde los años 90, la ayuda humanitaria pasó a ser una ayuda mucho más condicionada desde el punto de vista político, más controlada por los gobiernos que anteriormente, e incluso frecuentemente militarizada. 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". Tal instrumentalización se percibe claramente en casos como Afganistán e Irak, donde los propios ejércitos ocupantes realizan actividades que denominan como 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 grupos.

En este difícil contexto, la ayuda humanitaria está sometida a importantes tensiones que contribuyen a alimentar la discusión sobre su naturaleza y resultados. En efecto, en el sector humanitario se vienen manteniendo en los últimos años numerosas líneas de debate, entre las que podríamos destacar las siguientes.

El primer objeto de discusión gira en torno a la coordinación de la ayuda y de sus diferentes actores, uno de sus principales talones de Aquiles. Esta cuestión ha ganado relieve debido a que en la posguerra fría se ha registrado una proliferación de actores implicados de una u otra forma en las respuestas humanitarias, singularmente de

ONG, pero también de otros, como los ejércitos (que reclaman que algunas de sus actividades son humanitarias, cosa negada por la mayoría de las ONG e investigadores), los medios de comunicación, o incluso las empresas privadas. Esta proliferación de actores ha contribuido a incrementar el problema de coordinación tanto a escala global como nacional y local, entre todos ellos: entre las ONG, entre éstas y las agencias de Naciones Unidas, entre unas y otras con los gobiernos locales, etcétera. Ciertamente ha habido algunos avances en materia de coordinación mediante la creación de diferentes instituciones (como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, de Naciones Unidas; o la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Unión Europea, ECHO), o gracias a diferentes iniciativas, como la elaboración en 1994 del Código de Conducta para la Ayuda Humanitaria; el Proyecto de la Esfera, lanzado en 1997 para establecer unos estándares mínimos para la ayuda; o el mecanismo de clusters, establecido por Naciones Unidas para la coordinación de la ayuda por sectores de actividad. En cualquier caso, la mejora de la coordinación sigue siendo una necesidad palpable, pero hay que apreciar el valor que tienen las diferentes iniciativas adoptadas para su mejora.

Otro importante debate en el campo de la ayuda humanitaria se centra en cómo mejorar su calidad, eficiencia y rendición de cuentas ante los beneficiarios. Como hemos comentado, la ayuda presenta muchas deficiencias que han sido constatadas por numerosos estudios académicos e informes de evaluación. Sin embargo, en este terreno también son numerosas las iniciativas emprendidas por las ONG, agencias multilaterales e incluso gobiernos donantes.

Otro de los principales retos y debates, en particular entre las ONG y los especialistas, gira en torno a cómo preservar el "espacio humanitario", es decir, la capacidad de las organizaciones humanitarias de trabajar con independencia y siguiendo los principios humanitarios. Esta aspiración se traduce en dos preocupaciones concretas. La primera es la de despolitizar la ayuda humanitaria para garantizar su independencia y evitar que se instrumentalice. En este sentido, cabe señalar que existe una creciente preocupación por la erosión, constatada en diferentes estudios, que está experimentando la imagen de las organizaciones humanitarias en países en contextos de conflicto, en particular en países musulmanes como Irak o Afganistán. Tales organizaciones son con frecuencia percibidas como instrumentos de las tropas ocupantes y de una agenda agresiva de los países occidentales, todo lo cual está

mermando su capacidad de actuación e incluso la seguridad de los trabajadores humanitarios.

La segunda preocupación se refiere a la necesidad de frenar la tendencia a la militarización de la ayuda humanitaria en contextos de conflicto armado, como se percibe en los casos de Afganistán, Irak y otros. Esta es una tendencia generalizada, presente en la OTAN, en numerosos países occidentales y en el propio Estado español, como prueba el hecho de que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 incluya entre las funciones de las Fuerzas Armadas españolas las tareas de ayuda humanitaria y reconstrucción. Sin embargo, la opinión mayoritaria entre las ONG humanitarias y los investigadores en la materia es que los ejércitos no son actores humanitarios, y que sus actividades no pueden ser consideradas como ayuda humanitaria, en la medida en que como instituciones armadas del Estado no pueden cumplir principios humanitarios tales como la neutralidad, la imparcialidad o la independencia. No obstante, hay que reconocer que algunas de tales actividades (escolta de la ayuda, apoyo logístico, transporte, etc.) pueden resultar necesarias y valiosas en contextos de alta inseguridad, por lo que la relación en el terreno entre los humanitarios y los militares es con frecuencia ineludible y necesaria. Así pues, han surgido diferentes propuestas de regulación de tales relaciones, entre las que destacan las Directrices de Oslo, formuladas por la OCHA de Naciones Unidas en 1994.

Para acabar, es oportuno mencionar otro debate crucial y que nos interesa aquí especialmente, referido al potencial que la acción humanitaria puede encerrar como instrumento al servicio de la construcción de la paz. Se trata de un debate que, desde los años 90, ha cobrado fuerza sobre todo respecto a la cooperación al desarrollo, aunque también ha penetrado en el campo humanitario. En efecto, existe 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.

Como hemos visto, la ampliación de objetivos que ha representado el nuevo humanitarismo ha conllevado la erosión de los principios humanitarios y la distorsión de la naturaleza de la acción humanitaria. Por esta razón, algunos vienen proponiendo últimamente una "vuelta a las bases", esto es, el retorno a una acción humanitaria paliativa, asistencial y a corto plazo, como mejor forma de librarla de la instrumentalización política. Esta es una opinión minoritaria, aunque al parecer

emergente. La pregunta clave es si la única forma de defender el espacio humanitario consiste en renunciar a tener las miras puestas en la construcción de la paz, el desarrollo y los derechos humanos; o si por el contrario existen vías de contribuir en la medida de lo posible a todo ello sin verse instrumentalizados por las políticas exteriores de los gobiernos donantes o las agendas de seguridad de las tropas ocupantes en diferentes países en conflicto.

Enfoques y herramientas para la construcción de la paz: pertinencia y críticas

La percepción emergente durante al menos las últimas dos décadas, de que las guerras civiles están íntimamente relacionadas con problemas del desarrollo y del subdesarrollo, ha tenido como consecuencia práctica la generación de diferentes enfoques teóricos, metodologías y herramientas operativas orientados a utilizar la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria al servicio de la construcción de la paz. El punto de partida es que todo proyecto o programa de ayuda conlleva un impacto en diferentes planos sobre las comunidades donde se implementa, sea éste negativo o positivo, directo o indirecto, intencionado o no.

En este sentido, desde los años 90 existe 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. De todas formas, habría que matizar que en la acción humanitaria siempre ha estado 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.

Esta visión de la acción humanitaria como posible instrumento para la construcción de la paz ha dado lugar a diferentes enfoques teóricos, metodologías y técnicas.

El primer enfoque al respecto es minimalista y aboga simplemente por minimizar el impacto negativo de AH en conflictos. Esta propuesta de mínimos aboga por que la ayuda siga el principio *do no harm* (no hacer daño), esto es, que cuando menos no

cause más perjuicio que beneficio, que no contribuya a agravar y prolongar el conflicto armado. Ese principio, como ya hemos dicho, fue formulado por Mary Anderson (1999) inspirándose en el principio hipocrático, y propone que es mejor no proporcionar ayuda si existe un riesgo razonable de que su impacto vaya a ser negativo.

Otras propuestas parten de un enfoque maximalista de la acción humanitaria, de ampliación de sus objetivos, que podríamos calificar como de *do good*, esto es, de maximizar la utilidad de la acción humanitaria para la construcción de la paz a escala local.

En esta línea, autores como la propia Mary Anderson (1999) han formulado la idea de que la ayuda humanitaria puede contribuir a generar "capacidades locales para la paz" si es canalizada a través de, y sirve para reforzar a determinados actores que se han desconectado del conflicto y son proclives a la convivencia pacífica, tales como consejos de ancianos, organizaciones de mujeres y otros colectivos proclives a la convivencia pacífica.²

Igualmente, diferentes investigadores y agencias de ayuda (como las de Suecia, Reino Unido, Noruega o Canadá) han desarrollado diferentes metodologías para que los proyectos de ayuda sean "sensibles al conflicto" (*conflict sensitive*), esto es, se planifiquen y ejecuten tomando en cuenta su posible impacto en términos de aumento de las tensiones o, por el contrario, de construcción de la paz, incidiendo positivamente en las dinámicas locales del conflicto³. Este enfoque ha dado lugar a diferentes herramientas de planificación y ejecución de la cooperación y de la ayuda humanitaria, entre las que destacan las formuladas por la agencia bilateral británica DFID y denominadas *Peace and Conflict Impact Assessment*. Este marco analítico se centra en tres elementos del conflicto: las estructuras o factores subyacentes, los actores y sus motivaciones, y las dinámicas del mismo (Goodhand, 2006:29).

² Esta visión de apoyar el desenganche del conflicto por diferentes sectores choca con otras visiones respecto a cómo incidir en una situación de conflicto. Así, Gilgan (2001) lo que propone es apoyar diferentes formas de resistencia ante el conflicto.

³ Un análisis de los diferentes enfoques "sensibles al conflicto", con una valoración de sus fortalezas y debilidades, puede verse en Gailgals y Leonhardt (2001). El enfoque de la "ayuda para la paz" y sus diferentes herramientas prácticas son también analizados en Paffenholz y Reyhler (2007), que ofrece además una guía operativa para su planificación y para su evaluación.

Las herramientas y metodologías sensibles al conflicto persiguen que la acción humanitaria contribuya a la construcción de la paz, para lo cual se orientan por ejemplo a:

- a) Reforzar a los "conectores" y "capacidades locales para la paz", sobre los que reconstruir la paz (grupos, organizaciones, prácticas de solidaridad, intereses compartidos, símbolos comunes...).
- b) Buscar la reconciliación mediante la colaboración en temas de interés común (programas de salud...).
- c) Reducir los niveles de inseguridad (presencia internacional generadora de un entorno de seguridad, programas reintegración de soldados...).
- d) Proteger los derechos humanos, recordando a los contendientes sus obligaciones.
- e) Promover el capital social y la participación comunitaria.
- f) Promover sistemas económicos y sociales sostenibles.

La aplicación de estas herramientas y técnicas, sin embargo, afrontan diferentes problemas. Uno de ellos es la frecuente falta de destrezas suficientes para utilizar la acción humanitaria para la construcción de la paz, por parte de las agencias y trabajadores humanitarios. En concreto, se constata una falta de:

- Análisis y comprensión por parte de los donantes sobre los conflictos armados y las Emergencias Políticas Complejas (en particular, de la naturaleza de éstas como crisis de carácter múltiple, sistémico, dinámico en el tiempo; de las condiciones y dinámicas sociopolíticas locales; de la dimensión histórica del conflicto).
- Capacidad de aprendizaje institucional de las agencias humanitarias.
- Metodologías desarrolladas y adecuadas para evaluar las actividades de construcción de la paz (ALNAP)
- Formación del personal de ONG humanitarias sobre la cuestión (según VOICE, la coordinadora de ONG humanitarias de Europa, sólo el 7% de sus organizaciones integrantes dan formación sobre conflictos y acción humanitaria en conflictos). Esto tiene que ver con el hecho, señalado por Vaux (2001), de que las ONG de desarrollo hasta recientemente han sido ciegas al conflicto y la seguridad.
- Falta de integración de la sociedad civil, por parte de los donantes, en los procesos de paz.

Un segundo problema relativo a estas herramientas es que se centran en un ámbito de actuación local, comunitario, pero quedan fuera los niveles nacional e internacional del conflicto. 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, en los cuales seguramente la acción humanitaria no tendrá incidencia alguna. Existe falta de comprensión de la interrelación entre esos diferentes niveles, así como también un riesgo a desconsiderar los enfoques analíticos de corte estructuralista, centrados en las estructuras del sistema económico global. A su vez, la acción humanitaria no debe ser vista como la solución a situaciones de conflicto, que más bien necesitarán soluciones políticas o de otro tipo.

En tercer lugar, y en ese mismo sentido, la construcción de la paz parece un objetivo amplio y ambicioso, que rebasa las modestas posibilidades de la acción humanitaria. A la ayuda humanitaria 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.

En cuarto lugar, la asunción de objetivos de construcción de la paz a veces puede entrar en contradicción con la misión principal de la acción humanitaria, cual es la de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. En efecto, si se aplican "condicionalidades de paz", para alentar la reconciliación política y social⁴, la acción humanitaria puede tener utilidad dudosa en cuanto a sus metas esenciales. Del mismo modo, cabe pensar que la paz puede ser a veces un objetivo motivado más por el deseo de estabilizar un país, aceptando para ello un determinado *status quo*, que por el deseo de alcanzar unas condiciones de justicia, lo cual plantea problemas éticos.

En quinto lugar, la orientación hacia un objetivo político como es la paz puede acarrear, en última instancia, una instrumentalización política de la acción humanitaria, y una erosión de los principios humanitarios y del espacio humanitario. En particular, es evidente que en el marco político vigente, tales herramientas tienden

⁴ En efecto, 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).

a ser utilizadas por los donantes para la promoción de modelos políticos y económicos basados en la paz liberal. Tal expansión de la agenda liberal, abrazada por algunos como un avance positivo de la humanidad, es criticada por algunos 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 de la lucha contra el terrorismo internacional (Duffield, 2004), como un instrumento de dominio del Norte en los llamados "estados fallidos" (Yannis, 2002)..

Conclusiones

Desde principios de los años 90, el nuevo humanitarismo ha extendido los objetivos clásicos de la acción humanitaria para incorporar la construcción de la paz, además de la promoción de los derechos humanos y del desarrollo. En este contexto, y habida cuenta de la interrelación existente entre el desarrollo y la paz, así como el inevitable impacto que la ayuda tiene, para bien o para mal, en los contextos de conflicto, se han desarrollado diferentes enfoques sobre el papel de la acción humanitaria en relación a los conflictos. En este sentido, está ampliamente aceptado que las ONG y agencias humanitarias tienen que desarrollar sus capacidades y destrezas de forma que su trabajo en conflictos sea más efectivo, y que, conforme a un enfoque minimalista, no contribuya a agravar el mismo. Sin embargo, resulta más controvertida la idea de que la acción humanitaria tenga que asumir un papel más explícito como instrumento para la construcción de la paz (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 contingente que apunta además en direcciones divergentes, con lo que faltan estudios comparativos clarificadores que permitan extraer conclusiones amplias. Por el momento, hacer generalizaciones parece un ejercicio peligroso (Goodhand, 2006:99, 101-102).

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, y se ubica en el ámbito local y comunitario, con lo que difícilmente puede incidir en las causas y dinámicas internacionales y globales del conflicto. Pero, dicho esto, es preciso valorar también la potencialidad que encierra para actuar a dicha escala local, lo cual depende mucho de la naturaleza precisa del contexto. Se trata de un instrumento modesto, pero complementario y con potencialidades que pueden aprovecharse.

En cualquier caso, es preciso ser conscientes de que estas posibilidades que ofrece vienen condicionadas y limitadas por la utilización política que estos enfoques han ido experimentando al servicio de la ortodoxia neoliberal, así como, sobre todo tras el 11-S, del intervencionismo militar en la periferia inestable del mundo.

Bibliografía

ADAMS, Mark y Mark BRADBURY (1995), *Conflict and development. Organisational adaptation in conflict situations*, Oxfam Working Paper, Oxfam (UK and Ireland), Oxford.

ANDERSON, Mary B. (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace-or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres.

BARBEITO THONON, Cécile, Gema REDONDO DE LA MORENA y Núria TOMÀS COLLANTE (2002), *La construcción de la paz aplicada. Claves para incorporar una perspectiva de construcción de la 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.

BONINO, Francesca y Antonio DONINI (2009), *Aid and Violence: Development policies and Conflict in Nepal*, Tufts University, Boston (EE.UU.).

BOYCE, J. (2002), *Investing in Peace. Aid and Conditionality after Civil Wars*, Adelphi Paper, nº 353, Institute of International and Strategic Studies (IISS), Septiembre.

CLIFFE, L. y R. LUCKHAM (1999), "Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State", *Third World Quarterly*, vol. 20, nº 1, pp. 27-50.

DE WAAL, A. (1996), "Contemporary Warfare in Africa: Changing Context, Changing Strategies", *IDS Bulletin*, vol. 27, nº 3, pp. 6-16.

DE ZEEUW, Jeroen (2001), *Building Peace in War-Torn Societies: from Concept to Strategy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', La Haya.

DOYLE, M. W. (1996), "Reflections on the liberal peace and its critics", en BROWN, M. E. y S. M. LYNN-JONES y S. E. MILLER (eds.), *Debating the Democratic Peace*, MIT Press, Cambridge (Mass.).

DUFFIELD, M. (1994), "The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid", en MACRAE, J. y A. ZWI (eds.), pp. 50-69.

DUFFIELD, M. (2004), *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Los libros de la Catarata, Madrid

GAILGALS, Cynthia con Manuela LEONHARDT (2001), *Conflict-Sensitive Approaches to Development. A Review of Practice*, Saferworld, International Alert, International Development Research Centre, Londres.

GILGAN, M (2001), "The rationality of resistance: alternative for engagement in complex emergencies", *Disasters*, 25 (1), pp. 1-18.

GOOHAND, Jonathan (2006), *Aiding Peace. The Role of NGOs in Armed Conflict, Practical Action Publishing*, Rugby (Reino Unido).

GOODHAND, Jonathan y David HULME (1997), *NGOs and Peace Building in Complex Political Emergencies: An Introduction*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester.

GOODHAND, Jonathan y David HULME (1999), "From wars to complex political emergencies; understanding conflict and peacebuilding in the new war disorder", *Third World Quarterly*, special issue 20 (1), pp. 13-26.

GOODHAND, Jonathan (2006), *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby (Reino Unido).

KALDOR, M. (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona.

KEEN, D (1996), "Organised chaos: not the new world we ordered", *World Today*, enero.

KEEN, D. (1998), *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper nº 320, Londres.

PAFFENHOLZ, Thania y Luc REYCHLER (2007), *Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Nomos, Baden-Baden (Alemania).

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.) (2000), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria y HEGO, Barcelona. Disponible en <http://dicc.hegoa.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.

UVIN, Peter (2002), "The development/peacebuilding nexus: a typology and history of changing paradigms", *Journal of Peacebuilding and Development*, 1 (1), pp. 5-24.

TSCHIRGI, Neclâ (2003), *Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, 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.

VAUX, Tony (2001), *The Selfish Altruist. Relief Work in Famine and War*, Earthscan, Londres.

YANNIS, A. (2002), "State collapse and its implications for peace-building and reconstruction", *Development and Change*, 33 (5), pp. 817-836.