

CAPITULO TERCERO

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG

LA OTRA CARA DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LAS ONG

FRANCISCA SAUQUILLO PÉREZ DEL ARCO

Reflexionar sobre las ONG y la seguridad internacional nos obliga, en primer lugar a definir qué entendemos por este tipo de organizaciones. Las ONG son la expresión de la voluntad y de la solidaridad de la ciudadanía, de la sociedad civil articulada, cuyo objetivo final es conseguir un cambio que repercuta en el bien de toda la comunidad. Las ONG existen tanto en los países más ricos como en los empobrecidos. Ambas trabajan de manera conjunta, creando redes sociales que saltan fronteras.

Son organizaciones sin ánimo de lucro e independientes de cualquier ente público. Aunque desarrollan sus actividades en áreas muy diversas, se atribuye este nombre, de manera general, a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, es decir, aquellas que trabajan para el desarrollo de los países empobrecidos. En los últimos años, se viene utilizando también el término ONG humanitarias para referirse a aquellas que llevan a cabo sus actuaciones en el ámbito humanitario.

Casi la mitad de la población en las regiones en desarrollo vivía en la pobreza extrema en 1990(1). La tasa de pobreza comenzó a disminuir en 1999, las ONG pretenden alcanzar la meta de reducir la tasa de pobreza a la mitad en 2015. La búsqueda de un digno nivel de bienestar para los pueblos más deprimidos que habitaban el Istmo centroamericano constituyo, desde el principio de la década de los noventa, uno de los mayores retos para las ONG españolas, entre las que se encon-

(1) Plataforma 2015 y más «Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza y la Desigualdad en tiempos de crisis 2009».

traba el MPDL, con proyectos humanitarios, sanitarios y de seguridad alimentaria.

Todo ese trabajo de fomento en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos centroamericanos, se vio truncado por el paso del huracán Mitch a finales del mes de octubre de 1998, causante de la modificación de la fisonomía de los países afectados (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) y responsable del cambio de las actuaciones que allí se daban (2). En un primer momento tuvimos que dejar de hacer política de desarrollo, en los días críticos en los que las lluvias eran torrenciales, y existían desbordamientos de los ríos, etc ... y ello nos obligaba a realizar labores de evacuación y atención a los damnificados, lo que conocemos como labores de emergencia, para pasar posteriormente a realizar labores humanitarias.

Este hecho, nos hizo ser conscientes de la importancia de la política de Prevención de las catástrofes naturales, como de los conflictos bélicos.

EL NACIMIENTO DE LAS ONG HUMANITARIAS Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

Desde que en 1863, Henri Dunant creara la Cruz Roja, las ONG han realizado tareas humanitarias de asistencia y socorro a las víctimas de los conflictos. Una función inicial que se ha visto ampliada para dar respuesta a las múltiples dimensiones de las crisis. En la actualidad las ONG trabajan en áreas diversas y complementarias como son la prevención, la rehabilitación posbélica, la consolidación democrática, la promoción de los derechos humanos o el fortalecimiento de las redes sociales locales, entre otras muchas. Pero antes de ahondar en estas cuestiones, hagamos memoria para entender cuáles son los pilares en los que se asientan este tipo de organizaciones.

El punto de partida de las ONG humanitarias se sitúa en la Batalla de Solferino, en 1859, cuando Henri Dunant, tras observar el gran número de combatientes heridos que no eran atendidos, organizó a la población civil –principalmente a las mujeres– para ofrecerles la asistencia necesaria independientemente del bando al que pertenecieran. Cuatro años después, nace el Comité Internacional de la Cruz Roja y a mediados del

(2) Publicado por la Revista Tiempo de Paz nº 50-51 invierno 1998.

siglo XX, en 1949, se aprueban los Convenios de Ginebra que constituyen el nacimiento oficial del humanitarismo moderno y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El DIH se asienta en una serie de principios, éticos y operativos, que son los que garantizan la protección efectiva de los derechos de las personas directamente afectadas por las crisis y los conflictos. En primer lugar, las actuaciones deben responder al principio de humanidad, es decir, ofrecer un trato que respete la dignidad de las personas. Deben ser imparciales y, por tanto, responder a las necesidades de la población, independientemente de cualquier otro criterio. Además, deben ser neutrales, o sea, no pueden tomar partido por ninguna de las partes implicadas en el conflicto. Deben ser independientes, lo que significa actuar al margen de criterios e intereses políticos. Y, por último, deben ser universales y atender a todas las personas afectadas por una crisis o un conflicto.

Desde el inicio de su nacimiento, la Cruz Roja basó sus actuaciones en el DIH, tal como hicieron posteriormente las ONG que surgieron a mediados del siglo XX. Organizaciones que se crearon con el objetivo de dar respuesta a las múltiples necesidades de la población que no eran atendidas por los estados. La hambruna en Biafra, en 1968, supuso un paso decisivo en esta dirección, aunque no es hasta principios de los 90, con el fin de la Guerra Fría y el incremento de fondos destinados a la ayuda humanitaria, cuando el papel de las ONG toma un impulso notable.

Aunque las organizaciones englobadas bajo el nombre de «ONG» son muy diversas, comparten de manera general una misma forma de entender las actuaciones humanitarias; una percepción común que viene establecida fundamentalmente por el DIH. El compromiso con estos principios y valores se vio consolidado cuando, en 1994, se aprobó el *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales*. Firmado hoy por cientos de organizaciones, supone la aceptación generalizada de los valores y principios del humanitarismo como rectores de las actuaciones humanitarias.

Esta tendencia a la autorregulación y al respeto de los valores básicos del humanitarismo es lo que otorga a las ONG un papel singular en el contexto de la ayuda humanitaria. Tal como afirma Francisco

Rey, es importante mantener este compromiso porque *«El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como «fundamentalismo» humanitario, pero visto el intento de apropiación del discursos humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr»*.

Una de las cuestiones que insta el DIH y que hoy en día parece olvidarse con frecuencia es aquella que establece que la ayuda humanitaria debe ser realizada por instituciones independientes que garanticen que la atención a las víctimas se realiza de manera adecuada sin importar del bando al que pertenezcan. Esta cuestión que, a nuestro modo de ver es esencial para el ejercicio efectivo de la asistencia humanitaria, queda recogida de manera explícita en el Artículo 9 del Primer Convenio de Ginebra de 1949. Y es precisamente a partir de ello que numerosas ONG comenzaron y mantienen su trabajo de asistencia a las poblaciones víctimas de crisis humanitarias; un trabajo que, como veremos más adelante, engloba hoy en día múltiples y diversas actuaciones que van más allá del puro asistencialismo.

EL PAPEL DE LAS ONG EN LAS ACCIONES HUMANITARIAS: UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

El carácter asistencialista inicial de las respuestas humanitarias ha ido dando paso a otra forma entender este tipo de actuaciones. Las ONG que intervienen en situaciones de crisis, además de ofrecer una ayuda inmediata de emergencia, contribuyen al desarrollo de las personas y los pueblos. Así lo recoge el Código de Conducta de las ONG para el Desarrollo de España (3) en el que se presentan los valores éticos comunes que rigen los modos de actuación y los objetivos de organizaciones que, aunque diversas, entienden el desarrollo y la acción humanitaria bajo el mismo prisma.

En primer lugar, tal como contempla ese texto normativo, las ONGD promueven el desarrollo «entendiéndolo como un proceso de cambio social, económico, político, cultural, tecnológico (...) que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad (...) crea

(3) Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España. Código de Conducta de las ONG para el Desarrollo. Madrid, 1998.

condiciones de equidad en el acceso a los recursos (...) y abre mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades».

Por otra parte, y según ese mismo código, «La ayuda humanitaria debe orientarse siempre al desarrollo y potenciar la utilización de los recursos locales, teniendo en cuenta a la población afectada y buscando en todo momento su participación activa. Debe, además, asegurarse de no estar condicionada por los intereses de cualquier gobierno ni de grupos empresariales» (4).

Bajo la lógica de actuación de las ONG existe, por tanto, una estrecha relación entre las actuaciones humanitarias y aquellas destinadas a combatir la pobreza y fomentar el desarrollo. Está claro que un país pobre o democráticamente frágil tiene más probabilidades de sufrir una crisis humanitaria (5).

La vinculación entre emergencia y desarrollo

Tradicionalmente, las actuaciones de emergencia y aquellas destinadas al desarrollo estuvieron diferenciadas sin que hubiera conexión entre ellas. Los tiempos, los modos de trabajo, los marcos de actuación, los objetivos de una y otra eran –y aún hoy lo son– muy diferentes. Durante mucho tiempo se pensó que si la ayuda de emergencia permitía el regreso de la sociedad al punto en el que se encontraba antes de sufrir la crisis, se podría retomar el proceso de desarrollo. Las crisis se entendían, de este modo, como un elemento externo y puntual cuyo impacto interrumpía temporalmente dicho proceso de desarrollo.

Esta tendencia comenzó a ser cuestionada por diversas ONG en los años 80. En aquel momento, el impacto humano de las crisis comienza a ser observado como consecuencia directa de las vulnerabilidades de las personas. Por otra parte, proliferan las crisis complejas de larga duración que exigen respuestas multidimensionales a largo plazo y, además, las propias necesidades de las víctimas de las crisis demandan acciones que respondan no sólo a sus necesidades más básicas

(4) Idem.

(5) El Reglamento de ECHO (Departamento de Ayuda Humanitaria de la UE) de 1996, tiene una gran relevancia a la hora de establecer este posicionamiento puesto que contempla de manera firme la vinculación entre emergencia y desarrollo como solución a este tipo de crisis humanitarias.

sino también a sus intereses estratégicos. Surge entonces un nuevo concepto conocido como «*continuum humanitario* (6)» que defiende la vinculación directa de ambas áreas de actuación. Partiendo de una concepción lineal del desarrollo, este enfoque entiende que existen fases sucesivas que van desde la emergencia al desarrollo pasando por la rehabilitación. Cada una de estas etapas no comienza hasta que la anterior finaliza de forma que es imprescindible realizar un traspaso coordinado de responsabilidades de unos actores a otros; desde la emergencia al desarrollo.

Aunque esta perspectiva supuso un antes y un después, con el paso de los años sus propuestas se mostraron limitadas porque, como afirma Aitor Moreno Atalaya, «*Cabe preguntarse si es realista pensar que situaciones de crisis recurrente, que expresan el fracaso de un modelo de desarrollo, pueden solucionarse con intervenciones basadas en la distribución de ayuda de emergencia. Si en estas situaciones las organizaciones humanitarias y de desarrollo se limitan a la distribución de ayuda para satisfacer necesidades inmediatas, pueden inhibirse las capacidades de la población, condicionando su recuperación y haciéndola más vulnerable frente a futuras crisis*» (7).

A lo largo de la década de los 90, superada la concepción lineal del desarrollo, las perspectivas de las ONG se afinan con el objetivo de dar respuesta a crisis que son ante todo complejas, recurrentes y en algunos casos hasta crónicas y cuyos procesos de evolución no son ni regulares ni estables. El concepto entonces utilizado es el llamado «*contiguuum emergencia-desarrollo* (8)», por el que se entiende que en cada etapa es necesario realizar actuaciones de diverso tipo, de forma que unas pueden solaparse con las otras. No se trata tanto de una sucesión de fases en las que las acciones quedan delimitadas en compartimentos estancos, sino que la interrelación entre unas y otras es precisamente lo que supone un gran potencial para el cambio social, político y económico.

Esta propuesta que, aparentemente y desde el ámbito teórico, parece sencilla no lo es tanto en la práctica. La realidad de los conflictos

(6) PÉREZ DE ARMIÑO, K. «Vinculación emergencia desarrollo», en HEGOA. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, [en línea] <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/226>, consultado - 14/03/2010.

(7) Asociación Paz con Dignidad. *Revista Pueblos*, nº 20, marzo 2006, pág. 54.

(8) PÉREZ DE ARMIÑO, Op. Cit

y crisis humanitarias actuales es tan diversa como compleja. Establecer los límites no siempre es fácil. Frente a las dificultades de delimitación surgió una nueva iniciativa que traerá al ámbito de la ayuda humanitaria y el desarrollo una nueva metodología de actuación. Mary B. Anderson y Peter Woodrow elaboraron, en colaboración con más de 50 ONG, el *análisis de vulnerabilidades y capacidades* (cuadro 1). La innovación de esta propuesta reside en que además de analizar las vulnerabilidades de las poblaciones afectadas por las crisis estudia también sus capacidades, porque incluso en situaciones extremas, las personas tienen mecanismos de respuesta efectivos. De este modo, las víctimas pasan de ser entendidas como sujetos pasivos y dependientes a entenderse como sujetos activos en las respuestas de emergencia y en los procesos de desarrollo.

Se trata, en definitiva, de identificar las fortalezas (capacidades) y las debilidades (vulnerabilidades) de las personas para diseñar estrategias efectivas que fomenten las primeras y reduzcan las segundas. El marco metodológico que establece se basa en tres pilares fundamentales:

- Las personas se desarrollan por sí mismas, con o sin ayuda externa (potencial de la persona como sujeto de su propio desarrollo).
- El desarrollo reduce las vulnerabilidades y potencia las capacidades (análisis de unas y otras para potenciar un desarrollo humano sostenible).
- Los proyectos de desarrollo no son neutrales, en ocasiones pueden llegar a fomentar el conflicto en lugar de mitigarlo.

A partir de estos tres pilares, este enfoque considera las acciones preventivas como parte del proceso de desarrollo y además entiende que no se trata tanto de volver a la situación previa a la crisis, sino de mejorar las condiciones de vida de las personas, fortalecer sus capacidades y fomentar un desarrollo sostenible. Las crisis humanitarias son entendidas no como una situación excepcional sino como una consecuencia de la vulnerabilidad extrema a la que se ve sometida la población desde un punto de vista multidimensional: social, económico y político. Pensemos, por ejemplo, en los daños causados por el terremoto en Haití: más de 217.000 personas fallecidas y la inmensa mayoría de las infraestructuras del país destrozadas, frente a una persona fallecida a consecuencia de un terremoto de similar intensidad en Japón. El impacto de las crisis, por tanto, está directamente relacionado con los niveles de desarrollo de los países.

CUADRO 1

VULNERABILIDAD Y CAPACIDADES

- *Vulnerabilidad física y material*: son más vulnerables quienes padecen pobreza o situaciones de privación.
- *Vulnerabilidad social y organizativa*: son más vulnerables las personas marginadas de los sistemas económicos, políticos y sociales, así como las comunidades con instituciones ilegítimas, ineficaces o insertas en sociedades desarticuladas y sin redes de solidaridad.
- *Vulnerabilidad de motivación y actitud*: son más vulnerables las personas y las comunidades con actitudes fatalistas y desfavorables al cambio, la participación o la solidaridad.

Las **capacidades** pueden ser definidas como la dotación y el acceso respecto a los recursos, los conocimientos, las actitudes, los derechos y el poder.

- *Capacidad física y material*: elementos que mitigan el impacto de un factor de riesgo, como los recursos económicos y materiales, el acceso a los recursos productivos, la dotación de infraestructuras y el acceso a la educación y la salud.
- *Capacidad social y organizativa*: existencia de instituciones representativas, eficaces y legítimas; de organizaciones sociales efectivas y de amplia base; de redes de solidaridad; y de valores y prácticas que aseguran la plena participación de la población.
- *Habilidades, talentos y actitudes*: las aptitudes, conocimientos y formación que amplían las opciones de las personas y las comunidades, y los valores y comportamientos favorables a la solidaridad, la innovación, la participación y la tolerancia.

FUENTE: Aitor Moreno Atalaya.

En resumen, se trata de un viaje de ida y vuelta: la ayuda de emergencia puede ser estructurada de tal forma que fomente el desarrollo y el desarrollo, a su vez, reduce la vulnerabilidad de la población y, consecuentemente, contribuye a la prevención de crisis futuras. Las ONG tienen en este sentido un importante valor añadido puesto que además de poder integrar ambas cuestiones, cuentan con la capacidad de trabajar directamente con la población, adaptarse a sus necesidades y entenderla protagonista de su propio desarrollo.

El tercer pilar en el que se asienta esta metodología, plantea la necesidad de evaluar los efectos de las actuaciones humanitarias. Es decir, se trata de determinar si contribuyen a la finalización de la crisis o, por el contrario, hacen que, de alguna forma, se perpetúe. Francisco Rey explica claramente este planteamiento: «Cada conflicto se desarrolla en

un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no solo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner sólo algunos ejemplos, esos hechos transmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia (9)».

«Do no harm» –no dañar–, como también se denomina este marco de referencia, propone evitar al máximo las consecuencias negativas que pudiera tener la ayuda humanitaria sobre la población. Esto, según Anderson (10), se consigue mediante lo que denomina «capacidades locales para la paz», que supone, precisamente, el fomento de las capacidades que toda persona tiene para superar la situación de crisis o conflicto y fomentar el desarrollo.

La seguridad humana, más allá de la ausencia de violencia

La capacidad de las personas para elegir el tipo de vida que quieren vivir y su capacidad para acceder a los recursos necesarios para ello están directamente relacionadas con su seguridad. Desde las ONG el concepto de seguridad se entiende indisolublemente unido a un adjetivo: humana. Este paradigma –el de la seguridad humana– define la seguridad de las personas más allá de la mera ausencia de violencia, porque entiende que además hay otras cuestiones clave que deben tenerse en cuenta: la atención de las necesidades básicas, el ejercicio pleno de las libertades y derechos o la garantía de disfrutar de los beneficios del desarrollo en igualdad de condiciones.

La seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales: por un lado, «la libertad respecto a las necesidades básicas (que éstas se vean

(9) REY, Francisco. *Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar*, [en línea] <http://www.iniciativasocial.net/nodanar.htm>, consultado - 1/3/2010.

(10) ANDERSON, M. B. *Do no Harm. How can aid support peace or war*. Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado, 1999.

cubiertas) y [por otro] la libertad respecto al miedo (amenazas, represión, etc.) Las amenazas a la seguridad humana pueden ser crónicas (hambre, enfermedad, represión, etc.) o pueden consistir en perturbaciones repentinas de la vida cotidiana, y pueden deberse a factores naturales o humanos» (11). En la práctica, estas características suponen un reto importante para la forma de entender la seguridad ya que, de esta forma, no se limita exclusivamente al ámbito de las relaciones internacionales sino que exige análisis multidisciplinares que incluyen materias tan diversas como la economía, la política, la agricultura, la educación, las cuestiones de género, la cultura, la salud o la sociología.

Desde este punto de vista, la clave reside en garantizar la seguridad de cada persona en el seno de una sociedad determinada para que no amenace la situación de ninguna otra y, en consecuencia, tampoco sienta su situación amenazada. Para ello, es preciso tener en cuenta una serie de dimensiones: económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, proporcionada por la comunidad y política (Cuadro 2).

CUADRO 2

Tipos de seguridad humana y sus amenazas:		
Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/Indicadores
Seguridad económica	Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad)	Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, aumento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, aumento de disparidad de ingresos entre ricos y pobres
Seguridad alimentaria	Disponibilidad de alimentos y de recursos con los que acceder a ellos	Deterioro del consumo, agotamiento de las reservas alimentarias, aumento de los precios de alimentos, descenso de la producción per cápita de alimentos y aumento de la dependencia de importaciones

(11) FUENTE: Pérez de Armiño, K. y Areizaga, M. «Seguridad humana», en HEGOA, 2000. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, <http://dicc.hegoa.efaber.net>.

Seguridad en salud	Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario	Aumento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable
Seguridad medioambiental	Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo	Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos
Seguridad personal	Ausencia de violencia física	Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc...
Seguridad proporcionada por la comunidad	Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.)	Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico
Seguridad política	Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas	Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar

La complejidad del mundo globalizado, en el que las fronteras pierden sus límites, en el que los conflictos pasan de ser interestatales – como fueron hasta hace muy poco– a ser intraestatales, donde la complejidad de actores crece de manera constante y donde las nuevas amenazas se multiplican, nos obliga a preguntarnos si el concepto de seguridad tradicional es realmente válido. La integridad territorial, la defensa nacional y las estrategias reactivas no son capaces de hacer frente a retos tan complejos. Las ONG, como organizaciones que creen en un mundo justo y equitativo para todas y cada una de las personas que lo habitan, consideran que es necesario dar un giro en estas

políticas hacia propuestas multidimensionales en las que intervengan elementos sociales, culturales, políticos, económicos, etc. El desarrollo no se entiende sin seguridad ni la seguridad sin desarrollo. Tal como afirma el IECAH, «...si bien es cierto que la seguridad es una precondition para el desarrollo (social, político y económico), no lo es menos que el desarrollo es un requisito fundamental para alcanzar mayores niveles de seguridad» (12).

Optamos, por tanto por una visión que no apuesta exclusivamente por la defensa de la soberanía de los países, sino que además invierte en la protección y garantía del desarrollo humano de las personas. Hablamos, pues, de seguridad humana.

La prevención, elemento constante de las etapas humanitarias

El enfoque multidimensional ante las crisis humanitarias hace que las ONG entiendan la prevención como un elemento clave dentro de un proceso a largo plazo en el que intervienen las personas de las comunidades afectadas, los gobiernos locales y otras organizaciones del ámbito humanitario y del desarrollo. Esta visión se ha ido aceptando de manera generalizada por actores implicados en la ayuda humanitaria, como son las agencias de Naciones Unidas o instituciones europeas. No obstante, cabe destacar la singularidad del papel de las ONG para asumir la prevención. Su valor añadido se lo otorga el hecho de estar presentes de manera continuada en las comunidades, lo que les permite conocerlas bien, analizar la progresión de los acontecimientos, estudiar los riesgos y, lo que es más importante, conocer de primera mano las necesidades de las personas directamente afectadas por el potencial riesgo de crisis.

La prevención ante posibles crisis humanitarias se constituye en una pieza imprescindible para el buen funcionamiento de la relación entre seguridad y desarrollo. Se trata de –como dice la conocida y globalmente aceptada sentencia–, prevenir antes de curar. En este sentido, las ONG procuran influir en los gobiernos locales para que incluyan la prevención de conflictos y crisis humanitarias en los planes nacionales de desarrollo. La inclusión de la prevención en este tipo de planes permite consolidar alertas y actuaciones tempranas que evitarán la pérdida de vidas y el

(12) NÚÑEZ, J.A., HAGERAATS, B., REY, F. *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario* Madrid, Cuadernos IECAH, nº 7, Madrid, 2007, p. 7.

retroceso en el desarrollo. No debemos olvidar que una crisis natural o un conflicto pueden acabar en poco tiempo con décadas de crecimiento de los niveles de bienestar social. Es más costoso, complejo y menos eficaz actuar una vez que se ha producido la crisis que hacerlo con anterioridad.

Precisamente en un momento como el actual, en el que la crisis económica está haciendo mayor mella en las personas empobrecidas, es preciso reforzar este modo de actuación. Para Bekele Geleta, Secretario General de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, *«En momentos en que el mundo atraviesa una coyuntura de fragilidad financiera, a la que se suman los crecientes retos y ‘sorpresas’ que trae aparejados el cambio climático, debemos ampliar nuestras actividades de prevención que son las más eficaces para salvar vidas, proteger medios de subsistencia y preservar el desarrollo»* (13).

Hay que aclarar que la prevención, tal como se entiende desde las ONG, no se limita exclusivamente a la etapa previa a la crisis sino que debe estar presente en la misma actuación humanitaria y sus etapas posteriores para asegurar que se previenen posibles futuros conflictos. La persistencia de la pobreza, de las vulnerabilidades y la injusticia social se convierten en campo de abono para los conflictos. Además, por otra parte, la propia ayuda humanitaria y las etapas posteriores de reconstrucción y rehabilitación pueden llegar a provocar fricciones sociales si es que están mal enfocados. Precisamente por esta razón es importante tener en cuenta el enfoque «do no harm» antes mencionado: para evitar al máximo cualquier efecto negativo que la ayuda humanitaria pueda suponer para el progreso de las comunidades receptoras.

Como ya hemos mencionado, la asistencia humanitaria que brindan las ONG se basa en el Derecho Internacional Humanitario. Por ello, el primer objetivo de la asistencia así entendida es llegar allá donde quiera que sea necesaria para garantizar que todas las personas son atendidas como precisan. La atención inmediata a las víctimas que realizan las ONG se lleva a cabo de manera independiente y sin estar condicionada por razones de pertenencia étnica, política o religiosa; es decir, se realiza desde la no discriminación. Además, responde al criterio de proporcio-

(13) FICR, *Informe mundial sobre desastres 2009*, [en línea] <http://www.cruzroja.org/esp/infmDes09/compre01.htm>, consultado 1/03/2010.

nalidad, lo que significa que la atención prestada responde a las necesidades detectadas, principalmente a aquellas que sean más urgentes. La provisión de bienes y servicios básicos y atención sanitaria urgente son en esta primera etapa las cuestiones a ser resueltas con mayor rapidez y eficacia.

La rehabilitación: entre la emergencia y el desarrollo

Una vez que la primera etapa de socorro finaliza, le siguen otras muchas que son esenciales para promover la recuperación de las sociedades, fortalecerlas y prevenir futuras crisis. Para las ONG, después de la actuación de emergencia se inicia un largo proceso hasta el desarrollo, en el que es necesario llevar a cabo múltiples actuaciones a largo plazo. La reconstrucción de las infraestructuras básicas de un país asolado por un conflicto bélico o por una catástrofe natural es absolutamente necesaria para fomentar su desarrollo. Desde el punto de vista de las ONG, deben ser reconstruidas las infraestructuras sanitarias, educativas, de comunicación y producción básicas para garantizar la salud de las personas, la educación de la población y las comunicaciones entre las regiones del país que, a su vez, facilitarán el intercambio comercial y contribuirán a mejorar el tejido económico. El restablecimiento de infraestructuras viarias, energéticas y productivas no debe, en ningún caso, favorecer los intereses individuales de empresas de producción, sino a la población en su conjunto. Las ONG juegan un papel importante a la hora de presionar a los gobiernos y a los actores de la reconstrucción para que estos principios no sean olvidados en el periodo de recuperación del país.

La recuperación temprana tras una catástrofe natural o un conflicto bélico exige de evaluaciones sobre las pérdidas en infraestructuras, viviendas, recursos y propiedades que permitan implementar una transición consolidada hacia el progreso del país. Una recuperación en la que se fortalezcan las capacidades de la sociedad, de los gobiernos; se reconstruyan las infraestructuras básicas y los servicios públicos de asistencia sanitaria; se consoliden los procesos democráticos y se promuevan las redes sociales. En definitiva, una recuperación que contribuya al desarrollo sostenible.

La siguiente etapa, la de rehabilitación –posterior a una emergencia (etapa a corto plazo) y anterior al proceso de desarrollo (a más largo plazo) – incluye tanto la reconstrucción de infraestructuras como la

consolidación de los tejidos sociales o el fortalecimiento institucional, entre otras muchas. Según la perspectiva de las ONG, de poco sirve reconstruir las infraestructuras si no se fortalecen los tejidos democráticos de las sociedades, se impulsa el desarrollo, la democracia y el bienestar social. En el caso de los conflictos armados, esta labor se complejiza notablemente puesto que es necesario no sólo reconstruir las infraestructuras dañadas, sino que además, hay que reformar las estructuras estatales, consolidar los procesos democráticos, fortalecer las redes sociales y su relación con los representantes políticos, limar enfrentamientos persistentes entre las partes implicadas, etc. Es, por tanto, un concepto complejo en el que intervienen múltiples y diversos factores.

Esta complejidad ha provocado que la rehabilitación no haya sido asumida de manera clara por ciertos actores humanitarios; prueba de ello es que ninguna agencia de Naciones Unidas tiene como mandato específico la rehabilitación. Las ONG, sin embargo, tienen una amplia y consolidada experiencia en este sentido. Como ejemplo de ello sirva la contribución para la consolidación democrática que el Movimiento por la Paz (MPDL) desarrolló en los Balcanes durante casi 20 años. Fuimos capaces de fomentar el diálogo con todas las partes implicadas en el conflicto, porque entendemos que por encima de cualquier otra cosa están las personas; porque, tal como afirma nuestro eslogan, «la paz es mucho más que la ausencia de guerra». Pudimos contribuir a la estabilidad gracias a nuestra independencia y a nuestro compromiso con el pacifismo y el humanismo. La ayuda humanitaria, los procesos de rehabilitación y de posterior desarrollo que realizamos implicaron a toda la población de la zona, independientemente de su identidad étnica o política. Apoyamos a las personas de Trevinje (serbias), de Mostar (bosnias) y de Zagreb (croatas). La independencia, en este caso fue esencial para el éxito de nuestros objetivos ya que nunca fuimos observados como parte del conflicto (14).

Las actuaciones al margen de posicionamientos políticos –tal como recoge el DIH– han permitido a las ONG acceder a la población más necesitada allí donde se encontrara. En la época en la que el MPDL trabajó en los Balcanes, merecer la confianza de la población local y

(14)MPDL, Revista Tiempo de Paz. La construcción de la paz: 25 años de Movimiento por la Paz., nº 89, MPDL, Madrid, verano 2008 y FUNDIPAX. *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz*. Fundipax. Madrid, 2009.

de las partes implicadas en el conflicto era más fácil que lo que es en la actualidad en situaciones similares. Y esto es así fundamentalmente por una razón: entonces las funciones que asumían las ONG y las fuerzas armadas estaban claramente diferenciadas, de forma que unas no se solapaban con las otras, sino que se complementaban. Hoy en día, como veremos más adelante, esta diferenciación es mucho más difusa y, consecuentemente, susceptible de ser interpretada de muchas formas.

El no tomar partido en las hostilidades y mantener la neutralidad ha legitimado a las ONG para ejercer un importante papel en la resolución de conflictos (y consecuentemente, en la prevención de potenciales enfrentamientos posteriores). El fomento de lo que Anderson denomina «capacidades para la paz» (15) ha sido asumido muy a menudo por las ONG; se ha propiciado la unión entre los distintos actores a favor de la construcción colectiva de la paz. Las ONG han contribuido a muchos procesos de paz a través del diálogo entre las partes y la resolución de conflictos. La mediación de la Comunidad de San Egidio, por ejemplo, fue clave para la finalización de la guerra en Mozambique y la firma de los acuerdos de paz, en 1992.

Existe un amplio consenso internacional sobre el destacado papel que las ONG tienen como fuerzas preventivas y como motores activos en la consolidación democrática. Las ONG cuentan con personal experto local, tienen conexiones con las redes sociales de la zona y en muchos casos cuentan con estructuras consolidadas que les otorgan estabilidad, apoyo local y legitimidad. Por esa razón, les resulta más fácil que a otros actores impulsar sociedades fuertes, democráticas y participativas que garanticen la gobernabilidad de los sistemas políticos. Las ONG tienen una importancia fundamental en este sentido no sólo por su papel mediador –al que acabamos de referirnos–, sino también por su capacidad para fortalecer redes sociales, actores independientes, espacios de participación y mecanismos democráticos de control social. Las ONG han apoyado y apoyan el refuerzo institucional porque entienden que el fomento y consolidación de organizaciones locales, en igualdad de condiciones, sin asistencialismo ni paternalismo es absolutamente necesario para la cimentación de sociedades plenamente democráticas.

(15) ANDERSON, A., Op. Cit.

Fortalecimiento de los sistemas públicos y de las capacidades locales

De igual forma, las ONG contribuyen también al *fortalecimiento de los sistemas públicos sanitario y educativo*; a la recuperación de la agricultura sostenible y los sistemas productivos; y a la creación de alianzas globales contra la pobreza. En esta línea, es importante recordar el compromiso de las ONG con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en materia de lucha contra la pobreza, combate al VIH/Sida, igualdad de género, educación o medioambiente. Este marco de trabajo guía la labor de rehabilitación de las ONG más allá de la etapa posterior a una crisis humanitaria, porque de lo que se trata, en última instancia, es de fomentar un desarrollo humano sostenible y duradero. Por ello precisamente, además de reconstruir las instalaciones de los servicios públicos, las ONG apoyan también la formación y capacitación de profesionales

Existe otra área en la que las ONG vienen actuando desde hace años. Tras una crisis humanitaria, además de necesidades materiales, aparecen necesidades psicológicas que necesitan tratamientos urgentes. La salud mental se ha convertido en un área de especialización de las ONG sanitarias que brindan a la población una atención adecuada no sólo para hacer frente al shock inmediato, sino también a las numerosas consecuencias que tal impacto puede suponer para la vida de una persona, en particular, y para el conjunto de la sociedad, en general.

Como hemos comentado anteriormente, el análisis de vulnerabilidades y capacidades es cada vez más utilizado por la ONG. En el momento de iniciar el proceso de recuperación de un país afectado por una crisis humanitaria este enfoque puede ser muy útil para avanzar con firmeza hacia el desarrollo. El estudio de las vulnerabilidades de las personas en todas sus dimensiones es determinante para diagnosticar qué factores necesitan ser fortalecidos para prevenir conflictos. Este análisis sobre las debilidades de las comunidades se complementa con una valoración de las *capacidades locales*. Existe un consenso general sobre la capacidad de las comunidades afectadas por una catástrofe para, incluso en las situaciones más extremas, proponer alternativas y soluciones. En el caso de las catástrofes naturales, la organización inmediata de la sociedad local es determinante para atender las necesidades más acuciantes; normalmente, cuando la comunidad internacional llega al lugar afectado por la catástrofe ya existen redes locales funcionando.

Esto hace que las ONG entiendan a las personas con las que trabajan no como víctimas pasivas que esperan la ayuda externa, sino como sujetos activos de su propio desarrollo cuya participación es esencial para el éxito de las intervenciones. Normalmente, las comunidades locales cuentan con largos años de experiencia en contextos que le son adversos, herramientas propias de intervención y, en muchas ocasiones, personal especializado. Por esta razón, el fortalecimiento de capacidades locales se ha constituido en una de las líneas de actuación de las ONG en materia de ayuda humanitaria. La formación y capacitación de las personas, su empoderamiento, está siendo impulsado a través de múltiples proyectos de rehabilitación y desarrollo.

Defensa de los derechos humanos y de la equidad de género

En muchas ocasiones, las crisis humanitarias provocan el desplazamiento de la población. Las personas se ven obligadas a dejar sus hogares, sus tierras, para trasladarse a otras regiones o a campos de refugiados. La protección de estas personas ha sido en múltiples ocasiones asumida por ONG. Cuando surgió la crisis de Kosovo, en 1999, el MPDL fue una de las primeras organizaciones que atendió a los hombres y mujeres que huían de los enfrentamientos. En un primer momento, la atención se realizó en Albania, Montenegro y Macedonia y, en una segunda etapa, una vez que fue posible entrar en la zona más castigada, se ofreció la asistencia en el interior de Kosovo. Esa perspectiva de acogida y refugio llevó a iniciar nuevas iniciativas para paliar las nefastas consecuencias de la guerra en la ex Yugoslavia. Y así comenzó la acogida temporal de refugiados en España, una propuesta con la que el MPDL que llegó a apoyar a más de 1.700 personas.

Muchas de las personas desplazadas o refugiadas que regresan a sus zonas de origen encuentran que sus tierras o sus posesiones han sido usurpadas. La recuperación de las propiedades supone un paso más en el proceso de construcción de la paz. Las ONG han apoyado a las comunidades a recuperar la posesión de sus propiedades y sus tierras. Una cuestión que no sólo es importante para la recuperación de la estabilidad social, sino también para la producción agrícola. En el caso de los Balcanes, el MPDL cuenta con una red de oficinas que ofrecen asistencia legal y representación ante los tribunales para que la población más vulnerable pueda recuperar su documentación, la propiedad sobre sus antiguas pertenencias –casa, tierras, locales, etc.– e incluso el derecho a una pensión.

El caso Peter Kunic vs. República de Croacia

Peter Kunic era un refugiado serbocroata cuyo restaurante había sido ocupado y explotado en su ausencia sin contraprestación alguna. Al finalizar la guerra, presentó una reclamación ante las autoridades croatas para que le fueran restituidas sus propiedades que habían sido reasignadas a un ciudadano local de etnia croata. Dicha petición fue trasladada de un ente administrativo a otro sin que se produjera la devolución efectiva al señor Kunic, por lo que se decidió apelar al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este caso, el citado Tribunal concluyó que la Administración croata había estado demorando sin causa justa el procedimiento del señor Kunic.

Este dictamen sirvió para que el Tribunal Constitucional croata dejara de admitir como válidos los interminables procedimientos administrativos a los que se veían sometidos los refugiados que pretendían retornar a sus propiedades u obtener alguna compensación por la explotación de sus negocios.

* *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz* Fundipax. Madrid, 2009.

** Del Libro «Análisis de los asuntos legales para el retorno de los refugiados y desplazados en Croacia, Bosnia y Herzegovina y Kosovo», editado por el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad –MPDL–.

Realizar este tipo de actuaciones tiene sentido en la medida en la que las ONG son férreas defensoras de los derechos humanos. Se entiende que su protección es un elemento absolutamente imprescindible para que tanto la ayuda *per se*, como la recuperación y el desarrollo sean efectivos y sostenibles. Las ONG han abogado y abogan por una acción humanitaria que sea especialmente respetuosa con los derechos humanos porque es precisamente, en este tipo de contextos de crisis, cuando más peligran. Se cuidan especialmente los derechos humanos de las minorías étnicas porque en situaciones de crisis suelen ser las más vulnerables.

Un caso similar, por ejemplo, es la violación de los derechos humanos de las mujeres que tienen lugar en contextos de este tipo; especialmente en los conflictos bélicos. El caso más aberrante es el relativo a las violaciones generalizadas contra las mujeres (en el caso de la República Democrática del Congo más de medio millón de mujeres fueron violadas). La utilización del cuerpo femenino como arma de guerra ha sido férreamente combatida por las ONG, denunciada en foros públicos, políticos y judiciales. Las alianzas con redes locales y el apoyo a las estructuras sociales feministas ha sido muy importante para acabar con la

violencia, promover la justicia y asegurar la seguridad de las mujeres. Por otra parte, en los procesos de resolución de conflictos, se han fomentado la participación femenina porque, tal como recoge la resolución 1.325 de Naciones Unidas, su papel es fundamental para la construcción de la paz: «...importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz, y subrayando la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, y la necesidad de aumentar su participación en los procesos de adopción de decisiones en materia de prevención y solución de conflictos» (16).

La contribución de las mujeres a la construcción de la paz es indudable. Durante los conflictos, se convierten en piezas clave para la solución negociada, para el diálogo entre las partes y la conciliación social. Tienden puentes entre distintas posiciones, promueven la reconciliación, apoyan a las víctimas y luchan por la justicia. Y a pesar de ello, tienden a ser excluidas en los procesos de paz. Las ONG han creado redes con las organizaciones locales de mujeres con el fin de visibilizar su contribución a los procesos de paz, hemos creado trabajos conjuntos con los que exigir a los Estados el reconocimiento sus aportaciones y continúan haciéndolo porque, tal como recoge la propia Resolución 1325, «el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad».

Se han celebrado numerosos seminarios, debates y encuentros en torno a la cuestión de las mujeres y la paz y la dimensión de género de los conflictos armados y la construcción de paz, promovidas por organizaciones como ACSUR-Las Segovias, Mujeres de Negro, Entrepueblos y Unesco Etxea, Prosalus, Mujeres en Zona de Conflicto, Solidaridad Internacional y Amnistía Internacional entre otras muchas ONG (17).

Además, las ONG han abogado por procesos de rehabilitación en los que se incluya de manera específica el enfoque de género con el fin de valorizar el papel de las mujeres en el seno de las sociedades y, en última instancia, para promover la construcción de sistemas equitativos entre

(16) Resolución 1325 (2000) Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

(17) Seminario sobre «El papel de las mujeres en la construcción de la Paz», María Villéllas, investigadora de la Escola de Cultura de Pau de Barcelona (pág. 2).

hombres y mujeres. La defensa de los derechos humanos de los sectores más pobres ha llevado a las ONG a trabajar también de forma específica con menores –quienes en momentos de crisis sufren una altísima vulnerabilidad–, con minorías étnicas e incluso con personas ancianas.

El Proyecto Esfera, autorregulación a favor de los derechos humanos

Aunque ya hemos mencionado algunas iniciativas de autorregulación por parte de las ONG, consideramos relevante referirnos al Proyecto Esfera. Una propuesta que fue asumida, en 1997, por un amplio grupo de ONG como respuesta a las críticas suscitadas por la actuación humanitaria en Ruanda, en 1994. El Proyecto Esfera se basa en dos principios fundamentales; hay que llevar a cabo todas y cada una de medidas que sean precisas para aliviar el sufrimiento humano causado por la catástrofe o el conflicto y, en segundo lugar, las personas afectadas por una emergencia tienen derecho a vivir con dignidad y, por tanto, a recibir la asistencia necesaria.

El valor añadido de este proyecto es la apuesta por el *enfoque basado en derechos humanos*; lo que significa que las respuestas humanitarias no deben realizarse por motivos altruistas o asistencialistas, sino por una cuestión de derechos. Se basa fundamentalmente en el Derecho Internacional Humanitario y contempla las responsabilidades que los Estados y los actores implicados a la hora de garantizar el derecho a asistencia y atención. Y además, establece normas concretas para cumplir de manera obligatoria en determinadas áreas de trabajo.

Aunque, en un contexto tan complejo como el actual, el Proyecto Esfera se encuentra con múltiples retos, se ha constituido en una herramienta muy potente para la consolidación del enfoque de derechos humanos en las actuaciones humanitarias.

Educación, sensibilización y denuncia

Una labor en la que las ONG tienen una amplia experiencia es la relativa a *educación y a la sensibilización*. Todo proceso de transformación social conlleva un componente formativo que genera la acción y, en última instancia, el cambio social. Los proyectos de educación para el desarrollo –a través de los cuales se explican las causas de los conflictos, se genera reflexión colectiva y se fomentan cambios en los comportamientos sociales– forman parte de las actuaciones integrales contra las crisis

humanitarias. Este tipo de iniciativas se dan tanto en los países donantes de ayuda, mediante la explicación de las raíces de las emergencias, la denuncia de las desigualdades y la pobreza; y también, en los países receptores de la ayuda, donde se generan aprendizajes interculturales, se educa en valores de tolerancia y respeto, y se impulsan transformaciones hacia la paz.

Esta área de trabajo ha promovido también la difusión del propio Derecho Internacional Humanitario de una forma práctica y divulgativa, tanto para profesionales del sector como para el público en general. Una labor que ha venido de la mano de la *denuncia* pública sobre las causas finales de las crisis humanitarias: la pobreza y la consecuente vulnerabilidad de las personas. Esta cuestión ha sido una de las líneas más potentes de la labor de las ONG en el mundo humanitario. En muchas ocasiones, principalmente cuando se trata de crisis enquistadas de larga duración, las llamadas de atención de las ONG han desencadenado la necesaria intervención humanitaria internacional.

La incidencia política de las ONG sobre los gobiernos y sus iniciativas en materia de ayuda humanitaria les otorga también una singularidad con respecto a otros actores del mundo humanitario. Una propuesta reciente en este sentido es el Índice de Respuesta Humanitaria; elaborado por la Fundación DARA Internacional, mide la actuación de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE a partir de los Principios de Buena Donación Humanitaria, asumidos por ellos mismo en 2003. El valor añadido de esta iniciativa reside en que fiscaliza de una manera muy visual (a través de un ranking) el cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes humanitarios. Paralelamente, se han realizado múltiples estudios y recomendaciones para promover la mejora constante de las actuaciones en materia humanitaria.

La relación con los medios de comunicación

No quisiéramos dejar de mencionar cuestiones relativas a la comunicación que, bajo nuestro punto de vista son muy relevantes y que han cambiado el panorama humanitario en los últimos años. En primer lugar, cabe señalar que las ONG entendemos la comunicación como una herramienta de cambio que debe ser utilizada a favor del desarrollo. En el caso que nos ocupa, una comunicación desde un punto de vista preventivo evita riesgos y catástrofes, fomenta la convivencia, la información activa y la participación ciudadana. Pero además, cuando las emergen-

cias ocurren es importante tener en cuenta que en la comunicación debe primar, por encima de todo, el respeto por las personas afectadas por la catástrofe; son ellas –y no las ONG– las que deben asumir el protagonismo de lo que se difunda.

En los años 80, se aprobó el Código de Imágenes y Mensajes de las ONG Europeas en el que se establece la responsabilidad de las ONG en sus comunicaciones internas pero también con respecto a otros actores de la comunicación: *«The values of dignity, respect and truthfulness as outlined in the Code, must underlie all communications. The signatories to this Code are committed to these principles, and will translate them into internal policies and procedures. They are also committed to working constructively with others whose work involves communicating on issues of global poverty, to explore ways of reflecting these principles in other fields of communications (18)».*

Esta cuestión, aunque está clara en la teoría no siempre se ha llevado a la práctica. En situaciones de emergencia humanitaria, la relación entre las ONG y los medios de comunicación es a menudo complicada y siempre inevitable; digamos que es frecuentemente una relación amor-odio. Nadie cuestiona hoy en día el indudable papel que juegan los medios para atraer la atención política para una crisis u otra. La cobertura mediática de una emergencia humanitaria puede desencadenar la actuación inmediata de la comunidad internacional y la profusión de fondos. Prueba de ello es el concepto «efecto CNN», acuñado tras la Guerra del Golfo cuando la transmisión en directo de los ataques en la zona repercutió directamente sobre la movilización internacional. Ahora bien, este modo de actuar basado en la inmediatez, en la proliferación de imágenes, en la verborrea informativa durante los primeros días de una emergencia, choca directamente con el modo de actuación de las ONG, basado en el análisis constante y a largo plazo de las causas de la pobreza. Las ONG consideran que la cobertura de este tipo de catástrofes debería evitar la concentración en el sufrimiento humano, en las imágenes impactantes del momento, para ahondar en las causas reales del enorme impacto de un conflicto o un desastre natural sobre las poblaciones.

De manera general, las ONG no se han preocupado tanto de los medios de comunicación como de la atención a las víctimas. De hecho, a modo de autocrítica, en ocasiones se les ha «utilizado» como vía para recaudar mayores fondos para las emergencias. En los últimos años, sin

(18) CONCORD, Code of Conduct and Images, 2006.

embargo, esta tendencia está cambiando puesto que se comprende el valor que los medios pueden tener para contextualizar las crisis, fomentar el apoyo internacional, denunciar situaciones de injusticia o promover cambios. En el seno de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, se vienen realizando discusiones bastante ricas en torno a la comunicación para el desarrollo. Aunque aún incipiente, es una nueva área de actuación con mucho potencial que en los próximos años generará importantes recomendaciones y prácticas en pro de la prevención, la seguridad humana y el desarrollo sostenible.

LAS ONG EN EL CONTEXTO DE LA AYUDA HUMANITARIA DEL SIGLO XXI

La acción humanitaria del siglo XXI se enfrenta a múltiples y complejos desafíos marcados por el contexto de la llamada «guerra global contra el terror». Las intervenciones militares realizadas en el marco de esta lucha mundial contra el terrorismo se han valido de diversos instrumentos para justificar sus actuaciones; entre ellos, la ayuda humanitaria que ha acabado siendo considerada un elemento más de la agenda de seguridad occidental. Hasta el año 2001, las responsabilidades de los actores implicados en la ayuda humanitaria quedaban definidas, principalmente a través del Derecho Internacional Humanitario y las Directrices de Oslo. Actualmente, sin embargo, tal delimitación se ve difuminada a consecuencia de lo que muchos autores han denominado «instrumentalización de la ayuda». Por otra parte, han surgido nuevos actores que hasta hace poco tiempo no tenían tanta relevancia y que vienen a sumarse a un contexto ya complejo: milicias, señores de la guerra, grupos paramilitares, guerrillas, etc.

En ese entorno de creciente complejidad, las ONG aparecen como un actor relevante cuyo papel no siempre está reconocido de manera clara y efectiva. Hoy en día, las intervenciones humanitarias comienzan a ser reclamadas y asumidas desde diversos sectores, provocando, de este modo, un solapamiento de intereses que, en última instancia, actúan en detrimento de quien debería tener el verdadero protagonismo: las personas afectadas por las crisis.

Es por ello, que el papel de las ONG en el contexto de la acción humanitaria en la coyuntura actual ha de reivindicarse con una mayor fuerza. Es necesario que exista el claro reconocimiento y al mismo tiempo un mayor consenso por parte de la comunidad internacional en general,

de los estados, de las instituciones públicas, organismos supranacionales, etc..., de que las ONG han de ser actores principales para trabajar y atender a la sociedad civil, a las poblaciones que se ven sometidas al sufrimiento y las crisis derivadas de esos contextos económicos políticos, sociales tan desestructurados.

En la ya amplia experiencia de trabajo del Movimiento por la Paz (MPDL) dentro del campo de la acción humanitaria durante los 27 años de existencia de nuestra organización, hemos podido comprobar claramente todo este proceso.

En la década de los 90, y en crisis humanitarias tan complejas y cruentas como las guerras de los Balcanes, los conflictos africanos en Liberia, Costa de Marfil, Ruanda, el Zaire (actual R.D. Congo) o incluso aquellos que perduran con intensidad en nuestros días, caso del conflicto interno de Colombia, el conflicto Palestino-Israelí, la situación de los refugiados palestinos en el Líbano sumado a la inestabilidad política del país, la situación de los refugiados Saharauis en los campos argelinos, etc..., el papel del MPDL, como ONG humanitaria en estos contextos se ha visto afectado por la irrupción de todos los elementos, actores y multiplicidad de intereses. Las ONG corren el riesgo de encontrarse en ese fuego cruzado de intereses y actores, valga la expresión, y de que su labor quede desdibujada, desplazada y sobre todo se pierdan los verdaderos objetivos que se persiguen que es la atención a las víctimas, a los más vulnerables.

No obstante, y dentro de este contexto, creo que es importante también un ejercicio de reflexión interna por parte de las ONG, la responsabilidad de dicho papel, sobre la necesidad de alcanzar mayores impactos, de establecer mecanismos de coordinación más eficaces que les permitan llegar a más y mejores actuaciones.

Precisamente por esa difuminación de roles, es importante recordar los orígenes del humanitarismo moderno y los pilares en los que se asienta. Hoy, más que nunca, los principios del Derecho Internacional Humanitario continúan plenamente vigentes y las ONG tienen un papel relevante que jugar a la hora de hacerlos efectivos. Veamos por qué.

La protección del espacio humanitario

La tendencia a instrumentalizar la ayuda parece consolidarse. Este complejo y dinámico contexto genera nuevos retos que condicionan las

formas de actuación de los actores humanitarios que, muy a menudo, optan por estrategias diferentes e incluso enfrentadas. En los últimos años, las líneas predominantes en materia humanitaria han pasado por el debilitamiento de Naciones Unidas, el fortalecimiento y ampliación del rol de las fuerzas armadas, el deterioro de los derechos humanos y la desprotección del espacio humanitario.

Las actuaciones militares llevadas a cabo dentro de la denominada «guerra contra el terrorismo» han incluido componentes de diverso tipo, entre ellos, la ayuda humanitaria. Esta tendencia se ha adoptado para conseguir, lo que algunos autores denominan «winning hearts and minds» – ganar mentes y corazones–, es decir, conseguir el apoyo de la población a través de la ayuda humanitaria. Esto ha generado una percepción difusa sobre las responsabilidades y los modos de hacer de unos actores y otros.

El predominio de las cuestiones de seguridad está desvirtuando la política de desarrollo y de ayuda humanitaria de los Estados. No sólo se desvían fondos de un área a otra, sino que además se reorientan geográfica y sectorialmente según los intereses políticos del momento. La prevalencia de las preferencias estratégicas se produce en detrimento de las crisis olvidadas y de las poblaciones más vulnerables que ven restringido su derecho a la ayuda. Es precisamente por esa razón que es importante preservar el papel de las ONG – no sólo para garantizar que la ayuda llega de manera imparcial a quien más lo necesita, sino también para llegar a las personas afectadas por crisis olvidadas que quedan fuera de las prioridades de los Estados.

Tal como indican el IECAH y Oxfam, «*En línea con las Directrices de Oslo y las recomendaciones del CAD [Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE], la tendencia debiera ser que la participación de efectivos militares se circunscriba a las funciones de mantenimiento de la paz, creación de condiciones de seguridad y apoyo indirecto a la prestación de ayuda por parte de organizaciones imparciales y neutras*» (19). El papel de las fuerzas armadas debería ceñirse a garantizar las condiciones de seguridad necesarias para que la ayuda humanitaria pueda llegar a las personas de la mejor forma posible.

Este panorama genera algunas líneas de reflexión. Por un lado, la militarización de la ayuda puede generar rechazo en la población y pue-

(19) IECAH e Intermón Oxfam, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*. Madrid, 2008, p. 60.

de ser utilizada como un elemento propagandístico de los Estados. Por otro lado, la ayuda prestada por las fuerzas armadas puede ser parcial y además generalmente es más cara e ineficiente que cuando es realizada por las ONG. Por último, aunque no menos importante, la militarización puede incrementar el riesgo para los trabajadores humanitarios y limitar el acceso a las víctimas.

Esta última cuestión, la relativa a la seguridad del espacio y de los equipos humanitarios es motivo de preocupación para las ONG. En los últimos años, el número de trabajadores de ONG asesinados en contextos de crisis ha ido en aumento. En 2008, según datos del Overseas Development Institute, 260 trabajadores humanitarios fueron asesinados, secuestrados o seriamente heridos en ataques violentos (20). La asunción de labores humanitarias por parte de los ejércitos crea confusión en la población y en los actores implicados en el conflicto. Las ONG acaban siendo identificadas con los intereses que representan las fuerzas armadas. Los y las trabajadoras humanitarias pierden la imagen de neutralidad con la que contaban y, consecuentemente, se exponen a una mayor inseguridad (21).

La ayuda humanitaria debe realizarse con imparcialidad, independencia y neutralidad; debe seguir, ante todo, los principios del Derecho Internacional Humanitario. Debe ligarse al fomento del desarrollo, promover soluciones justas y duraderas y, principalmente, garantizar que la ayuda llega a quien más lo necesita, con independencia de su identidad étnica, política, religiosa o de género. En un contexto tan difuso, cambiante y complejo, la defensa de los principios del Derecho Internacional Humanitario se constituye en algo absolutamente necesario para quienes creemos en los derechos humanos de las personas por encima de cualquier otro tipo de intereses. Y es necesario para garantizar la seguridad tanto de los y las trabajadoras de las ONG como de la propia población local.

(20) Overseas Development Institute. *Providing aid in insecure environments: 2009 Update Trends in violence against aid workers*. ODI, Londres, abril 2009.

(21) Es cierto, no obstante, que en algunos casos las fuerzas armadas se ven obligadas a actuar en contextos extremadamente conflictivos en los que las ONG no pueden estar, tal es el caso de ciertas áreas en Irak o Afganistán. En concreto en la provincia de Badghis una de las zonas más pobres con 17.000 habitantes, el ejército español bajo mandato de NN.UU. ha asumido la responsabilidad de garantizar la seguridad de la población, con un contingente de 250 militares desplegados en ese territorio.

LA SEGURIDAD HUMANA COMO PROPUESTA COMÚN. EL ENFOQUE PREVENTIVO

Desde la creación de la Cruz Roja, en 1863, muchas cosas han cambiado en el ámbito humanitario. Las ONG dejaron atrás su papel puramente asistencial para sumir otras muchas funciones que intentan dar respuesta a crisis que son, ante todo, multidimensionales. Su valor añadido con respecto a otros actores humanitarios proviene principalmente de la estrecha unión que establecen entre la ayuda humanitaria y el desarrollo. Desde una perspectiva holística, las ONG fomentan la prevención de los conflictos, ofrecen ayuda de emergencia, promueven la rehabilitación y el desarrollo, y lo hacen de la mano de las poblaciones locales. El reconocimiento que generalmente obtienen de la ciudadanía con la que trabajan legitima su presencia en el terreno y sus labores humanitarias y de desarrollo.

En un contexto complejo como el actual en el que los actores se han multiplicado y los conflictos se han complejizado, se difuminan los principios del humanitarismo. El enfoque tradicional de seguridad, basado en la defensa de las fronteras de los Estados, no responde a los retos del siglo XXI. De hecho, ya en el año 1993, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD apuntaba que «hoy en día es necesario revisar radicalmente muchos conceptos arcaicos. Debe reinterpretarse la seguridad como una seguridad para la gente y no una seguridad para el territorio. El desarrollo debe centrarse en la gente y no la gente en el desarrollo, y debe dar protagonismo a las personas y los grupos, en lugar de quitárselo. La cooperación para el desarrollo debe centrarse en el pueblo y no sólo en los Estados nacionales» (22). Debemos coordinar la agenda de desarrollo y la agenda de seguridad, sin subordinar la primera a la segunda.

Desde la perspectiva del desarrollo, el punto de partida para entender la seguridad es la persona. Una seguridad que va más allá de la pura ausencia de violencia y que está directamente ligada a la cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones, a sus intereses estratégicos, a sus libertades fundamentales, a la igualdad entre las personas y al combate de las vulnerabilidades. Tal como define el IECAH «...*cabe entenderla como un enfoque que busca la satisfacción de seguridad fundamental para cualquier ser humano dentro de una sociedad determinada,*

(22) PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003. Participación popular. PNUD, Nueva York, 1993, Panorámica, p. 2.

con el objetivo de alcanzar una situación en que cada actor individual no amenace la existencia básica de ningún otro y en consecuencia, tampoco sienta su existencia amenazada» (23).

En el marco de este enfoque, el ser humano y su seguridad personal, debería ser el punto de partida de las estrategias de desarrollo, pero también de las estrategias de seguridad. Porque la seguridad es un requisito para el desarrollo y el desarrollo para la seguridad. Sólo este enfoque es capaz de aunar los objetivos de los distintos actores implicados en la acción humanitaria, ofreciendo una propuesta preventiva y multidimensional.

La relación empresas-ONG se concreta en la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y de la lucha contra la pobreza. Las grandes empresas hablan de corresponsabilidad, donde participamos todos (Estado, sociedad civil, sector privado, fuerzas armadas, etc ...). En este sentido la ONU ha lanzado el Global Compact, una serie de iniciativas para orientar a las empresas (24).

Las ONG solicitan:

- Un código de normas internacionales vinculantes a los actores.
- Un seguimiento de la RSC a nivel mundial por parte de la ONU.
- Un Tribunal internacional que sancione los abusos de las empresas.

Los medios para alcanzar la seguridad humana son muy diversos y pueden ser asumidos tanto por actores del ámbito de la cooperación como por las fuerzas armadas. Es decir, el objetivo final de todos los actores debe ser asegurar que las personas cuentan con un nivel de desarrollo básico que les permite vivir de manera segura en su entorno. Cada actor que intervenga a favor de este objetivo común, ha de hacerlo a partir de la delimitación clara de sus responsabilidades, de forma que las de unos no se solapen con las de los otros, sino que se complementen.

Una de las paradojas más impresionantes en los últimos años es la de ver la publicidad de los diferentes ejércitos del mundo. En ella se hace hincapié en la labor humanitaria de los soldados más que en las misiones de combate. Esta tendencia se está convirtiendo en doctrina de la OTAN (comprehensive approach) en la que se pretende que las tropas ganen

(23) IECAH, *Seguridad Humana: recuperando un concepto necesario*. Cuadernos IECAH, nº 7, junio, 2007.

(24) IECAH, *Seguridad Humana: recuperando un concepto necesario*. Cuadernos IECAH, nº 7, junio, 2007.

«el corazón y las mentes» de la población civil en zonas de conflicto. Este tipo de actuación reduce el espacio de las ONG, al asimilarlas con las tropas que se encuentran en un país extranjero. De esta manera, cuando una ONG va a desarrollar un proyecto, la población no sabe si van sólo a ayudar o hacer otro tipo de operaciones. La situación actual, es muy diferente al trabajo realizado en los Balcanes, entre el MPDL o las fuerzas españolas de UNPROFOR en las que se creó una situación muy importante de colaboración y clarificación de los roles de cada actor, de la que nos sentimos orgullosos (25).

Es innegable que los desafíos que una perspectiva de este tipo pone sobre la mesa son muchos y complejos. Ahora bien, las oportunidades que ofrece para fomentar la seguridad de las personas y, por tanto, de los países; para promover el desarrollo y el bienestar; y para alejarse de enfoques tradicionales de seguridad nacional, son indudables. Las ONG cuentan con una amplia experiencia en este sentido, su trabajo junto a las comunidades afectadas por las crisis humanitarias les otorga un bagaje de gran valor para contribuir en esta dirección. Ahora bien, sin duda, será necesaria una firme voluntad política para pasar página a modelos anacrónicos y apostar por un enfoque preventivo que tenga como punto de partida y de llegada la seguridad humana.

CONCLUSIONES

Las crisis humanitarias del siglo XXI se caracterizan por una enorme complejidad en la que intervienen múltiples y diversos factores. Tal complejidad no impide, sin embargo, que los conflictos puedan ser prevenidos; y en este sentido, las ONG cuentan con una idiosincrasia propia que las diferencia de otros actores humanitarios. La prevención de conflictos, el fomento del desarrollo y la defensa de la seguridad humana –entendida ésta como el fomento de un nivel de desarrollo básico para las personas que les permita vivir de manera segura en su entorno– otorgan a las ONG un rol específico en las actuaciones humanitarias.

Como hemos señalado, los conflictos pueden y deben prevenirse. Las ONG trabajamos estrechamente con las comunidades incidiendo en las causas de los conflictos. La lucha contra la pobreza en áreas como

(25) Carlos Batallas, responsable del MPDL de 1991 hasta 1996 y actual responsable en Cruz Roja Internacional en MPDL, Revista Tiempo de Paz. La construcción de la paz: 25 años de Movimiento por la Paz., nº 89, MPDL, Madrid, verano 2008

la salud, la educación o la gobernabilidad, el combate a la xenofobia y el fomento del diálogo entre las partes, la denuncia de explotaciones ilegales de recursos naturales o de invasiones que violan leyes internacionales, el fortalecimiento de sistemas públicos o la consolidación de una sociedad civil estructurada son elementos que, bajo nuestro punto de vista, son esenciales para prevenir potenciales conflictos humanitarios.

En ocasiones, a pesar del trabajo preventivo, los conflictos estallan y causan graves daños en la población. Es entonces cuando las ONG trabajamos no sólo para dar respuesta a las necesidades humanas causadas por las crisis, sino que también actuamos con una perspectiva a largo plazo que pueda fomentar el desarrollo integral de las personas y las sociedades y prevenir potenciales conflictos futuros.

RESUMEN

La complejidad de las crisis humanitarias contemporáneas exige respuestas multidimensionales. Conscientes de ello y partiendo de un enfoque cuyo punto central es la persona, las ONG actúan integrando la ayuda humanitaria de emergencia, la rehabilitación y el fomento del desarrollo. Este artículo analiza las características específicas de las actuaciones de las ONG y cómo éstas contribuyen al fomento del desarrollo y la prevención de los conflictos. La estrecha colaboración con las poblaciones afectadas por las crisis, el fortalecimiento de los sistemas públicos, la intermediación entre las partes, la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y el fomento de la equidad de género, entre otras cuestiones, otorgan a las ONG un papel relevante en la promoción de la seguridad humana.

Palabras clave: ONG, MPDL, Derecho Internacional Humanitario, seguridad humana, prevención de conflictos, desarrollo y paz.

ABSTRACT

The complexity of the current humanitarian crises demands multi-dimensional actions. Aware of that and from a perspective focused on persons, NGO's actions integrate humanitarian aid, rehabilitation and also development. This article analyses the specific characteristics of the humanitarian NGOs and how they contribute to a more efficient development and to conflict prevention. Their close collaboration with popu-

lations affected by crises, the public system empowerment, mediation between parties, denounce on human rights violations and endorsement on gender equality among others, grant a significant role to the NGOs on the promotion on human security.

Key words: NGO, MPDL, International Humanitarian Law, Human security, conflict prevention, development and peace.

BIBLIOGRAFÍA

ALNAP, *The State of Humanitarian System: Assessing Performance and Progress. A Pilot Study*. ODI, London 2010.

ALNAP, *Una nueva agenda para los medios informativos y la ayuda humanitaria*. Informe de la 23ª reunión bianual de ALNAL. Madrid, 2008.

ANDERSON, M.B. *Do no harm. How aid can support peace or war*. Lynne Rienner Publisher Inc. Colorado, 1999.

Burke, E. El «soldado-diplomático» en Afganistán e Irak. FRIDE. Madrid. Documento de trabajo nº 90, septiembre, 2009.

CAD, *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key entry points for action*. OCDE, París, 2003.

Eckroth, K. *The Protection of Aid Workers. Principled Protection and Humanitarian Security in Darfur*. NUPI, Oslo, 2010.

Escola de Cultura de pau. *Barómetro 20 – Sobre Conflictos y Construcción de Paz*. Generalitat de Catalunya, ACCD y UAB. Abril-junio 2009.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. *¿Qué es la AVC? Introducción al análisis de vulnerabilidad y capacidad*. Ginebra, 2006.

Fundipax. *Libro Blanco de la actuación en los Balcanes del Movimiento por la Paz*. Fundipax. Madrid, 2009.

HEGOA. *Diccionario de Acción Humanitaria*. Hegoa-Icaria. Barcelona, 2000.

IECAH e Intermón Oxfam, *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*. Madrid, 2008.

Naciones Unidas, *Risk and poverty in a changing climate. Invest today for a safer tomorrow. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. 2009.

- NÚÑEZ, J., Rey, F. y SALVADOR, M.J. Los retos de la acción humanitaria. Ayto. de Córdoba. Córdoba, 2005.
- NÚÑEZ, J., HAGERAATS, B. y REY, P. *Seguridad Humana, recuperando un concepto necesario*. Cuadernos del IECAH nº 7. Madrid, junio, 2007.
- Overseas Development Institute. *Shifting sands: The search for «coherence» between political and humanitarian responses to complex emergencies*. ODI, Londres, 2000.
- Overseas Development Institute. *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*. ODI, Londres, 2003.
- Overseas Development Institute. *Providing aid in insecure environments: 2009 Update Trends in violence against aid workers*. ODI, Londres, abril 2009.
- PÉREZ de ARMIÑO, K. *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo. Madrid, 2002.
- Plataforma 2015 y Más. *Para salir de la crisis primero la gente*. Plataforma 2015 y Más. Madrid, 2009.
- Proyecto Esfera. *Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre*. Ginebra, 1997.
- REY, F., THIEUX, L. y CURREA-LUGO, V. *La acción humanitaria en la encrucijada. Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria del siglo XXI*. Cuadernos del IECAH, nº 1, agosto 2006.
- Ryfman, P. *Organizaciones no gubernamentales: un actor indispensable de la ayuda humanitaria*. International Review of the Red Cross, marzo 2007.
- VV.AA. *Puertas cerradas: el acceso a las víctimas de las crisis humanitarias*. Icaria, Barcelona, 2001.
- Youngs, R. *La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?* FRIDE. Madrid, 2007.