

**“LA VINCULACIÓN ENTRE AYUDA DE EMERGENCIA,
REHABILITACIÓN Y DESARROLLO. ESTADO DE
SITUACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL Y APORTACIONES
PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE LA
OFICINA DE ACCIÓN HUMANITARIA”**

Informe final

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Junio de 2010

Resumen ejecutivo

I.- El marco teórico de la Vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo

Desde su aparición a mediados de los 80, el debate sobre la VARD (Vinculación ayuda, rehabilitación y desarrollo) ha evolucionado en torno a dos ejes. El primero se centra en aspectos técnicos y metodológicos, relativos a cómo llevar a cabo tal vinculación desde un enfoque de *continuum* o de *contiguuum*. Tal eje de discusión ha sido el dominante, sobre todo en los 90, y, habida cuenta de las dificultades administrativas y operativas que han obstaculizado la materialización práctica de las propuestas teóricas, cabe decir que todavía hoy resulta necesario profundizar en él, a fin de explorar mecanismos de implementación más eficaces. El segundo eje de discusión surgió más tarde, hacia finales de los 90 y principios de la década siguiente, y no se centra en cómo realizar la VARD, sino en cuestionar ésta como tal objetivo, así como el nuevo tipo de humanitarismo en el que se inscribe, habida cuenta de sus posibles consecuencias negativas (politización de la ayuda humanitaria, erosión del espacio y los principios humanitarios, etc.) sobre todo en contextos de conflicto armado y emergencias política complejas. Así pues, en la última década, el debate sobre la VARD se ha avivado y ampliado con nuevos planteamientos que rebasan lo técnico para formular consideraciones políticas, éticas y jurídicas.

Esta segunda línea de debate se refiere fundamentalmente a contextos de emergencias políticas complejas y formula en síntesis dos cuestionamientos: que la VARD en la práctica no es viable en los cuasi-estados en conflicto o post-conflicto, por incapacidad propia y porque los propios donantes son reticentes a superar la ayuda de emergencia a favor de la cooperación al desarrollo; y que la VARD es peligrosa y no deseable, puesto que conlleva la politización de la ayuda humanitaria, su instrumentalización al servicio de los intereses de los donantes, un mayor control de las ONG implementadoras y la erosión del “espacio humanitario” y de los principios humanitarios.

Este tipo de críticas han alimentado en los últimos años la propuesta partidaria de una “vuelta a las bases”, es decir, de recuperar el concepto clásico de la ayuda humanitaria paliativa y limitada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento, despojándola de otros objetivos más amplios, como única forma de evitar su politización y preservar los principios humanitarios.

En definitiva, el debate sobre la VARD sigue abierto y gira hoy en torno a los siguientes dilemas:

- Cómo materializar la VARD en contextos de desastres naturales, habida cuenta del incremento del número e impacto de estos durante la última década, y, sobre todo, a la vista de que tal tendencia previsiblemente continuará. En efecto, la VARD debe prestar creciente atención a elementos de prevención de desastres

que incluyan lo que se ha dado en denominar medidas de *adaptación al cambio climático*.

- Cómo materializar la ayuda humanitaria con enfoque de desarrollo en contextos de conflicto utilizándola como instrumento de construcción de la paz. Si bien tal posible función ha sido exagerada, es cierto que la ayuda humanitaria puede realizar una aportación positiva a la paz a escala local, en línea con el enfoque denominado *sensibilidad al conflicto*.
- En qué medida la VARD es posible en la práctica y es deseable en emergencias políticas complejas, con estados frágiles o fallidos y conflicto armado. Este dilema se ha agudizado a la vista del creciente uso de la ayuda humanitaria para fines de lucha antiterrorista o de seguridad (como en Afganistán o Irak). Igualmente, los *conceptos de recuperación temprana* y de *responsabilidad de proteger* aportan nuevos elementos para el debate en este campo.
- En qué medida el objetivo de la VARD en sí debería ser dejado de lado, así como el nuevo humanitarismo en su conjunto, para volver a una ayuda humanitaria clásica sin objetivos de desarrollo.

Como conclusión de los debates y de las críticas, consideramos en primer lugar que es factible y deseable perseguir una VARD compatible con el espacio humanitario y los principios humanitarios. Resulta cuestionable que la VARD tenga que llevar siempre y necesariamente a la politización, instrumentalización y erosión de la ayuda humanitaria. Estos problemas son imputables más bien al nuevo humanitarismo que al deseable objetivo de la VARD, cuya formulación antecedió en el tiempo a aquél. El problema no radica tanto en la vinculación, como en la utilización que muchos donantes han realizado de ese objetivo. El reto es hacer compatible la VARD con la preservación del espacio humanitario independiente y de los principios humanitarios.

En este sentido, cabe apuntar que la perspectiva del desarrollo no debe verse sólo en función de las políticas macro y estatales, por necesarias que sean, sino que también puede contribuir a él un proceso micro, local, y protagonizado por actores sociales (cooperativas, asociaciones, etc.) e instituciones locales. Los *proyectos*, aunque con un carácter fragmentado, parcial y meramente local, también pueden contribuir al desarrollo concebido como un proceso de reducción de la vulnerabilidad e incremento de las capacidades.

En segundo lugar, aunque muchos Estados donantes pueden tener más motivación para instrumentalizar la ayuda humanitaria en clave geopolítica, distorsionando así la VARD, otros actores y donantes pueden actuar desde una lógica más respetuosa con el espacio humanitario, como pueden ser otros estados pequeños y medianos, las agencias de Naciones Unidas, las instituciones locales y las ONG.

En definitiva, es posible buscar espacios para la VARD escapando a la politización sin un “retorno a las bases” que puede ser difícil e indeseable. Persiste un amplio margen

para que, sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades y al desarrollo sostenible de los vulnerables.

II.- La VARD en las políticas de los organismos donantes

Aunque con altibajos, desde los años 90, las cuestiones VARD han ido cobrando fuerza en el conjunto de donantes y eso, y el no haberse consolidado en las políticas públicas de los países receptores de ayuda es en si mismo un problema. La VARD debe dejar de ser vista como “un problema del donante” para pasar a ser un tema esencial de las políticas de desarrollo.

La Comisión Europea ha sido uno de los actores clave en estos debates. Después de las recomendaciones de la Comunicación aprobada en 2001 sobre las relaciones urgencia-rehabilitación-desarrollo, los diferentes servicios de la Comisión desempeñaron numerosos esfuerzos, tanto a Bruselas como en las delegaciones, para llevar a cabo la mejor combinación posible para la gestión tanto de las situaciones llamadas de *continuum* como aquellas llamadas de *contiguuum*.

El diagnóstico elaborado en 2004 por el grupo interservicios confirmó que los obstáculos al desarrollo de acciones del tipo VARD realmente funcionales todavía son, con frecuencia, internos a la Comisión más allá de la complejidad de los contextos de intervención. La difícil articulación entre los programas de urgencia y de desarrollo deriva esencialmente de los procedimientos que no han sido concebidos para funcionar de manera complementaria y de la falta de coordinación en el momento de la programación. Como respuesta a estas constantes, el grupo de trabajo propuso un **marco de análisis VARD** experimental en la fase en la que se pretendía mejorar la coordinación y la coherencia metodológica en materia de análisis de la situación y de evaluación de necesidades, así como coordinarse mejor al buscar una respuesta consolidada y complementaria. El marco de análisis incluye dos partes. La primera parte describe las tres etapas esenciales:

- i) El análisis de la situación.
- ii) La evaluación de necesidades.

La definición de respuestas, destacando la necesidad de una armonización de las actividades y del establecimiento de un consenso en cada una de estas etapas.

Por otro lado, en los últimos años muchos donantes han abordado las cuestiones de VARD desde la lógica de la estabilización y como aspecto fundamental de su trabajo en contextos inestables y en Estados frágiles. Así, en países como el Reino Unido o los países nórdicos, las cuestiones de VARD se han ido vinculando cada vez más a los aspectos políticos de respuesta a las crisis.

III.- La VARD en los documentos programáticos de la cooperación española

Desde la aprobación del Plan Director 2005-2008 y la posterior elaboración de los Documentos de Estrategia Sectorial de la cooperación española, y muy particularmente el de Acción Humanitaria, la cooperación española cuenta con base doctrinal y programática suficiente para abordar las cuestiones VARD.

Estas consideraciones se plasman mucho más claramente en el Plan Director 2009-2012 que trata de avanzar y especificar objetivos para este tema. Así, en su Capítulo 9 dedicado a la Acción Humanitaria *“enfatisa la necesidad la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de Acción Humanitaria con otras políticas”*. Igualmente declara que este documento *“profundiza así en el concepto omnicomprendido de acción humanitaria que supera los de ayuda, asistencia o socorro... Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano.”*

“Las crisis humanitarias y las situaciones de fragilidad comprometen el desarrollo económico, político y social, y por tanto comprometen o hacen imposible el trabajo de cooperación al desarrollo. En este sentido, las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán la recuperación y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo en una perspectiva operativa e integrada que permita superponer actividades y combinarlas, cuando sea posible y no se comprometan los principios humanitarios, priorizando en función de la gravedad de la situación e integrando en todas las fases de la AH el respeto y la rehabilitación de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones afectadas. Este enfoque tiene implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH y permite desarrollar los aspectos de prevención, la ayuda de emergencia, rehabilitación temprana –incluyendo reconciliación y reconstrucción- y construcción de paz. Siempre que sea posible, se identificarán oportunidades para dinamizar procesos de desarrollo, para lo cual, éstos deben ser tenidos en cuenta desde el inicio del diseño de la fase de emergencia. Y en cualquier caso, la AH no debe incidir negativamente en dichos procesos.”

En el mismo sentido, este documento hace continuas referencias a la vinculación ayuda de emergencia-rehabilitación-desarrollo al plantear los objetivos de la Acción Humanitaria. Con todo, hay que decir que hasta ahora los planteamientos VARD han partido de lo humanitario y no se han perneado suficientemente al resto de instrumentos y áreas de la cooperación española.

III.I.- Principales conclusiones sobre la VARD en la cooperación autonómica española

Estudiando el marco legal e instrumental de las CC.AA. resalta el hecho positivo de que casi todas incluyen la idea de vincular la ayuda de emergencia con acciones de

desarrollo en el futuro. Sin embargo, en un plano general el contenido de dicho marco es algo pobre. Muchas comunidades incluyen la idea pero no son conscientes del concepto en sí. Actualmente, las CC.AA. están desarrollando de forma muy completa sus marcos legales e instrumentales en el ámbito de la acción humanitaria. Por ello, es un buen momento para tratar de fortalecer el concepto y la idea de VARD dentro de dichos marcos.

Uno de los principales problemas que hemos encontrado durante la elaboración del presente informe es la falta de rigor a la hora de la clasificación de los proyectos dentro de un sector CRS u otro. Por ello, no es posible realizar un estudio que nos dé una foto real de la situación, sino, simplemente una aproximación.

Los proyectos que las CC.AA. han financiado dentro de los CRS 730 y 740 destinados a la ayuda para la reconstrucción y a la prevención de desastres no suelen ser apoyados económicamente los años siguientes. Los proyectos dedicados a la prevención y a la reconstrucción deberían realizarse con una visión de *contiguuum*. Por ello, esta falta de continuidad y sostenibilidad en el tiempo va en contra de la propia definición del concepto de VARD.

III.II.- Las cuestiones de la VARD en las ONG españolas

Las ONG españolas han ido incorporando cuestiones de VARD desde finales de los años 80 muy influidas, sobre todo, por la enorme respuesta tras el huracán Mitch. Hoy, una buena parte de ellas cuentan con posiciones sobre el tema en sus documentos de programación.

Tanto desde algunas coordinadoras de ONG como a título individual, se han elaborado propuestas sobre cómo potenciar una mejor asunción de las cuestiones de VARD de modo que se evite el divorcio entre la acción humanitaria y las acciones de desarrollo. Estas propuestas se pueden resumir en tres ideas principales: la necesidad de una mayor coordinación y flexibilidad en los fondos existentes; la “premiación”, incentivación o mayor valoración de los proyectos que incluyan el enfoque de VARD y la creación de un fondo específico orientado a incentivar el trabajo bajo esta perspectiva.

IV. Resumen de conclusiones

El diseño y aplicación de herramientas de gestión de los contextos posdesastre es una tendencia incompleta en la cooperación para el desarrollo. Se han hecho muchos intentos- genéricamente orientados a la reconstrucción y a la mejora de los mecanismos de prevención y gestión de riesgos futuros-, pero los resultados hasta ahora son limitados. Por un lado, los retos que plantea la salida de una crisis de este tipo- en la que suelen confluir altos niveles de fragilidad institucional, inestabilidad estructural y subdesarrollo-, son cada vez más elementos prioritarios de las misiones confiadas a las agencias de desarrollo. Por otro, el imprescindible pilotaje político y operativo de estas transiciones exige una “interfaz” concertada entre actores políticos, económicos, humanitarios,

desarrollistas y de seguridad (papel de las fuerzas armadas y policiales). La mayoría de los actores bi y multilaterales han acordado, o intentan hacerlo, estructuras y herramientas *ad hoc* para dicha tarea, al tiempo que la comunidad internacional cuenta ya con algunas experiencias en esta materia. Así ocurre, por ejemplo, con la propia Unión Europea (UE) tras casos tan significativos como el Mitch, Tsunami, Liberia y Gujarat, entre otros.

Hay que reconocer, no obstante, que el tema de la vinculación, ayuda, rehabilitación desarrollo sigue siendo un problema sin resolver en el ámbito de la AOD y que, por tanto, necesita ser abordado con rigor. Y esto es así, no solo desde la perspectiva de “problema para el donante” (que le da una dimensión de gestión meramente administrativa), sino también como problema real del desarrollo y de la acción humanitaria en las situaciones de poscrisis (adoptando la perspectiva del país afectado y viendo cuál es, en cada caso, la aportación de la cooperación).

V.- Resumen de recomendaciones

V.I.- Reflexiones generales

Existen varias vías para conseguir que los procedimientos gubernamentales e intergubernamentales estén más adaptados a las intervenciones en las situaciones de poscrisis, en las cuales las herramientas de cooperación deben contribuir a la creación de “dividendos de la paz”. Desde este punto de vista, sería conveniente centrar las reflexiones en cinco puntos, a saber:

- La puesta en marcha de mecanismos institucionales y financieros coherentes por parte de los financiadores.
- La definición de estrategias de intervención y la selección de las operaciones.
- Los procedimientos de instrucción-gestión y de decisión.
- Las modalidades de ejecución, incluyendo la crucial elección de actores que desarrollen los proyectos. El peso puesto en muchos contextos posdesastre en los megaproyectos gestionados por potentes consultoras europeas o internacionales y con nula apropiación debería evitarse.
- Las modalidades de seguimiento y de capitalización de la experiencia.

V.II.- Recomendaciones de carácter general para la cooperación española

Las cuestiones de VARD deben trascender la visión simplista de ser consideradas como algo de interés exclusivo de los actores humanitarios. Al contrario, un **adecuado enfoque VARD debe caminar hacia la comprensión de que también los actores de desarrollo deben abordarlo.**

Acelerar la puesta en marcha de los diversos Documentos de Estrategia Sectorial (DES), en especial el DES de Acción Humanitaria que contiene numerosas consideraciones en materia de VARD.

Potenciar el debate con el conjunto de actores de la cooperación española en esta materia. En el caso de desastres de una cierta magnitud debería impulsarse la **coordinación con esos actores de la cooperación descentralizada** a través de reuniones y planes al efecto.

V.II.- Recomendaciones para la AECID

V.II.I.- De carácter general

Por definición, **las cuestiones relacionadas con la VARD rebasan el marco de un área de atención sectorial e incluso de la OAH y por tanto deben abordarse de modo “interservicios”.** El nivel de planificación adecuado es, al menos, el de país y en algún caso el regional.

Habiéndose puesto en marcha diversos instrumentos de Programación Operativa Anual con carácter geográfico, las cuestiones VARD deberían incorporarse a los mismos. **El trabajo entre las direcciones geográficas de la AECID y la OAH, y en algunos casos los responsables sectoriales en cuestiones que afectan a la VARD debería ser más regular.**

En la misma línea, debido al **creciente papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)** en las tareas de planificación en sus ámbitos, sería necesario mejorar sus capacidades y conocimientos en esta materia mediante las oportunas acciones formativas.

De igual manera, sería necesario **incorporar el enfoque VARD al resto de áreas sectoriales** de la AECID de modo que puedan insertar su trabajo en visiones más integrales de la respuesta de la cooperación española a una determinada situación.

V.II.II.- En lo que concierne al análisis de situaciones

Mejorar los mecanismo de diagnóstico y tomar cierta distancia respecto al enfoque macro y de arriba-abajo (*top down*) de la evaluación de necesidades.

Estimular el **seguimiento de situaciones en países prioritarios o que vivan situaciones postcrisis** mediante acuerdos con *think tanks*, instituciones académicas, etc.

Privilegiar un enfoque sectorial basado en las redes de políticas públicas existentes, que construyen los actores locales- incluyendo al Estado- en conexión con las agencias, instituciones y ONG que intervienen en estos sectores

Favorecer la adopción del análisis y del diagnóstico por parte de los actores locales, por la vía de negociaciones en el seno de las redes de políticas públicas, lo cual vuelve previsible la acción pública, refuerza la confianza y contribuye así a legitimar el Estado.

V.II.III.- En el ámbito de la programación

Rechazar la tentación del documento de referencia pesado, solemne y poco modificable, que es ante todo una herramienta destinada a las Conferencias de socios, donantes.

Partir de objetivos definidos en común, superando el enfoque excesivamente técnico e integrando el parámetro político de apropiación nacional y local.

Dar una dimensión de desarrollo al concepto *estabilización*.

V.III.- Recomendaciones para la OAH de la AECID

V.III.I.- De carácter estratégico para la OAH

La OAH debe ser consciente de que un trabajo con enfoque **VARD exige un elevado grado de relación con el resto de Direcciones y Departamentos de la AECID** buscando una coherencia mayor a las actuaciones.

La OAH **debería impulsar en el conjunto de la AECID el conocimiento y el debate sobre aspectos de la VARD** especialmente con las direcciones geográficas de aquellos países o regiones en situaciones de poscrisis.

Las tareas de **recuperación temprana corresponden en gran medida a la OAH** mientras que para enfoques VARD de mayor alcance será precisa la colaboración sinérgica con el resto de áreas de la AECID. Por ello, la **OAH debería vincularse más activamente con el trabajo del cluster de recuperación temprana** aprovechando su experiencia

V.III.II.- De carácter instrumental para la OAH

Los actuales instrumentos de financiación que usa la OAH no permiten una gran flexibilidad en materia de VARD. Por ello se debe:

- **Potenciar una cierta continuidad de los socios** que se financien con fondos de la cooperación española de modo que se garantice la transición entre las actuaciones de emergencia y las de VARD.
- **Priorizar aquellos socios con presencia previa en los países o zonas objeto de atención.**
- **Incentivar en todos los instrumentos de financiación a aquellos actores e instituciones con compromisos claros de coordinación** con otros actores de la cooperación así como con los actores locales.

- **Incentivar el compartir la información entre actores humanitarios y de desarrollo** en el caso en que los primeros se vayan retirando o tengan estrategias de salida y no se planteen quedarse en el medio plazo.
- En **los Convenios de acción humanitaria incorporar las cuestiones de VARD como requisito** integrante del Convenio.

Respecto a los **sectores o tipos de actividades** a priorizar por la OAH como manera de potenciar el enfoque VARD, ser á necesario adecuarlo a cada situación. (Ver Documento completo)

Respecto a los formularios de proyecto o, en general, documentos de planificación y petición de fondos:

- **Incluir en todos los formularios y documentos de petición de fondos un apartado referente a la VARD.**

V.III.II.- De carácter orgánico para la OAH

El actual organigrama de la OAH contiene la figura de un responsable de emergencia y postconflicto. Creemos que debiera pensarse en una **modificación de dicho organigrama de modo que todo lo relativo a postdesastre, no solo postconflicto**, recayera en el mismo responsable y que las cuestiones de respuesta de emergencia quedaran fuera de esa competencia.

V.III.IV.- En el ámbito del seguimiento-evaluación y del pilotaje o el seguimiento

Practicar un seguimiento (pilotaje) diario y pegado al terreno, a fin de poder adaptar los programas y las actividades a los cambios de situación y a la aparición eventual de impactos negativos, especialmente socio-económicos, medioambientales y en las dinámicas de conflictos. Se trata de asegurar que la lógica del impacto se imponga sobre la del desembolso.

Instaurar un diálogo permanente entre las distintas partes, incluyendo las instituciones nacionales, los actores de la sociedad civil y socios, a fin de mantener la vigilancia estratégica sin perder de vista los retos de coherencia y de armonización.

1.- Introducción

La decisión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de impulsar la elaboración de un estudio sobre la **Vinculación Ayuda Rehabilitación Desarrollo (VARD)** que contribuya a formular una política al respecto por parte de la Oficina de Acción Humanitaria (AOH) es, sin duda, una decisión pertinente. En efecto, en los últimos años, coincidiendo con un aumento de la acción humanitaria y de los actores vinculados a ella, se ha puesto en evidencia la necesidad de insertar las acciones de ayuda en el conjunto de intervenciones de cooperación al desarrollo, de modo que puedan contribuir a soluciones más duraderas y sostenibles más allá de sus efectos de corto plazo.

Este debate sobre la llamada VARD se ha manifestado tanto en el plano teórico –en el que se han sugerido diversos enfoques- como en los planos institucional y de gestión práctica. De modo muy resumido podríamos decir que, tras unos primeros planteamientos bastante simplistas y lineales, el llamado *continuum*, se ha ido pasando a enfoques que reconocen que en muchas de las actuales crisis son posibles actuaciones muy diversas y que puede haber un cierto *contiguuum* entre ellas, de modo que coexistan actuaciones de componente más humanitario con otras de carácter más desarrollista o rehabilitador. En estos avances teóricos ha sido muy evidente la necesidad de separar o diferenciar la VARD en el caso de desastres de componente natural, de las situaciones de conflicto, emergencia compleja y muy particularmente de las crisis en los estados frágiles o fallidos. Si en los casos de desastre natural aún es posible pensar en un cierto enfoque de *continuum*, en el resto de situaciones la realidad requiere de otros enfoques.

La propuesta del concepto de rehabilitación como estadio intermedio entre la ayuda humanitaria y las acciones de desarrollo pareció abrir un camino esperanzador en materia de VARD y algunos donantes como la Comisión Europea establecieron a mediados de los años 90 del pasado siglo posiciones y mecanismos de financiación específicos en esta materia. Sin embargo, la rehabilitación siguió siendo una *terra incognita* y, en terminología de la propia Dirección General de Acción Humanitaria de la Comisión Europea (DG ECHO), se convirtió en una “zona gris” que ha dado lugar en la Comisión Europea y otros organismos a posiciones encontradas sobre quien debe ser el responsable de estas tareas. De modo similar, si en los primeros años 90 fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien lideró los enfoques VARD en la ONU, en los últimos años las agencias de carácter humanitario y en especial la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) han sido quienes han ido incorporando nuevos elementos de enfoque que coincidirían con la VARD.

De este modo, en la última década, la mayor parte de organismos de cooperación ha ido incorporando, de modo muy diverso, aspectos que sintonizan con esta preocupación por la VARD. Como se explicita en los Términos de Referencia (TdR) a los que responde esta propuesta, tanto el Consenso Europeo de Acción Humanitaria, otros

Reglamentos de la Unión Europea (UE), como la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés), el Marco de Acción Hyogo, o la Reforma Humanitaria impulsada por el Vicesecretario General para Asuntos Humanitarios de la ONU, por citar solo algunos ejemplos, incluyen referencias y tomas de posición más o menos explícitas sobre la VARD. Otras cooperaciones bilaterales también han ido incluyendo en sus políticas y prácticas enfoques de VARD.

De igual manera, la Cooperación Española se ha sumado a esos enfoques y, tanto el Plan Director 2009-2012 como la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria recogen numerosas referencias y compromisos en materia de VARD.

Sin embargo, todos estos avances teóricos y tomas de posición y compromisos institucionales, no han ido acompañados de avances prácticos a la altura de las expectativas que el enfoque VARD generó en la pasada década. La mayor parte de las evaluaciones realizadas tras grandes operaciones de ayuda humanitaria (Mitch, Tsunami asiático,...) que trataron de incluir visiones de rehabilitación y desarrollo, concluyen que en la práctica se han producido pocos avances y que la VARD sigue siendo problemática en la mayor parte de casos analizados. Y en los casos de situaciones postbélicas o post emergencia compleja la situación es aún menos optimista.

De este modo, el profundizar a través del estudio propuesto tanto en los aspectos conceptuales y teóricos del tema, como en el análisis de su plasmación práctica en diversos actores internacionales de cooperación, todo ello con el objetivo central de formular recomendaciones para la cooperación española, es una tarea pertinente y necesaria en el momento presente de nuestra cooperación.

1.1.- Objetivos del estudio

Los TdR son muy concretos en esta materia y plantean que:

“Este estudio debe, por tanto, proporcionar:

- 1. Información sobre los avances conceptuales en la materia tanto en el ámbito teórico-académico como en los foros e iniciativas internacionales o la práctica de financiadores y organizaciones no gubernamentales. La finalidad ha de ser la elaboración de una delimitación del concepto de VARD con enfoque a la aplicación práctica.*
- 2. Resumen sobre el estado de situación de la aplicación práctica de la VARD entre los principales donantes internacionales, con especial incidencia en la Unión Europea, así como la práctica actual del sistema de Naciones Unidas.*
- 3. Recomendaciones y orientaciones para la aplicación práctica de la VARD en la Acción Humanitaria Española incluyendo acciones concretas a realizar, instrumentos de financiación, partners idóneos, programación, seguimiento y evaluación.”*

Por ello, el informe concreta y acota referencias y propuestas en tres ámbitos:

1.1.1.- Actualización conceptual

Como se ha dicho en la introducción, los enfoques de VARD han ido evolucionando incorporando nuevos elementos como la dimensión de seguridad (evidente especialmente en las situaciones post bélicas), el enfoque de género, los aspectos medioambientales y otros. La literatura tanto académica como surgida de actores en terreno es grande y el IECAH ya cuenta con algunos primeros análisis en la materia.

Esta apartado ha contado con la aportación de uno los expertos españoles en la materia como Karlos Pérez de Armiño, profesor de la Universidad del País Vasco, miembro de HEGOIA y colaborador de nuestro Instituto.

1.1.2. Estado de situación de la aplicación de la VARD en el plano internacional

En este apartado se analizan las propuestas de diversos organismos internacionales, desde la ONU, la Unión Europea y algunos donantes bilaterales. Gran parte del mismo ha corrido a cargo de François Grunewald experto francés del Grupo URD (Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo)

1.1.3.- Recomendaciones y orientaciones para la acción humanitaria española.

En una primera parte se analiza el estado actual del tema en la cooperación española profundizando en la cooperación descentralizada y las ONG. Esa parte ha contado con la colaboración de Irene Arcas Mantas y Valentina González, ambas investigadoras del IECAH. Finaliza ese apartado con un conjunto de recomendaciones aún en proceso de discusión. Los TdR ponen énfasis en las recomendaciones para la acción humanitaria y más en concreto para la OAH. En nuestra opinión no debe olvidarse el carácter transversal de la VARD y, aunque se tome como prioridad la propuesta a la OAH, las recomendaciones hacen referencia a otros ámbitos de la cooperación.

Este Informe final incorpora al final un conjunto de recomendaciones para la cooperación española surgidas tanto de los trabajos previos del estudio como del Seminario de discusión al que nos referiremos a continuación.

1.2. Metodología

Se ha seguido la metodología incluida en la propuesta de trabajo incorporando en el caso de las ONG algunas entrevistas con sus responsables. (Ver Anexo con la propuesta metodológica desarrollada). Es de destacar que una primera versión preliminar del trabajo fue entregada a la AECID en febrero de 2010. Tras varios contactos entre el equipo del IECAH y técnicos de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, el 26 de marzo se realizó un **Seminario de discusión** en el que participaron Karlos Pérez de Armiño,

François Grunewald, Irene Arcas y Francisco Rey por parte del equipo redactor y tres personas de la OAH de AECID: Eduardo Irigoyen, Borja Santos Porras y Adrián. El seminario sirvió para concretar algunas de las propuestas que se incorporan en el apartado final de este Informe.

En otro orden de cosas hay que añadir también que, al coincidir la realización del estudio con el grave terremoto que asoló **Haití** el 12 de enero de 2010, el **IECAH elaboró dos documentos de trabajo para la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)** sobre la base de las reflexiones del estudio previo a este informe. Cabe decir que ambos documentos, que proponían aplicaciones prácticas de lo tratado en este trabajo, sirvieron de base para diversas reuniones internacionales celebradas tras el terremoto de Haití y que abordaron temas que entran dentro de la lógica VARD. Es decir, algunas de las cuestiones que ahora se proponen en este Informe final, ya han servido para orientar, de una u otra forma, las posiciones de la cooperación española en un caso como el haitiano. Estos dos documentos, que se hicieron llegar en su día a la OAH de la AECID, se realizaron dentro del contrato para este trabajo aunque dicha realización no estuviera inicialmente prevista en el mismo.

1.3. Equipo de trabajo

El equipo de trabajo ha estado formado por Francisco Rey Marcos, codirector del IECAH, Irene Arcas Mantas y Valentina González, investigadoras del IECAH, Karlos Pérez de Armiño (Profesor de la Universidad del País Vasco), Jesús Núñez Villaverde (Codirector del IECAH) y miembros del Grupo URD en especial François Grunewald y Veronique de Geoffroy.

1.4. Estructura del Informe final

Como se ha dicho, en el mes de febrero de 2010 se entregó un Informe preliminar de este estudio. Hemos decidido mantener la estructura y mayor parte de los contenidos de ese Informe, ampliando en el apartado de recomendaciones aquellas que surgen del propio estudio y del Seminario de discusión. Creemos que aunque estos primeros capítulos son muy narrativos y descriptivos de la situación de los debates y las prácticas internacionales y nacionales en materia de VARD, contienen los elementos de análisis precisos para sustentar algunas de las propuestas que al final se incorporan.

El primer capítulo realiza un recorrido por la evolución teórica de los conceptos relacionados con la VARD ofreciendo una actualización del estado de la cuestión de los debates. El segundo capítulo analiza cómo se ha concretado esta evolución en la práctica de los organismos de cooperación, centrándose con mayor profundidad en los donantes. El tercer capítulo se concentra en el caso de la cooperación española profundizando especialmente en la cooperación descentralizada y las ONG. Por último se incorpora un capítulo de conclusiones generales que completa los anteriores y finaliza el Informe con las recomendaciones agrupadas por los destinatarios de las mismas.

Al mismo tiempo y para facilitar la consulta se incorpora al inicio un Resumen ejecutivo que no se incluía en la versión preliminar.

2. El marco teórico de la VARD

2.1.- Introducción al debate VARD

Uno de los principales debates habidos en el campo de la ayuda internacional gira en torno a si resulta oportuna o no, y, principalmente, a cómo llevar a cabo una vinculación entre la ayuda humanitaria, la asistencia a la rehabilitación posdesastre y la cooperación para el desarrollo. El debate ha recibido diferentes denominaciones, siendo una de las más habituales la de VARD: Vinculación Ayuda, Rehabilitación, Desarrollo.

La evolución del debate sobre la VARD ha venido marcada por los profundos cambios teóricos, políticos y operativos experimentados en las dos últimas décadas por la ayuda internacional y, más concretamente, la ayuda humanitaria. En efecto, si bien surgió a mediados de los años 80, se expandió durante los años 90 en el contexto del llamado “nuevo humanitarismo”. Esa evolución conllevó que, si bien inicialmente se formuló en relación a los desastres naturales, desde los 90 se tratara de aplicar también a las crisis humanitarias derivadas de conflictos armados.

La discusión al respecto ha sido tanto académica como operativa, y prácticamente todas las agencias bilaterales y multilaterales de ayuda, así como las ONG, han tomado posicionamiento a través de sus documentos estratégicos. En cualquier caso, la discusión sobre la VARD está todavía abierta y es susceptible de experimentar todavía una mayor evolución, debido a tres motivos:

a) Muchos de los cuestionamientos formulados a la VARD siguen vigentes. En efecto, cabe recordar que durante los años 90 el debate giró en torno a cómo materializar la VARD, a qué instrumentos formular para llevarla a cabo, ya que se asumía de forma generalizada la necesidad de perseguirla y pocos cuestionaban su conveniencia. No obstante, desde finales de esa década y principios de la siguiente el debate se amplió, al emerger críticas a la conveniencia misma de ese objetivo por los riesgos que plantea. Así pues, los debates metodológicos y técnicos iniciales se han completado con otros de calado más de fondo, filosóficos y políticos, por cuanto algunos autores y organizaciones cuestionan que la vinculación sea viable en la práctica, e incluso conveniente, sobre todo en crisis humanitarias causadas por conflictos armados en estados frágiles. Se trata de críticas en gran medida formuladas también al llamado “nuevo humanitarismo”, en la medida en la que éste hizo suyo el objetivo de la VARD. En suma, muchos de estos cuestionamientos están lejos de haberse resuelto, con lo que han contribuido a una revitalización del debate sobre la vinculación.

b) La implementación práctica de la VARD ha quedado sensiblemente por detrás de las formulaciones teóricas, según constatan la mayoría de los estudios. Esto deja abierto aún un amplio espacio para la reformulación de objetivos y prácticas en materia de VARD.

c) En los últimos años han aparecido, tanto en el campo de la ayuda humanitaria como en el de la cooperación al desarrollo, numerosas perspectivas, ideas y objetivos nuevos que llevan a la necesidad de introducir dimensiones y matices innovadores en el debate VARD. Entre tales cabría mencionar elementos como el concepto “recuperación temprana”, la “adaptación al cambio climático”, la educación en contextos de emergencias, y, sobre todo, la puesta de la ayuda internacional al servicio de objetivos de seguridad. Los nuevos enfoques en materia de “fragilidad” en el ámbito europeo, o de trabajo en contextos de elevada inestabilidad donde la coherencia entre los diversos instrumentos de la cooperación y de la acción exterior es compleja, han provocado un cierto resurgir del interés por la VARD aunque, todo hay que decirlo, con perfiles algo diferentes a anteriores décadas.

2.2.- Origen y evolución del debate VARD

La ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo han sido, y siguen siendo, diferentes en múltiples aspectos: orígenes históricos, objetivos, marcos temporales, principios éticos, planificación y gestión, procedimientos de trabajo, relación donante-receptor, líneas de financiación, perfil de los profesionales, etc. En consecuencia, la ayuda internacional se ha concebido tradicionalmente en base a tres etapas o fases netamente diferenciadas:

a) La *ayuda de emergencia* y la *ayuda humanitaria*, orientadas a salvar vidas y aliviar el sufrimiento a corto plazo (proyectos de unos 6 meses aunque lo temporal no debiera ser el criterio esencial pues muchas crisis son crónicas o de larga duración) en situaciones de desastre. Dada la necesidad de actuar con rapidez, ha sido habitual hacerlo sin considerar las necesidades futuras así como tampoco otros objetivos y criterios más arraigados en la cooperación para el desarrollo (participación, enfoque de género, empoderamiento, sostenibilidad, etc.).

b) La *rehabilitación*, o fase posterior al desastre, basada en intervenciones de corto y medio plazo (de 6 meses hasta unos 2 años) para sobre todo reconstruir las condiciones previamente existentes (infraestructuras, economía, servicios, etc.). Constituye un puente entre las dos etapas más definidas: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.

c) La *cooperación para el desarrollo*, basada en intervenciones a largo plazo para mejorar de forma duradera la vida de las personas (ingresos, servicios, empoderamiento, etc.). De cara a su planificación y gestión se han ido elaborando diferentes criterios y métodos (análisis de la realidad, participación comunitaria, creación de capacidades, enfoque de género, sostenibilidad medioambiental, etc.).

Esta división tradicional entre la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo comienza a cuestionarse como insatisfactoria a mediados de los años 80. En concreto, durante las grandes hambrunas africanas de la época, algunos especialistas criticaron que la ayuda alimentaria de emergencia se limitaba a aliviar los síntomas y así hacía poco por reducir la vulnerabilidad de las personas y por reconstruir sus medios de

sustento. Emerge así la idea de que la ayuda humanitaria no sea meramente paliativa, sino que se utilice para reducir también la vulnerabilidad estructural a largo plazo ante crisis futuras. Una influyente aportación en esta dirección fue el libro *Rising from the ashes*, de Anderson y Woodrow. En su opinión, no existen proyectos de emergencia que sean neutrales en términos de desarrollo: éstos lo apoyan o lo socavan. Por consiguiente, añaden, es necesario y perfectamente posible “diseñar intervenciones de emergencia de forma que contribuyan al desarrollo a largo plazo”.

Nace así un enfoque teórico de respuesta a los desastres naturales que se muestra partidario de superar la separación estricta entre las diferentes formas de intervención, y que propone su vinculación a fin de que se refuercen mutuamente. La idea básica es que la ayuda humanitaria puede diseñarse y ejecutarse de forma tal que contribuya al desarrollo futuro, mientras que, a su vez, las intervenciones de desarrollo pueden orientarse a minimizar el riesgo de futuras situaciones de crisis, mediante la priorización de los sectores más vulnerables y el refuerzo de sus capacidades y medios de sustento (*livelihoods*). A su vez, la rehabilitación puede servir de puente entre las otras dos formas de actuación.

Sin embargo, el auge y expansión del debate VARD tiene lugar en los años 90, de la mano del llamado “nuevo humanitarismo”, denominado también “humanitarismo orientado a objetivos” o “ayuda humanitaria desarrollista”. Esta nueva forma de concebir la ayuda humanitaria, con importantes diferencias filosóficas y operativas respecto a la ayuda humanitaria clásica, se convirtió en hegemónica o al menos muy influyente para mediados de dicha década, al ser asumida por la mayoría de gobiernos, agencias bilaterales y multilaterales, e incluso ONG y académicos.

La gestación del nuevo humanitarismo fue alentada principalmente por dos factores. El primero, la necesidad de mejorar la práctica humanitaria habida cuenta de la proliferación de críticas formuladas a la misma tras operaciones como las de Ruanda de 1994 (impacto paliativo y no sostenible, ineficiencia, amateurismo, contribución a la perpetuación o agravamiento de los conflictos mediante el refuerzo de los contendientes, etc.). El segundo factor fue el cambio geopolítico derivado del final de la Guerra Fría, que conllevó una transformación de la naturaleza de las crisis humanitarias y de las respuestas a las mismas. En efecto, por un lado se dio una proliferación de *emergencias políticas complejas* (graves crisis humanitarias en contextos de guerra civil y quiebra de las estructuras económicas y políticas) y, por otro, una mayor capacidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para responder a los contextos de conflicto interno. Esto conllevó que una gran parte de la ayuda humanitaria comenzara a tener por destino crisis derivadas de conflictos armados, que constituyen escenarios mucho más complejos e inciertos que los desastres naturales, de forma que el humanitarismo se vio sometido a nuevos retos y dilemas.

En respuesta a estos cambios y desafíos emergieron nuevas visiones del humanitarismo, que cuestionaban y superaban diferentes principios teóricos e instrumentos operativos que habían caracterizado a la acción humanitaria durante

décadas. Su punto de partida es la idea de que los objetivos tradicionales de la ayuda humanitaria, es decir, salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas, son meramente paliativos e insuficientes. De este modo, postula que la ayuda debería servir también para promover otros tres objetivos más amplios: la construcción de la paz, la defensa de los derechos humanos, y, sobre todo, el desarrollo, objetivo este último que estimula el auge del debate VARD.

Como consecuencia de lo anterior, otra característica esencial de estas corrientes del humanitarismo es su concepción “política” de la ayuda humanitaria. Es decir, si la ayuda humanitaria clásica se orientaba hacia las personas, para salvar sus vidas y aliviar sus necesidades durante los desastres, el nuevo humanitarismo propone una ayuda orientada a estimular procesos políticos y sociales, tales como el desarrollo o la construcción de la paz. Para poder contribuir a tales fines, la ayuda debe ser “políticamente inteligente” y “políticamente consciente” del contexto político en el que se realiza y de su previsible impacto en él, algo a lo que la ayuda humanitaria clásica (vista para ellos como *naïf*) no prestaba atención.

Ahora bien, tal visión de la ayuda humanitaria como una herramienta para alentar procesos políticos ha facilitado que, desde los años 90, aquella haya pasado a convertirse en un componente más de la política exterior de los países donantes. Estos han tendido a establecer “marcos políticos globales”, que definen sus relaciones de todo tipo con los países pobres, marcos en los cuales la ayuda humanitaria se combina no sólo con la cooperación para el desarrollo (facilitando la vinculación entre ambas), sino también con otros elementos, como las relaciones diplomáticas, las relaciones económicas y comerciales, y las cuestiones de seguridad y defensa. Esta tendencia ha contribuido a incrementar la *coordinación, coherencia y complementariedad* entre las diferentes iniciativas y políticas de cada donante; pero, sin embargo, también ha conllevado una creciente politización de la ayuda humanitaria, cada vez más subordinada a los intereses políticos, económicos y militares de aquellos. En efecto, cabe hablar también de una cierta militarización de la misma, sobre todo después del 11-S, perceptible en contextos en los que los militares acometen tareas propias del personal humanitario, generando una confusión entre las funciones humanitarias y las militares que pueden ser distorsionantes y peligrosas.

Esta reformulación de los objetivos de la ayuda humanitaria ha venido acompañada de una transformación de sus fundamentos éticos. Frente al principio clásico del “imperativo humanitario”, u obligación moral para ayudar sin distinción a toda persona en necesidad, se ha ido imponiendo una “ética consecuencialista”, que niega la idea de una obligación absoluta y cree que la ayuda debe proporcionarse, o no, en función de sus previsible consecuencias futuras, esto es, de que contribuya o no a los objetivos establecidos. De este modo, la ayuda humanitaria ya no sería incondicional, sino sujeta a “condicionalidades humanitarias”, esto es, se proporciona en la medida en que los países receptores asuman determinados compromisos o acciones (ciertos cambios políticos, un mayor respeto a los derechos humanos, etc.), llevando incluso a situaciones en las que la ayuda es denegada a determinados lugares o colectivos. En este sentido, se ha expandido el principio denominado *do no harm* (“no hacer daño” o

“acción sin daño”), esto es, que la ayuda no debe proporcionarse cuando se sospeche que puede causar más perjuicios que beneficios. Este uso condicional de la ayuda puede servir para estimular cambios sociales y políticos positivos, pero sin embargo contradice el principio clásico de la ayuda humanitaria como un derecho universal de toda persona y suscita serios dilemas morales.

Todas estas transformaciones iniciadas en los años 90 han conllevado el progresivo cuestionamiento y debilitamiento de los denominados “principios humanitarios” (principalmente los de neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia), que durante décadas han servido de referencia ética y operativa a la ayuda humanitaria y se han revelado como la mejor garantía para que la ayuda sea vista como legítima y respetada por todas las facciones en conflicto. Igualmente, la consiguiente politización y militarización de la ayuda han erosionado el “espacio humanitario”, o capacidad de los actores humanitarios para actuar con autonomía y rigiéndose exclusivamente por motivaciones humanitarias. De alguna forma, aunque desde los años 90 y más aún desde los inicios del Siglo XXI todos los organismos manejan las mismas palabras y defienden los mismos principios, la realidad es que en ocasiones quieren decir cosas diferentes con ellos. Así, la concepción de la neutralidad del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) poco tiene que ver con la de algunos estados y gobiernos firmantes de la Buena Donación Humanitaria.

De esta forma, el debate VARD se expande en los años 90 en ese contexto de profundas transformaciones en el escenario internacional así como también en la propia concepción y ejecución de la ayuda humanitaria. En este sentido, cabe mencionar diferentes factores, unos teóricos o conceptuales y otros institucionales u operativos, que contribuyeron a estimular el debate:

a) Una nueva forma de interpretar los desastres, surgida desde los años 80, no como eventos puntuales y excepcionales, sino como procesos de crisis propiciados por un contexto de alta vulnerabilidad derivado de las estructuras económicas, sociales y políticas, esto es, de problemas relativos al desarrollo. De este modo, dado que los desastres y el desarrollo están interrelacionados, una ayuda de emergencia puntual que no contribuya al desarrollo socioeconómico a más largo plazo sólo tendrá efectos paliativos y no contribuirá a evitar potenciales crisis futuras.

b) La proliferación de emergencias prolongadas o crónicas, donde la guerra y la hambruna se han enquistado, así como situaciones de refugio o desplazamiento interno durante largos períodos. En estos casos, no tiene sentido una distinción drástica entre intervenciones de emergencia a corto plazo y de desarrollo a largo plazo; por el contrario, la ayuda humanitaria de la que depende la población necesariamente deberá ser duradera, asumiendo un enfoque de desarrollo a medio y largo plazo (incorporando programas educativos, laborales, etc.).

c) El apreciable auge, durante los años 90, de nuevos ámbitos actuación que constituyen una “zona gris”, esto es, que no encajan estrictamente ni en la ayuda de emergencia ni en la de desarrollo, sino que toman elementos de ambas y por tanto

contribuyen a su vinculación. Se trata de la *rehabilitación* post-desastre, destacando el auge de la rehabilitación posbélica gracias a los procesos de paz experimentados en varios países; así como la *preparación* ante desastres, y la *prevención* y la *mitigación* de los mismos.

d) El incremento de los fondos destinados a la ayuda humanitaria, y la paralela disminución de los de cooperación para el desarrollo, que estimularon la pretensión de que aquella asumiera algunos objetivos de desarrollo a largo plazo. Esta tendencia muy clara en los años 90 se modificó posteriormente.

e) El interés que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tuvo en promover la idea de una ayuda humanitaria vinculada a objetivos de desarrollo, como forma de reafirmar su papel central como agencia coordinadora del sistema de Naciones Unidas en el campo del desarrollo y también en contextos de desastre y conflictos. Tal liderazgo se veía amenazado por la creación, en 1992, del Departamento de Asuntos Humanitarios (luego OCHA) con un mandato de coordinación de las actividades de ayuda humanitaria.

2.3.- La evolución, fases y contenidos del debate VARD

Desde una perspectiva teórica el debate VARD se ha concretado básicamente en dos propuestas consecutivas: la del *continuum*, desde mediados de los años 80, y la del *contiguuum*, desde la primera mitad de los 90.

El primer enfoque, el del *continuum* humanitario o “*continuum* emergencia-desarrollo”, asume una sucesión cronológica lineal, con tres fases consecutivas, concebidas como compartimentos estancos y cada una de las cuales comenzaría al acabar la anterior: la emergencia, la rehabilitación (vista como puente entre las otras dos, al compartir características de ambas) y el desarrollo. Desde este esquema tradicional, lo que aporta de nuevo el enfoque del *continuum* es la propuesta de la vinculación de esas fases mediante una “transición” suave, armónica y coordinada entre las mismas. La clave para lograr con éxito tal transición descansaría en una coordinación adecuada entre las diferentes organizaciones implicadas en cada una de las fases, en función de su especialización en contextos de emergencia o de desarrollo, como por ejemplo el ACNUR y el PNUD respectivamente. Tal coordinación debe servir para: a) facilitar el traspaso de funciones y responsabilidades de unas organizaciones o instituciones a otras conforme se va superando la situación de emergencia, posibilitando una “estrategia de salida” de los actores humanitarios; b) efectuar la transición entre fases a un ritmo acompasado a la evolución de la situación; y c) traspasar la experiencia y el conocimiento sobre el medio local adquiridos durante la emergencia para aprovecharlos en la programación y ejecución de las intervenciones de rehabilitación y desarrollo.

Aunque el enfoque del *continuum* pudo aportar un avance en su momento, iniciados ya los 90 diferentes autores comenzaron a descalificarlo como inadecuado, sobre todo en

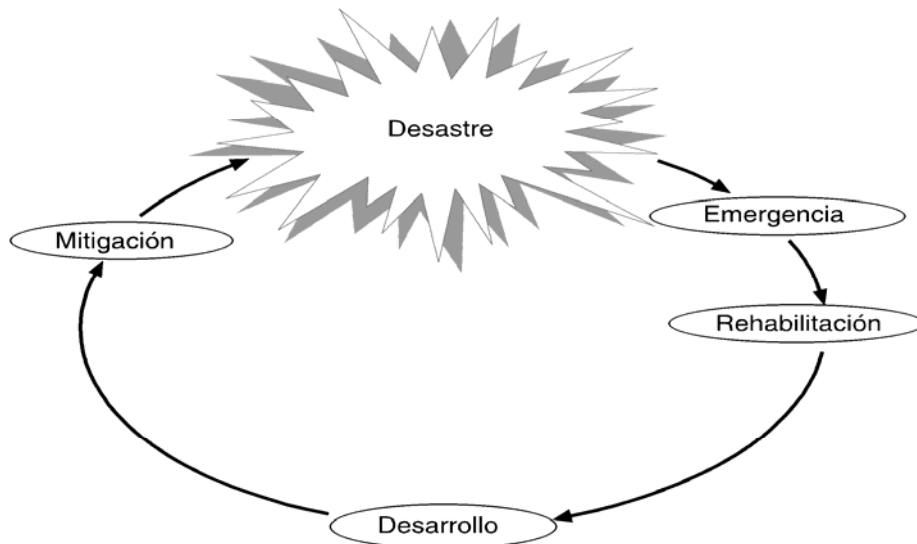
relación a las crisis derivadas de conflictos armados. Las críticas se centran fundamentalmente en que resulta inadecuada su visión de fases cronológica sucesivas.

En efecto, esa visión de etapas y formas de ayuda consecutivas surge de una conceptualización convencional y superada del desarrollo y de los desastres. En ella, el desarrollo sería un proceso lineal y progresivo de crecimiento económico y mejora de las condiciones de vida, en tanto que el desastre sería un acontecimiento puntual y excepcional, sin conexión con el contexto y las estructuras sociales, y que interrumpe momentáneamente dicho proceso lineal del desarrollo. En ese esquema, la ayuda humanitaria tendría lugar en la fase de desastre y la rehabilitación contribuiría a retomar el proceso interrumpido hacia el desarrollo. Sin embargo, en las últimas décadas el desastre se ha reinterpretado en otra clave, como fruto de un contexto de vulnerabilidad preexistente y, por tanto, como reflejo de las estructuras y el modelo de desarrollo. Además, la mayoría de las crisis humanitarias actuales no son puntuales, sino recurrentes y casi crónicas, reflejando un fracaso del modelo de desarrollo.

En efecto, tal esquema lineal con sucesión de fases se deriva de un modelo de emergencia ante las catástrofes naturales, en el que el objetivo básico suele ser el retorno a una situación anterior mediante la recuperación de las infraestructuras y servicios previamente existentes, retomando así el camino hacia el desarrollo. Si en esos contextos tal esquema puede contar con cierta validez, claramente no lo tiene en los escenarios de emergencias políticas complejas, donde la crisis no es puntual sino un estado crónico y estructural, esto es, sistémico; y donde además la perspectiva de un horizonte de desarrollo es una quimera y el Estado está semi-desintegrado. De esta forma, en tales contextos de emergencia enquistada, la crisis no se puede interpretar en base a un ciclo temporal “antes-durante-después” del desastre, y vuelta a la normalidad. Por consiguiente, tampoco tiene sentido hablar de una ayuda externa como una secuencia de fases diferentes, ni resulta adecuado pensar en una ayuda a corto plazo que sirva para retomar el proceso de desarrollo anterior, dado que se trata de un problema sistémico y no puntual.

Del mismo modo, diferentes autores subrayan lo erróneo de la idea del *continuum* debido a que actualmente los procesos de desarrollo, cambio y crisis social no se rigen por procesos lineales ni por pautas regulares y estables. En muchos países que viven una situación de inestabilidad crónica, especialmente en aquellos con conflicto endémico o intermitente, las transformaciones socioeconómicas no suelen guiarse por una pauta lineal, sino que habitualmente lo hacen de forma más dinámica e interactiva, tortuosa y multidireccional. En muchos casos el proceso de cambio social es hoy rápido, discontinuo y turbulento; esto es, se caracteriza por la inestabilidad y la incertidumbre.

Secuencia de fases según el continuum:



Las críticas formuladas al *continuum* motivaron que, durante la primera mitad de los 90, surgiera un nuevo enfoque para materializar la VARD, el denominado *contiguuum* (o "*contiguuum* emergencia-desarrollo"). Este segundo enfoque es el actualmente más aceptado en las formulaciones teóricas de académicos y organizaciones, si bien con frecuencia la práctica tiene más que ver con el primero.

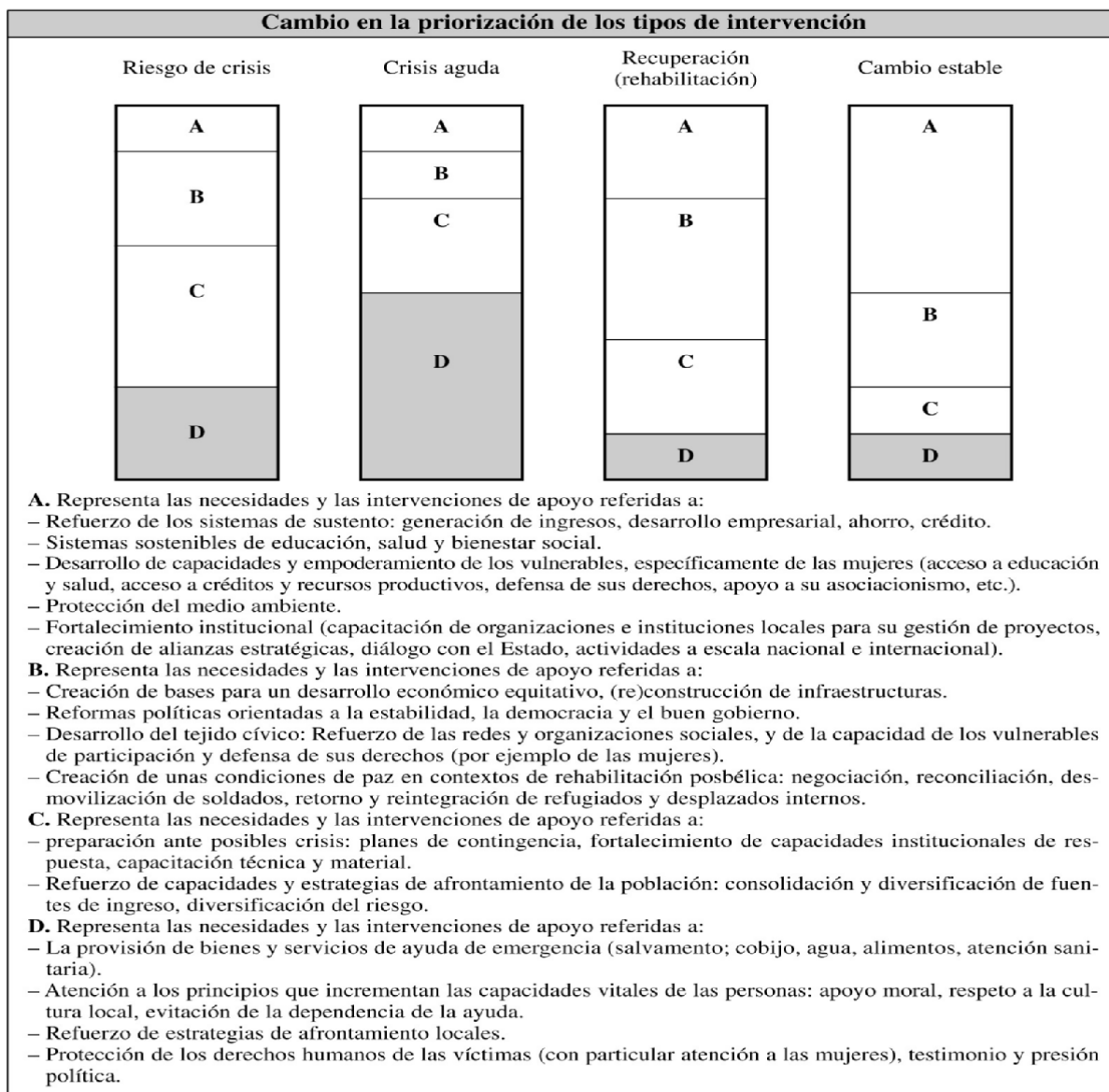
Según la idea del *contiguuum*, la vinculación no consistiría en la adecuada transición entre las tres fases cronológicas sucesivas, sino en una combinación simultánea de diferentes formas de actuación, dentro de un marco integral. Es decir, la vinculación implica que, en cada momento, es necesario combinar diferentes formas de intervención, tanto de emergencia a corto plazo, como de rehabilitación a medio plazo y de desarrollo a largo plazo, en el marco de una estrategia integrada y coherente, con visión de futuro y orientada siempre a la reducción de la vulnerabilidad y al incremento de las capacidades. La clave, por tanto, no es tanto la coordinación de los diferentes niveles de intervención, sino su integración.

Esas diferentes modalidades de intervención deben interrelacionarse y reforzarse mutuamente así como ejecutarse superpuestas en el tiempo. Sin embargo, dado que persiguen diferentes objetivos (a corto, medio y largo plazo), cada una de ellas debe merecer mayor o menor protagonismo en función del contexto y la gravedad de la situación. De este modo, en el punto álgido de un desastre, cuando la vulnerabilidad es extrema, las medidas principales serán las de emergencia, con objetivos inmediatos orientados a garantizar la subsistencia (vacunación urgente, provisión de agua, donación de alimentos, etc.). Ahora bien, incluso en ese contexto es posible y deseable

llevar a cabo actuaciones de rehabilitación (reestablecimiento de infraestructuras y servicios), así como de desarrollo a largo plazo orientadas a la reducción de la vulnerabilidad estructural y al refuerzo de las capacidades de personas e instituciones (creación de empleo, establecimiento de una cadena de frío estable para las campañas de vacunación, formación del personal local, refuerzo de la capacidad de gestión del sistema de salud, etc.). De forma similar, en un contexto de normalidad, en el que no se registra un aumento de la mortalidad ni un peligro de desestructuración socioeconómica, aunque la mayoría de las intervenciones sean de desarrollo a largo plazo, es probable que haya determinadas familias o personas muy vulnerables necesitadas de una ayuda inmediata en forma de donaciones, un tipo de intervención por lo demás característico de las emergencias.

Una expresión gráfica del enfoque del *contiguuum* puede apreciarse en el recuadro adjunto de Roche (1998), que refleja la importancia relativa que diferentes tipos de actuación deben recibir en diversas situaciones en función del nivel de vulnerabilidad existente. Así, en los contextos de emergencia priman los objetivos inmediatos de garantizar la supervivencia y aliviar el sufrimiento, mediante la donación de bienes y la provisión de servicios básicos, lo cual no impide que también tengan cierta cabida otras actuaciones con un impacto a más largo plazo. Por su parte, conforme la vulnerabilidad y la crisis disminuyen, se refuerzan progresivamente aquellos instrumentos y criterios más característicos de las intervenciones de desarrollo a largo plazo: planificación detallada, respuesta a la vulnerabilidad estructural, participación comunitaria, mayor atención al enfoque de género, fortalecimiento institucional, refuerzo de las capacidades, etc.

En el caso del *contiguuum*, la vinculación entre los diferentes niveles de intervención se entiende en base a la inclusión de éstos en una estrategia integral y coherente. Tal estrategia implica que todas las actuaciones, sean de ayuda humanitaria, de ayuda a la rehabilitación o de cooperación para el desarrollo, persigan dos objetivos transversales: por un lado, *reducir la vulnerabilidad* de las personas, familias y comunidades; y, por otro, *reforzar sus capacidades* materiales, sociales y psicológicas (recursos económicos, conocimientos, redes sociales, etc.) como base para su empoderamiento.



De este modo, toda intervención de ayuda debería tomar como punto de partida un análisis de la situación de la *vulnerabilidad* (debilidades) y también de las *capacidades* (fortalezas) de la comunidad con la que se va a trabajar. A tal fin, un instrumento sencillo pero útil, que ha contado con una creciente aceptación entre los actores humanitarios, es el *Análisis de Capacidades y Vulnerabilidades* elaborado por Anderson y Woodrow (1989), una metodología que sirve tanto para el diagnóstico preeliminar, como para el diseño, el seguimiento y la evaluación de los proyectos de ayuda. Su objetivo de fondo consiste en que éstos no se limiten a satisfacer las necesidades inmediatas de las personas afectadas por un desastre, sino que al mismo tiempo promuevan el desarrollo a largo plazo.

Una aportación importante de este método es que no se centra en el análisis de las necesidades de las comunidades, sino sus vulnerabilidades. En efecto, mientras que las primeras son requerimientos inmediatos para la supervivencia, que surgen a corto plazo por ejemplo en una situación de crisis, las vulnerabilidades son factores de largo plazo y en su mayor parte estructurales (se derivan de la estructura socioeconómica, del sistema político, etc.), que existen antes, durante y después del desastre, si bien tienen un carácter dinámico y evolucionan con el tiempo. Esta distinción es importante, pues los proyectos de ayuda que se orienten sólo a las necesidades tendrán un alcance meramente paliativo, mientras que una intervención con objetivos a largo plazo requiere afrontar los factores de vulnerabilidad.

La segunda contribución de este método de análisis consiste en que, además de las vulnerabilidades, contempla las capacidades de las comunidades. Parte de la base de que todos tenemos vulnerabilidades, pero también capacidades, incluso quienes están sufriendo o han sufrido un desastre. Así, estas personas, lejos de ser pasivas y totalmente dependientes de la ayuda exterior, disponen de recursos con los que afrontar la crisis y recuperarse tras ella. Esos recursos locales deberían servir como punto de partida para cualquier ayuda externa a su rehabilitación o desarrollo.

2.4.- Implicaciones de la VARD para la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo

Buscar el objetivo de la VARD tiene implicaciones de formulación y de carácter operativo tanto para la ayuda humanitaria como para la cooperación al desarrollo. En lo que se refiere a la ayuda humanitaria, para que ésta no sea meramente paliativa sino que contribuya a establecer bases para el desarrollo futuro y se integre en un marco basado en el contiguum, tiene que cumplir al menos los siguientes criterios:

- *Análisis del contexto específico.* La ayuda humanitaria debe ajustarse a la realidad de cada caso específico, por lo que necesita partir de un análisis de la vulnerabilidad y capacidades locales, así como también de una estimación de las necesidades puntuales y de las secuelas concretas derivadas del desastre sufrido. Ahora bien, para una respuesta rápida y eficaz, es oportuno disponer por adelantado de un conocimiento del terreno, de la vulnerabilidad y las capacidades de la población, lo cual forma parte de la *preparación* ante los desastres y más en general de la Reducción del riesgo de desastres (RRD) tal como se entiende hoy.
- *No hacer daño.* Las intervenciones de ayuda humanitaria, como primer requisito, deben esforzarse en “no hacer daño” (*do no harm*), esto es, en no generar más problemas que soluciones, lo cual implica: no alimentar indirectamente el conflicto armado (dotando de recursos o legitimidad a los contendientes), no generar dependencia de la ayuda y no erosionar las capacidades de la población o de las instituciones locales.

- *Combinación de necesidades inmediatas y desarrollo futuro.* La ayuda debe responder a las necesidades inmediatas generadas por el desastre, ajustándose además a las necesidades específicas de cada uno de los grupos vulnerables. Pero además de esa función paliativa, debe tener en perspectiva el contribuir a un desarrollo futuro plazo, propiciando la *sostenibilidad* (o al menos *conectividad* como se suele sugerir en el sector humanitario) a largo plazo de su impacto, como criterio que incrementará su calidad y eficacia. A tal fin, la máxima debe ser la ya mencionada: reducir las vulnerabilidades e incrementar las capacidades locales, tanto de la población como institucionales. Esto se materializa en varios criterios que desglosamos a continuación.
- *Refuerzo de los servicios y las infraestructuras.* La ayuda, en vez de limitarse a funciones meramente asistenciales con un carácter puntual, debe orientarse también a reforzar los servicios y las infraestructuras básicos con un carácter duradero, de forma que contribuyan al desarrollo futuro. Para ello sería preciso seguir unos determinados criterios (localización geográfica adecuada, materiales locales y económicos, tecnología apropiada que facilite el mantenimiento, etc.) que permitan su utilización a largo plazo una vez pasada la crisis. Además, la ayuda de emergencia puede utilizarse para reforzar programas de desarrollo ya existentes (por ejemplo, creando infraestructuras sanitarias o de abastecimiento de agua que perduren a largo plazo y refuercen los programas en la materia).
- *Capacitación de las estructuras locales.* La ayuda exterior debe contribuir a mejorar las capacidades de planificación y gestión de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales del país en cuestión, incrementando sus recursos para gestionar políticas o proyectos tanto de emergencia como de desarrollo, así como su *preparación* o capacidad de respuesta ante nuevos desastres y más en general a la reducción del riesgo. La ayuda canalizada por las ONG extranjeras debe coordinarse con y, en la medida de lo posible, actuar a través de las propias instituciones gubernamentales del país, reforzándolas y evitando crear estructuras paralelas que acaban debilitando y deslegitimando a aquellas.
- *Sostenimiento de los sistemas de sustento o medios de vida (livelihoods) de la población.* El apoyo de los sistemas de sustento de los vulnerables es clave para que estos afronten la crisis presente, se recuperen tras ella y aseguren su subsistencia y desarrollo futuros. Un mecanismo a tal fin consiste en la provisión de ayuda material (alimentos, dinero, etc.) para evitar que tengan que malvender a precio de saldo sus bienes productivos a fin de comprar comida con la que subsistir. Igualmente, los *proyectos de comida o dinero por trabajo*, pueden ayudar a satisfacer las necesidades inmediatas al tiempo que a generar infraestructuras públicas útiles para el desarrollo a largo plazo.
- *Aprovechamiento y refuerzo de las capacidades de la población.* Lejos de ser pasivos o incapaces, incluso las personas afectadas por un desastre tienen recursos, conocimientos, mecanismos organizativos y otras capacidades que deberían tomarse como punto de partida para la ayuda internacional y ser

reforzadas por ésta. Así, siempre que sea posible deberían seguirse estos criterios: a) *Uso de las organizaciones locales* para materializar la ayuda, como contrapartes de las ONG o agencias donantes, buscando además su refuerzo y capacitación, algo difícil cuando prima la rapidez y eficacia a corto plazo; b) *Uso al máximo del personal, los medios materiales y las empresas locales*, lo que reportaría varias ventajas: ahorro de costes, formación del personal local, dinamización de la economía local, uso de tecnologías apropiadas, etc.; c) *Refuerzo del “capital social”* de los grupos vulnerables, en concreto de sus *redes sociales* informales de solidaridad y las organizaciones que defienden sus derechos; y d) *Aprovechamiento y refuerzo de las estrategias de afrontamiento* (o *coping strategies*) que los sectores vulnerables llevan a cabo a fin de subsistir y preservar sus sistemas de sustento durante las crisis humanitarias.

- *Participación y empoderamiento de la población*. La participación de la población local en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la ayuda humanitaria ha sido tradicionalmente olvidada por ésta, pero resulta ineludible si se busca un impacto orientado al desarrollo. La implicación de la población facilitará su apropiación de los programas de ayuda y la sostenibilidad de sus resultados, así como el empoderamiento de los vulnerables.
- *Enfoque de género*. Existe una creciente conciencia sobre la necesidad de aplicar dicho enfoque a la ayuda humanitaria, cosa antes infrecuente. Por un lado, es evidente que el desastre tiene un impacto desigual sobre hombres y mujeres, siendo sus necesidades diferentes. Por otro, propiciar la participación de las mujeres en los contextos de crisis y rehabilitación contribuye a construir escenarios futuros con mayor igualdad de género.
- *Protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (DIH)*. La defensa activa de los derechos de las víctimas de desastres ha constituido históricamente uno de los componentes inherentes de la ayuda o acción humanitaria, el de la “protección”. Desde un enfoque de VARD, además, la defensa y protección de los derechos humanos constituye un instrumento decisivo para promover los procesos de reconciliación y reconstrucción posbélica, así como la defensa de los intereses, el empoderamiento y el desarrollo de los sectores vulnerables.
- *Contribución a la construcción de la paz*. Desde una perspectiva de VARD, una de las contribuciones que la ayuda humanitaria puede hacer de cara al desarrollo futuro es la de servir como instrumento para la construcción de la paz a escala local, por ejemplo mediante el refuerzo de sectores ajenos a la confrontación, el apoyo de mecanismos tradicionales para la gestión de conflictos, o la movilización social. A tal fin, desde los años 90 se han formulado diferentes herramientas conceptuales y operativas, englobadas bajo el concepto “sensibilidad al conflicto”, tales como el enfoque *capacidades locales para la paz* o el Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) entre otros instrumentos.

- *Rendición de cuentas (accountability) ante la población local*, y no solo ante los financiadores. Este criterio es necesario para una ayuda humanitaria que pretenda objetivos amplios de desarrollo de dicha población.
- *Mensajes e imágenes adecuados*. Una ayuda humanitaria orientada hacia objetivos de desarrollo, y no meramente asistencialista, debe ajustar los mensajes e imágenes transmitidos mediante la publicidad y las campañas. Con ello, debe romper con los estereotipos relativos a lo inevitable de las crisis y al carácter pasivo o indefenso de sus víctimas, así como contribuir a una sensibilización y comprensión de las causas estructurales de los desastres.
- *Observancia de los principios humanitarios*. El nuevo humanitarismo ha tendido a relativizar la vigencia de los principios humanitarios clásicos (como la neutralidad, la imparcialidad, la independencia o la universalidad). Este cuestionamiento hace tanto más necesario reivindicar su importancia incluso desde un enfoque VARD, como mejor garantía del acceso a la ayuda para todos los que la necesiten al margen de su condición.

Muchos de estos puntos han sido incorporados en los documentos doctrinales tanto de ONG como de gobiernos donantes y, de modo más o menos explícito, tanto el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG de 1994, la Resolución 46/182 de la ONU de 1991, la Buena Donación Humanitaria de 2003 o los documentos de legislación española o de la Unión Europea lo hacen.

Los criterios que acabamos de desglosar son los que tendría que seguir una ayuda humanitaria orientada al desarrollo, en línea con la propuesta VARD. Sin embargo, algo que frecuentemente se olvida es que la vinculación debe plantearse también en la dirección opuesta. Es decir, que las intervenciones de cooperación al desarrollo deberían orientarse a reducir el riesgo de sufrir nuevos desastres en el futuro. Para ello, las políticas, programas y proyectos de desarrollo deberían cumplir básicamente los siguientes objetivos y criterios:

- *Priorización de los grupos y zonas vulnerables*. Las intervenciones de desarrollo a largo plazo deberían destinar sus recursos prioritariamente a las zonas y sectores sociales más vulnerables, a fin de disminuir su vulnerabilidad ante futuras posibles crisis e incrementar sus capacidades para resistir a ellas y recuperarse tras las mismas. En particular, sería preciso ayudarles a disponer de un mejor acceso a los servicios públicos esenciales así como de unos sistemas de sustento más seguros. Sin embargo, la cooperación al desarrollo tiende en realidad a no observar tal principio: dado que las zonas y grupos sociales tienen menos capacidad administrativa, organización social y actividad económica, los proyectos centrados en ellos suelen resultar más complicados y ofrecen menores resultados y eficiencia.

- *Integración de la reducción del riesgo y de la gestión de desastres.* Uno de los requisitos fundamentales de la VARD es que la cooperación internacional al desarrollo integre entre sus objetivos el apoyo a diferentes mecanismos para la gestión de los desastres naturales y su reducción, a saber:
 - La *preparación (preparedness)* ante desastres, consistente en una serie de medidas y mecanismos, tanto de recogida de información como operativos, que permiten predecir los desastres y responder a ellos con mayor rapidez, facilidad y efectividad, entre los que figuran: la creación de capacidades institucionales, legislación sobre emergencias, mapas de vulnerabilidad, sistemas de alerta temprana, planes de contingencia, infraestructuras y equipamientos, stocks de productos, capacitación de personal, etc. De esta forma, son un elemento esencial para la prevención y para la mitigación de los desastres, al contribuir a reducir el riesgo de que se desencadenen. Igualmente, al aminorar el impacto de la crisis, posibilitan un proceso de rehabilitación posterior más fácil.
 - La *mitigación* de desastres, definida normalmente como una serie de medidas que se ejecutan cuando comienza a gestarse un desastre concreto, a fin de aminorar su impacto (reparto de alimentos o dinero, programas de empleo, campañas de vacunación, etc.).
 - La *prevención* de desastres, o actividades orientadas a proporcionar una protección permanente y a largo plazo ante los desastres naturales, para lo cual tratan de evitar, cuando es posible, las calamidades desencadenantes de crisis (por ejemplo, inundaciones), así como, en cualquier caso, reducir su impacto. Generalmente suelen consistir en obras de infraestructuras (diques, trabajos de reforestación). Por otro lado, el objetivo de la prevención de conflictos también es pertinente a la VARD, pero de ella hablaremos en otro punto.

En el marco de la VARD, las actividades de reducción del riesgo de los desastres naturales ha cobrado una creciente relevancia, y es previsible que la adquieran aún mayor. En efecto, en la actualidad tres de cada cuatro crisis humanitarias guardan relación con el clima, y se prevé que en el futuro el cambio climático incrementará la vulnerabilidad y generará un mayor riesgo de desastres: provocará inundaciones, reducirá el acceso al agua, incrementará la inseguridad alimentaria, etc. De este modo, en los debates sobre la VARD ha cobrado auge un nuevo concepto, el de la *adaptación al cambio climático*, utilizando instrumentos tanto de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, como de preparación y prevención. Tal objetivo puede plasmarse, por ejemplo, en actividades de sensibilización de la población sobre la incidencia del cambio climático, de conservación de la selva tropical, de ajuste de las técnicas agrícolas, de gestión eficaz de los recursos hídricos en zonas con grandes oscilaciones en las precipitaciones, o de planificación urbanística. En todo caso, las medidas de adaptación tienen que insertarse en las estrategias y políticas de desarrollo de los países pobres, con lo cual requieren además el apoyo a factores decisivos para el desarrollo, como la buena gobernanza y el refuerzo de la sociedad civil.

Por último, cabe mencionar otro ámbito sectorial, el de la educación, en el que los debates sobre la VARD están cobrando una creciente relevancia. En efecto, dado que constituye una inversión a largo plazo, habitualmente se ha considerado un ámbito propio de la cooperación al desarrollo y no de la ayuda humanitaria. Sin embargo, existe una creciente conciencia sobre la importancia que tiene la *educación en emergencias*: contribuye a preservar la dignidad personal, ayuda a mantener y recuperar la vida comunitaria, protege a los niños frente al reclutamiento o la prostitución, permite implementar planes de preparación y prevención de desastres, facilita la distribución de ayuda, etc. Así pues, los programas de desarrollo educativo deben ser capaces de reajustarse a los contextos de crisis, al tiempo que la educación en emergencias debe combinar objetivos de corto y largo plazo.

2.5.- La VARD en los conflictos armados

Como hemos dicho, la idea de la vinculación surgió inicialmente en relación a los desastres naturales. Sin embargo, una de las principales líneas de reflexión y debate en torno a la VARD, surgida ya en los 90 pero todavía hoy pujante, es la relativa a su aplicación en contextos de conflicto armado. Las ideas básicas son dos: a) la ayuda puede contribuir a la prevención, mitigación y resolución de los conflictos; y b) la ayuda puede orientarse hacia el desarrollo incluso durante conflictos en curso. Las principales razones que han estimulado buscar tal aplicación de la VARD a los conflictos son las siguientes:

- -Tras el final de la Guerra Fría, los conflictos armados y las emergencias políticas complejas han adquirido un papel creciente como causantes de grandes crisis humanitarias; y, al mismo tiempo, se ha dado una proliferación de operaciones de paz y procesos de rehabilitación posbélica, en los cuales la ayuda humanitaria y de rehabilitación han jugado un importante papel.
- -Desde principios de los años 90 ha habido una fusión entre las agendas internacionales sobre desarrollo y sobre seguridad: los gobiernos donantes y las agencias multilaterales han incorporado a su discurso que la seguridad o estabilidad internacional es inviable sin desarrollo, así como que el desarrollo no es sostenible sin estabilidad. Esta idea que interrelaciona desarrollo y seguridad cristaliza en el nuevo concepto de seguridad humana.
- -Así pues, desde los años 90, los países donantes buscan asumir un nuevo papel en la gestión de los conflictos armados en emergencias complejas y estados frágiles: el de la gestión de los conflictos y la construcción de la paz a través de la ayuda internacional. En efecto, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo se ponen al servicio tanto de la creación de condiciones para alcanzar la paz, como de la prevención del conflicto armado cuando un conflicto latente amenaza convertirse en violento. La prevención puede contemplar medidas disuasorias de corto plazo (políticas, militares o de otro tipo), así como medidas para neutralizar las causas de fondo (protección de

derechos humanos, reconstrucción económica y política, desarme), en las cuales la ayuda internacional puede jugar un importante papel.

- Además, los donantes buscan cada vez más el objetivo de incrementar la coherencia de sus políticas de ayuda (humanitaria y de desarrollo), de relaciones diplomáticas y de seguridad. Así, cobra mayor sentido esa vinculación y su puesta al servicio de agendas de paz y seguridad.
- En este contexto, surge en los 90 una propuesta pujante, la del uso de la ayuda humanitaria como una herramienta válida para la gestión del conflicto y la construcción de la paz (promovidas por agencias bilaterales como las de Reino Unido, Países Bajos y Suecia). En efecto, dado que con frecuencia se asume que la causa de tales conflictos es el subdesarrollo, una ayuda humanitaria que contribuya al desarrollo (de acuerdo a la idea VARD) estaría contribuyendo también a la paz y a la seguridad. De este modo, se asume que la ayuda humanitaria puede contribuir al desarrollo incluso en escenarios de conflicto, y, además, que tiene también capacidad para abordar las causas subyacentes del conflicto, promoviendo el desarrollo y reduciendo la pobreza. Todo ello implica que, en los contextos de estados frágiles, la ayuda humanitaria se inscriba en un proyecto político más amplio, como es el de construir unas instituciones civiles (construcción del estado) que hagan posible una paz sostenible.
- Estos enfoques experimentan un nuevo impulso y cierta reformulación a raíz del 11-S en el marco de la denominada “guerra global contra el terrorismo”, que otorga clara preeminencia a las cuestiones de seguridad en la agenda internacional. En ese escenario, tanto la ayuda humanitaria como la cooperación al desarrollo se orientan al servicio de la lucha contra el terrorismo y a la reconstrucción de estados alineados con este objetivo. Aunque diferentes entre sí, los casos de Afganistán e Irak ejemplifican el uso de la ayuda humanitaria al servicio de una agenda política y de seguridad, así como de los intereses geopolíticos de los donantes.

La creciente aplicación de la VARD a escenarios de conflicto armado vino promovida y avalada por diferentes documentos de gran importancia aparecidos en los años 90 (ver recuadro)

Documentos que alentaron la aplicación de la VARD a conflictos armados

- *Un Programa de paz* (1992), del entonces Secretario General de Naciones Unidas Boutros Ghali. Propone una visión multisectorial e integral de la seguridad, definida como “seguridad humana”, la cual implica que el desarrollo es esencial para la seguridad. Igualmente aborda la interrelación entre la ayuda internacional y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.
- *La Agenda para el Desarrollo* (1994), también de Boutros Ghali, que profundiza en la dirección del anterior y que postula una cooperación para el desarrollo con incidencia en el campo de la paz, entre otros ámbitos.
- *La Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*, de 1996, en la que se fijaba la postura del ejecutivo comunitario respecto a tal vinculación. El documento plantea que las políticas comerciales, de seguridad y de ayuda internacional de la Comunidad deben caracterizarse por su coherencia, orientándose a un objetivo común como es lo que denomina la “estabilidad estructural”. Este concepto, similar al de “seguridad humana”, se define como “una situación que implica el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto por los derechos humanos, estructuras políticas viables y condiciones sociales y medioambientales satisfactorias, con la capacidad de gestionar el cambio sin recurrir al conflicto violento”. De esta forma, añade, buscar la estabilidad estructural implica “reforzar con una orientación predeterminada los factores que hacen posible un cambio pacífico” (p. 23). El documento propone elaborar *marcos políticos globales* para delimitar el trabajo de la Comisión y los estados de la UE en cada país receptor, en los cuales debe definirse cómo incorporar en cada caso el objetivo de la prevención de conflictos a las estrategias de cooperación para el desarrollo.
- Las directrices tituladas *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, publicado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en 1998. El documento estudia las implicaciones de los conflictos en el desarrollo, así como el papel que la cooperación para el desarrollo puede jugar en su prevención y resolución. Subraya la importancia de conseguir la coherencia entre las políticas de ayuda, exterior y de defensa, así como que el objetivo de la cooperación para el desarrollo es la “estabilidad estructural” de los países receptores.

Por otro lado, una prueba del esfuerzo por aplicar la VARD a los contextos de conflicto armado, así como de la reorientación de la ayuda humanitaria al servicio de la construcción de la paz y de otros objetivos de seguridad, lo constituye el reciente concepto de *recuperación temprana*, o *early recovery*, y sobre todo la redefinición que éste ha experimentado recientemente.

El concepto emergió en 2005 en el marco de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas, que dio lugar a la creación del Cluster Working Group on Early Recovery (CWGER). Este cluster de recuperación temprana, como otros clústeres entonces establecidos, tiene por objetivo mejorar la coordinación y asignación de responsabilidades entre las agencias de Naciones Unidas, y se enfoca a actividades que van más allá de salvar vidas, buscando combinar un componente más humanitario que responda a necesidades inmediatas (protección de sistemas de sustento, servicios básicos, etc.) con otro más de desarrollo y generador de capacidades (justicia, gobernanza, etc.), todo ello con principios propios del desarrollo (participación, sostenibilidad, apropiación local). Es decir, la recuperación temprana surgió como un espacio que cubría la ayuda humanitaria (más allá de la fase de emergencia) y los inicios de la rehabilitación posdesastre, que se orientaba a establecer bases para una recuperación de más largo plazo, y que, por tanto, respondía al objetivo de la VARD.

El concepto, sin embargo, pronto adquirió otras connotaciones al priorizarse su uso en contextos de conflicto. Desde 2008, el gobierno británico, que ha urgido a reorganizar los instrumentos multilaterales para ganar rapidez y eficacia en el apoyo a la estabilización y recuperación de los países en posconflicto, ha promovido una reformulación de la recuperación temprana mediante la creciente inclusión de elementos de seguridad, estabilización y construcción de la paz. Así, un estudio encargado ese año por el Dfid (Agencia Británica de Desarrollo) al Center on International Cooperation (CIC) amplía la definición inicial para abarcar los procesos de seguridad y políticos, incluyendo los procesos de construcción de la paz y construcción del Estado. En la misma línea está el Informe del Secretario General de Naciones Unidas *Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*, de 2009, elaborado con el objetivo de reforzar el papel de las Naciones Unidas en la construcción de la paz y su papel como coordinador de la respuesta temprana. En dicho informe, la respuesta temprana se describe como un componente de la respuesta humanitaria pero que va más allá de salvar vidas y establece las bases para una respuesta más rápida cuando acaba el conflicto, quedando por tanto subsumida en el objetivo general de la construcción de la paz.

De este modo, la recuperación temprana en escenarios frágiles ha pasado a concebirse como una herramienta para promover la transición inicial del conflicto a la paz, así como para establecer las bases para una recuperación más amplia del conflicto. Todo ello mediante una combinación de actuaciones humanitarias, de desarrollo, políticas y militares. Así, se solapa con las actuaciones en materia de estabilización (finalización del conflicto armado superando convulsiones sociales o políticas), construcción de la paz (acuerdos políticos e institucionalización de la paz) y construcción del Estado (incremento de su capacidad y legitimidad).

En definitiva, a pesar de que la definición de recuperación temprana es aún poco precisa, el concepto ha adquirido un contenido altamente político en contextos de conflicto (en Colombia, por ejemplo, no puede separarse de la agenda de estabilización del gobierno). El hecho de que esté orientado a la consecución de una agenda política concreta, contribuye también a la probable politización e instrumentalización de la

ayuda humanitaria. En consecuencia, muchas agencias y ONG se muestran reticentes a denominar sus actividades con tal concepto.

Por otro lado, otro concepto teórico reciente que guarda cierta relación potencial con el debate VARD es el de *Responsabilidad de Proteger*. Dicho principio, asumido por la Cumbre de las Naciones Unidas de 2005, afirma que los Estados son responsables de proteger a sus ciudadanos ante violaciones graves de los derechos humanos (como los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra, la limpieza étnica o el genocidio), así que la comunidad internacional tiene una responsabilidad compartida en la materia, para ayudar a los estados a cumplir esa obligación e incluso intervenir en casos de grave incumplimiento por el Estado. Entre los mecanismos contemplados para evitar tales violaciones la intervención militar sería un último recurso, precedido por otros mecanismos pacíficos como los diplomáticos y los humanitarios. En efecto, un informe del Secretario General de Naciones Unidas de 2009 sobre la implementación de este principio afirma que debe basarse en tres dimensiones: las responsabilidades del Estado en materia de protección; la asistencia internacional y la creación de capacidades; y la respuesta decisiva y a tiempo. Así pues, se asume una complementariedad de actuaciones de respuesta inmediata y preventivas a largo plazo, que potencialmente pueden estar en línea con la VARD.

Ahora bien, la aplicación de la VARD a contextos de conflicto armado encuentra diferentes **problemas**, tanto conceptuales como operativos:

- La idea de que la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo puede contribuir a la construcción de la paz se asienta en gran medida en un análisis de los conflictos armados centrados en factores eminentemente internos (subdesarrollo, rivalidades étnicas, falta de democracia, etc.), sobre los cuales aquellas podrían incidir positivamente. No obstante, tales análisis tienden a olvidar que los conflictos supuestamente internos son en gran medida consecuencia de estructuras y problemas globales. En consecuencia, la capacidad de la ayuda internacional como constructora de paz se ha magnificado y en la práctica es modesta.
- La aplicación de la VARD a contextos de conflicto acontece en un contexto en el que los donantes quieren dotar de mayor coherencia a sus políticas exteriores (incluyendo la ayuda humanitaria, la cooperación para el desarrollo y las de seguridad, entre otras). Esto es, los países donantes se han propuesto dotar de *coherencia* a todas sus políticas exteriores orientándolas a buscar reformas políticas internas en los países del Tercer Mundo, promoviendo su estabilidad y el libre comercio. La consecuencia lógica ha sido que se ha producido una politización de la ayuda humanitaria.
- La inserción de la acción humanitaria en marcos políticos orientados a objetivos de seguridad implica una erosión de los principios humanitarios, así como del espacio humanitario e independencia de las ONG especializadas.

- Trabajar con una perspectiva de VARD en estados frágiles o fallidos, con fuerte inestabilidad o violencia, resulta sumamente difícil en la práctica. Por un lado, pueden ser estados sin *soberanía empírica*, o capacidad institucional y recursos para gobernar y llevar a cabo políticas nacionales de desarrollo. Por otro lado, pueden ser estados a los que les falte legitimidad externa y un reconocimiento internacional de su *soberanía jurídica*, por ejemplo por tener regímenes que violan gravemente los derechos humanos. Esta circunstancia hace a veces que los donantes no quieran tenerlos como interlocutores y reforzar sus capacidades institucionales a fin de no legitimarlos, por lo que rehuyen de la cooperación al desarrollo y concentran sus esfuerzos en la ayuda humanitaria canalizada a través de ONG. En suma, estas consideraciones políticas hacen que en algunos quasi-estados la VARD no sea posible, sea en forma de *continuum* o de *contiguum*.

2.6.- Cuestionamientos y críticas a la VARD

Desde su origen y hasta inicios de la década de los 2000, el debate sobre la VARD giró en torno sólo a las técnicas y métodos más adecuados para llevarla a cabo, siendo pocos los que cuestionaban que se tratara de un objetivo deseable. Sin embargo, desde entonces han surgido algunas voces que, más allá de factores técnicos y metodológicos, formulan cuestionamientos de fondo y con calado político, tanto al objetivo de la vinculación como a sus implicaciones prácticas. Muchas de las críticas son las mismas que se lanzan contra el nuevo humanitarismo, y la mayoría de ellas tienen que ver con la actuación en crisis humanitarias derivadas de conflictos armados, o *emergencias políticas complejas*. Entre tales críticas, que han proporcionado un nuevo impulso y nuevas dimensiones al debate, destacan las siguientes:

- *Mayor control de las ONG por parte de los gobiernos.* Algunos autores señalan que los gobiernos donantes han aprovechado la VARD, en el marco del nuevo humanitarismo por ellos promovido, para retomar la iniciativa política sobre la ayuda humanitaria y establecer un nuevo marco de gestión del sistema humanitario con un mayor control de las ONG humanitarias. En efecto, debido a que la ayuda humanitaria ha asumido objetivos políticos más amplios y que ha sido incluida en marcos de actuación amplios que integran también otros instrumentos (cooperación, relaciones diplomáticas, seguridad, etc.), los gobiernos han establecido nuevas regulaciones más estrictas (contratos marco más rigurosos, directrices detalladas, informes de proyectos más comprensivos, etc.) que aumentan su control sobre las ONG.
- *Politización de la ayuda humanitaria y arrinconamiento de los principios humanitarios.* Si bien tradicionalmente la ayuda humanitaria era considerada como apolítica, el hecho de haber asumido objetivos estratégicos a largo plazo (desarrollo, paz y derechos humanos) e integrarse en estrategias políticas globales, ha conllevado que se le confiera un carácter más político y que a veces se le apliquen condicionalidades similares a las de la cooperación al desarrollo

(respeto a los derechos humanos, reformas políticas, etc.). Una ayuda así concebida necesariamente será una ayuda politizada, supeditada a los intereses geopolíticos y económicos de los gobiernos donantes, lo cual implica una erosión del imperativo humanitario (la idea del derecho a la ayuda de todo el que la necesite) y de los principios humanitarios clásicos (como la neutralidad, imparcialidad, universalidad e independencia), que aunque imperfectos son necesarios para que la ayuda no sea vista como partisana y tenga posibilidades de llegar a todas las personas que la necesiten.

- *Ayuda humanitaria sobrecargada de responsabilidades como sustituta de la acción política.* En ocasiones, sobre todo en países periféricos sin gran valor para los donantes, la ayuda humanitaria representa la única acción política de aquellos, por lo cual se le pide que responda a grandes problemas como el subdesarrollo o el conflicto para los que no se han arbitrado iniciativas de fondo. Sin embargo, la ayuda humanitaria no puede sustituir a la política ni puede asumir esas funciones que le sobrecargan y que rebasan sus capacidades.
- *Promoción de un desarrollo (neo) liberal.* La apuesta de los donantes a favor de una vinculación de la ayuda humanitaria con la cooperación para el desarrollo implica una utilización de la primera al servicio de expandir un determinado concepto del desarrollo, de corte neoliberal, basado en el libre mercado y contrario a la intervención estatal.
- *Inaplicabilidad del “desarrollismo” en emergencias políticas complejas.* La VARD se basa en el modelo teórico ideal del “desarrollismo”, según el cual después del desastre se puede reanudar el camino hacia el desarrollo, todo ello en el marco de un Estado soberano y con capacidad para gobernar. Sin embargo, este esquema choca con la realidad de los estados frágiles y fallidos en emergencias políticas complejas, donde la crisis no es puntual sino un estado crónico y estructural, esto es, sistémico; y donde además la perspectiva de un horizonte de desarrollo es una quimera y el Estado está semi-desintegrado.
- *Cuestionamiento de la ayuda desarrollista como instrumento de paz.* En el marco del nuevo humanitarismo y de la propuesta VARD se considera que una ayuda humanitaria orientada hacia el desarrollo puede constituir un instrumento para la construcción de la paz, por cuanto parte del supuesto de que el conflicto es generado por el subdesarrollo y la pobreza, entre otros factores internos. Sin embargo, los estudios demuestran que la violencia no es consecuencia de la pobreza en sí, sino más bien de la lucha por el poder y el control de los recursos. De esta forma, la resolución de los conflictos no se derivará meramente del desarrollo ni de otras actuaciones a escala local, sino que requerirá afrontar las estructuras de poder de quienes se benefician de la violencia e implantar soluciones geopolíticas y económicas globales, a un nivel más elevado y con un alcance más amplio que lo que le corresponde a la ayuda humanitaria.

- *La VARD es difícil en estados frágiles y fallidos en conflicto.* La VARD es muchas veces inviable en estados frágiles afectados por el conflicto, dada la falta de capacidades institucionales y de legitimidad internacional de estos. En efecto, la ayuda humanitaria y la cooperación internacional presentan diferencias no solo técnicas, sino también en cuanto a sus principios y sus implicaciones políticas. En este sentido, la ayuda humanitaria, por sus características (proyectos micro, basados en las necesidades de las personas vulnerables, buscando resultados inmediatos más que sostenibles, frecuentemente gestionada por ONG independientes), no asume la existencia de una autoridad central que planifique y determine las prioridades, ni implica en sí una legitimación política de la autoridad que controla un territorio dado. Por el contrario, la cooperación para el desarrollo, en la medida en que se orienta a promover políticas públicas y a reforzar las capacidades de las instituciones nacionales encargadas de planificarlas y ejecutarlas, conlleva necesariamente una legitimación de los estados o regímenes receptores. Así, a la hora de optar por la ayuda humanitaria o la cooperación al desarrollo, los donantes tienen en cuenta también tres factores políticos relativos al estado receptor: sus capacidades institucionales, su estatus jurídico como estado soberano, y su grado de legitimidad en la comunidad internacional. En concreto, muchas veces los donantes prolongan su ayuda de emergencia y no la sustituyen por cooperación al desarrollo por dos razones: porque no confían en las capacidades institucionales de los quasi-estados en crisis crónica para gobernar (o *soberanía empírica*) e implementar políticas de desarrollo a largo plazo; y porque no desean legitimar con la cooperación a estados en conflicto o posconflicto a los que les falta legitimidad externa y reconocimiento internacional (*soberanía jurídica*), por la forma en que el régimen llegó al poder o sus violaciones de los derechos humanos. En conclusión, en esos casos los donantes tienden a prolongar la ayuda de emergencia vía ONG o agencias de Naciones Unidas, renunciando a que ésta evolucione hacia una cooperación que apoye políticas nacionales a largo plazo, lo que convierte en ficticio el esquema de VARD.

2.7.- Algunas conclusiones sobre aspectos teóricos de la VARD

Desde su aparición a mediados de los 80, el debate sobre la VARD ha evolucionado en torno a dos ejes. El primero se centra en aspectos técnicos y metodológicos, relativos a cómo llevar a cabo tal vinculación desde un enfoque de *continuum* o de *contiguum*. Tal eje de discusión ha sido el dominante, sobre todo en los 90, y, habida cuenta de las dificultades administrativas y operativas que han obstaculizado la materialización práctica de las propuestas teóricas, cabe decir que todavía hoy resulta necesario profundizar en él, a fin de explorar mecanismos de implementación más eficaces. El segundo eje de discusión surgió más tarde, hacia finales de los 90 y principios de la década siguiente, y no se centra en cómo realizar la VARD, sino en cuestionar ésta como tal objetivo, así como el nuevo humanitarismo en el que se inscribe, habida cuenta de sus posibles consecuencias negativas (politización de la ayuda humanitaria, erosión del espacio y los principios humanitarios, etc.) sobre todo en contextos de

conflicto armado y emergencias política complejas. Así pues, en la última década, el debate sobre la VARD se ha avivado y ampliado con nuevos planteamientos que rebasan lo técnico para formular consideraciones políticas, éticas y jurídicas.

Esta segunda línea de debate se refiere fundamentalmente a contextos de emergencias políticas complejas y formula en síntesis dos cuestionamientos: que la VARD en la práctica no es viable en los cuasi-estados en conflicto o post-conflicto, por incapacidad propia y porque los propios donantes son reticentes a superar la ayuda de emergencia a favor de la cooperación al desarrollo; y que la VARD es peligrosa y no deseable, puesto que conlleva la politización de la ayuda humanitaria, su instrumentalización al servicio de los intereses de los donantes, un mayor control de las ONG implementadoras y la erosión del “espacio humanitario” y de los principios humanitarios.

Este tipo de críticas han alimentado en los últimos años la propuesta partidaria de una “vuelta a las bases”, es decir, de recuperar el concepto clásico de la ayuda humanitaria paliativa y limitada a salvar vidas y aliviar el sufrimiento, despojándola de otros objetivos más amplios, como única forma de evitar su politización y preservar los principios humanitarios.

En definitiva, el debate sobre la VARD sigue abierto y gira hoy en torno a los siguientes dilemas:

- Cómo materializar la VARD en contextos de desastres naturales, habida cuenta del incremento del número e impacto de estos durante la última década, y, sobre todo, a la vista de que tal tendencia previsiblemente continuará. En efecto, la VARD debe prestar creciente atención a elementos de prevención de desastres que incluyan lo que se ha dado en denominar medidas de *adaptación al cambio climático*.
- Cómo materializar la ayuda humanitaria desarrollista en contextos de conflicto utilizándola como instrumento de construcción de la paz. Si bien tal posible función ha sido exagerada, es cierto que la ayuda humanitaria puede realizar una aportación positiva a la paz a escala local, en línea con el enfoque denominado *sensibilidad al conflicto*.
- En qué medida la VARD es posible en la práctica y es deseable en emergencias políticas complejas, con estados frágiles o fallidos y conflicto armado. Este dilema se ha agudizado a la vista del creciente uso de la ayuda humanitaria para fines de lucha antiterrorista o de seguridad (como en Afganistán o Irak). Igualmente, los *conceptos de recuperación temprana* y de *responsabilidad de proteger* aportan nuevos elementos para el debate en este campo.
- En qué medida el objetivo de la VARD en sí debería ser dejado de lado, así como el nuevo humanitarismo en su conjunto, para volver a una ayuda humanitaria clásica sin objetivos de desarrollo.

Como conclusión de los debates y de las críticas, consideramos en primer lugar que es factible y deseable perseguir una VARD compatible con el espacio humanitario y los principios humanitarios. Resulta cuestionable que la VARD tenga que llevar siempre y necesariamente a la politización, instrumentalización y erosión de la ayuda humanitaria. Estos problemas son imputables más bien al nuevo humanitarismo que al deseable objetivo de la VARD, cuya formulación antecedió en el tiempo a aquél. El problema no radica tanto en la vinculación, como en la utilización que muchos donantes han realizado de ese objetivo. El reto es hacer compatible la VARD con la preservación del espacio humanitario independiente y de los principios humanitarios.

En este sentido, cabe apuntar que la perspectiva del desarrollo no debe verse sólo en función de las políticas macro y estatales, por necesarias que sean, sino que también puede contribuir a él un proceso micro, local, y protagonizado por actores sociales (cooperativas, asociaciones, etc.) e instituciones locales. Los *proyectos*, aunque con un carácter fragmentado, parcial y meramente local, también pueden contribuir al desarrollo concebido como un proceso de reducción de la vulnerabilidad e incremento de las capacidades.

En segundo lugar, aunque muchos Estados donantes pueden tener más motivación para instrumentalizar la ayuda humanitaria en clave geopolítica, distorsionando así la VARD, otros actores y donantes pueden actuar desde una lógica más respetuosa con el espacio humanitario, como pueden ser otros estados pequeños y medianos, las agencias de Naciones Unidas, las instituciones locales y las ONG.

En definitiva, es posible buscar espacios para la VARD escapando a la politización sin un “retorno a las bases” que puede ser difícil e indeseable. Persiste un amplio margen para que, sobre todo a escala local, la ayuda humanitaria contribuya a la creación de capacidades y al desarrollo sostenible de los vulnerables.

3.- De la teoría a la práctica: experiencias y estado actual de la inclusión de enfoques de VARD en diferentes actores internacionales

Con el contexto y la evolución teórica de la VARD que hemos visto en el apartado anterior, analizaremos en este apartado los planteamientos de diversos actores internacionales respecto a la VARD, comenzando por los actores europeos y siguiendo por otros tanto bilaterales como multilaterales.

3.1.- La elaboración de una reflexión de la Comisión Europea

Junto a las cuestiones puramente políticas de apoyo a las salidas de crisis y a la reconstrucción de los Estados y sociedades civiles en poscrisis, uno de los retos a los que se ha enfrentado la mecánica de la Comisión a lo largo de los últimos años es la dificultad de asegurar de forma armoniosa una «salida» para ECHO, su Oficina Humanitaria, y una «entrada» de las líneas presupuestarias de desarrollo. ECHO misma ha visto su inserción institucional variar en función del reparto de responsabilidades entre comisarios. En ocasiones situada muy cercana administrativa y estratégicamente de la DG Desarrollo bajo la égida de un mismo y único comisario (así ha sido hasta la entrada en vigor de la nueva Comisión en febrero de 2010), ECHO también ha estado en algunas comisiones bajo mandato de un comisario que, por ejemplo, se ocupaba también de Pesca.

Inicialmente desarrollado en 1996, el enfoque de la Comisión Europea sobre la vinculación entre ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo (VARD) fue reexaminado a principios del año 2002. En su comunicación de abril de 2001, la Comisión subraya los límites del enfoque e identifica un conjunto de medidas que podrían mejorar su contribución en situaciones de poscrisis. Indica que la cuestión de la relación no se limita únicamente a garantizar la transición entre la urgencia y el desarrollo (*continuum*). Se trata de reforzar las sinergias entre los instrumentos de desarrollo y de la ayuda humanitaria, a menudo llevados a cabo de manera simultánea (*contiguuum*). Así, se debe volver a situar esta cuestión en un contexto más amplio que el que ofrece el de transición de la urgencia al desarrollo, y contribuir a cumplir las condiciones de una estabilidad estructural. La última comunicación de octubre de 2007 propone una estrategia de respuesta a las situaciones de inestabilidad. Al tratarse de un marco estratégico VARD, resalta la necesidad de aportar mejoras, particularmente a través de una mejor integración de los aspectos relacionados con la gobernanza y el desarrollo institucional.

La experiencia acumulada desde 1996 y las evaluaciones de los instrumentos de ayuda exterior de la Comisión ponen en evidencia que la coordinación insuficiente y la falta de instrumentos adecuados para reaccionar rápidamente a situaciones de poscrisis reducen la eficacia y el impacto de la ayuda proporcionada. La comunicación de 2001 defiende una coordinación incrementada en dos ámbitos: por un lado, el interno, entre los servicios de la Comisión, y entre esta y los Estados miembros; por otro lado, el

externo, con los diferentes financiadores y actores implicados. A fin de facilitar la articulación entre las acciones de ECHO y los instrumentos de desarrollo y de cooperación, se propone **readaptar los instrumentos, los métodos de trabajo y los mecanismos institucionales internos**. Se busca reducir los plazos de respuesta, reunir los recursos apropiados en el tiempo adecuado y velar por implicar a los socios adecuados.

Los grandes textos comunitarios sobre VARD

Comunicación sobre las relaciones entre la ayuda de urgencia, la rehabilitación y el desarrollo [COM (1996), pp. 153-final].

Comunicación: «Relaciones entre ayuda de urgencia, rehabilitación y desarrollo - Evaluación» [COM (2001)]

Comunicación del 25 de octubre de 2007: «Hacia una respuesta de la UE a las situaciones de inestabilidad», [COM (2007), pp. 643-final]. Esta comunicación aspira a una mejor utilización de los diferentes instrumentos en los ámbitos político, diplomático, humanitario, de desarrollo y de seguridad.

Sin embargo, más allá de la reflexión puramente mecánica sobre los instrumentos, lo que le falta a la Comisión en general y a Europa en particular es un impulso político para comprender y acompañar estas dinámicas complejas de salidas de crisis y de relación urgencia-desarrollo. Europa es vista como un gran financiador, en ocasiones complicado en sus procedimientos, pero sin una visión política de los contextos ni una visión real de gestión de salidas de crisis.

Esto tiene algunas ventajas, como por ejemplo el evitar contaminar las agendas humanitarias con una instrumentalización política. Así el **Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria** de 2008 contempla al respecto: *“La ayuda humanitaria de la UE, incluida la encaminada a acelerar la recuperación, debería tener en cuenta, si es posible, objetivos de desarrollo a largo plazo, y está estrechamente vinculada a la cooperación para el desarrollo (...) Por consiguiente, la UE se compromete a garantizar coherencia y complementariedad en sus respuestas a las crisis, utilizando de la forma más eficaz posible los diversos instrumentos movilizados.”*

Pero el Consenso Humanitario Europeo debería permitir proteger eficazmente la acción humanitaria europea de toda intrusión de lo político, al mismo tiempo que posibilitar el desarrollo de una reflexión más estratégica de acompañamiento de la salida de crisis. Todavía no hemos llegado a este punto.

3.1.1.- Los mecanismos empleados por la Comisión Europea

Se han puesto en marcha varios mecanismos alrededor de estas cuestiones, encaminados a facilitar la transición entre las actuaciones humanitarias y las operaciones de desarrollo más clásicas:

- La adaptación de las herramientas humanitarias: la DG ECHO comenzó a imponer a todos sus socios en sus documentos de proyectos, especialmente en el «Formulario único», un capítulo sobre las «estrategias de salida y la vinculación emergencia-desarrollo». Así, sus socios deben explicar cómo ven sus intervenciones en la vinculación urgencia-desarrollo. El traspaso de la línea «Ayuda alimentaria» de AIDCO hacia la DG ECHO a principios de 2008 abrió toda una nueva serie de oportunidades de VARD gracias a las opciones abiertas por las cuestiones de lucha contra la inseguridad alimentaria en contexto de crisis duradera o en las situaciones de fracaso de desarrollo en casos como el plan Sáhel. Señalamos también que desde hace varios años la DG ECHO ha introducido entre estas opciones de financiación la posibilidad de incluir en la respuesta humanitaria acciones que permitan o evitar la próxima crisis, o reforzar la resiliencia (Reducción del Riesgo de Desastres RRD).
- El “interservicio” VARD. Después de las dos comunicaciones de la CE (1996 y 2001) que permanecieron poco explotadas y de los casos frecuentes de respuestas a situaciones de crisis de manera poco coordinada, un grupo de trabajo fue activado en 2003. Esta estructura es, en primer lugar y ante todo, una instancia de coordinación entre los diferentes instrumentos de la Comisión. Reúne a representantes de ECHO y de DG RELEX y DGDEV/AIDCO, que gestionan cada una de las diversas líneas presupuestarias que pueden intervenir en contextos de desarrollo en países sensibles en situaciones de poscrisis. Un primer informe del grupo ha dado cuenta de un diagnóstico que ha continuado siendo ampliamente válido, a la vez que ha propuesto recomendaciones encaminadas a mejorar la coordinación. El trabajo de este grupo interservicios ECHO, EuropeAid, DG DEV y DG RELEX continuó en 2004 con un formato más operacional, elaborando a partir de casos concretos informes por países y fomentando el desarrollo de análisis comunes de situación.
- Los instrumentos de cooperación a largo plazo que permiten una buena articulación con la DG ECHO: La puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación (DCI) en países no ACP (FED renovado) trajo consigo toda una serie de nuevas oportunidades para la VARD: destacamos particularmente componentes temáticos la línea presupuestaria «seguridad alimentaria», la línea presupuestaria «derechos humanos», el acceso a los alimentos y al agua y transversales como la nueva línea que combina las antiguas líneas presupuestarias «poblaciones desarraigadas» y «rehabilitación».
- FED y Convención de Lomé: Vamos a señalar también las oportunidades concedidas por el artículo 255 de la Convención de Lomé y por el Fondo B del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Existen efectivamente provisiones en la Convención ACP para la prevención y la salida de la crisis. En el marco de los mecanismos de los Acuerdos de Lomé, los Estados tienen el control sobre los presupuestos. En los contextos en los que el Estado implicado es uno de los actores de la entrada en crisis, este dispositivo se paraliza muy rápidamente. En las salidas de crisis donde las estructuras del Estado son frágiles o apenas inexistentes, el desarrollo de este mecanismo todavía resulta muy difícil. Subrayaremos la existencia del «Fondo B» del

FED, que permite una flexibilidad mayor de acción, particularmente con las ONG, en los contextos de acción humanitaria y de rehabilitación poscrisis.

- El Instrumento para la Estabilidad (ISF, Instrument for Stability): El ISF reemplazó en 2008 al Mecanismo de Reacción Rápida (MRR), que existía desde hacía algunos años incluido en la unidad AICO 4. Este ISF, gestionado por la DG RELEX, permite intervenir rápidamente, pero está muy politizado.
- En un ámbito más estratégico, el COHAFA: El grupo de trabajo «Ayuda humanitaria y ayuda alimentaria» representa una de las instancias innovadoras recientes del Consejo desde principios de 2009. En efecto, en él están incluidos, además de los Estados miembros y del personal del Consejo de Europa, representantes de la DG ECHO y otros servicios de la Comisión.¹
- Desde el punto de vista general y del enfoque ético: Asimismo, deben ser mencionados los capítulos VARD del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria. Artículo 22, por ejemplo.

Durante los periodos de urgencia la Comisión trabaja esencialmente con las ONG, la Cruz Roja y las agencias especializadas de las Naciones Unidas con las herramientas , básicamente, de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO), convertida en dirección general en 2007. Sin embargo, la Comisión trata de volver cuanto antes a medidas de refuerzo de las instituciones estatales, a través de la puesta en marcha de los PIN (Programas Indicativos Nacionales) elaborados en el ámbito de las delegaciones. Las líneas presupuestarias abiertas a los actores exteriores deberían haberse reducido en el marco de la reforma del sistema presupuestario europeo en 2007. Por el momento, la solución llevada a cabo por la Comisión se inserta en la política de descentralización de los servicios exteriores de la Comisión. La mayor libertad posible concedida a las Delegaciones para utilizar a la vez las diversas líneas presupuestarias y trabajar a través de Programas Indicativos de Nacionales en diversos países (PIN) parece haber abierto nuevas oportunidades de gestión de salidas a la crisis.

3.1.2.- Primeros balances

Después de las recomendaciones de la comunicación aprobada en 2001 sobre las relaciones urgencia-rehabilitación-desarrollo, los diferentes servicios de la Comisión desempeñaron numerosos esfuerzos, tanto a Bruselas como en las delegaciones, para llevar a cabo la mejor combinación posible para la gestión tanto de las situaciones llamadas de *continuum* como aquellas llamadas de *contiguum*.

¹ Este no reemplaza al HAC Comité de ayuda humanitaria □ que es una instancia de la “comitología” cuyo objetivo es el seguimiento de las decisiones financieras de la DG ECHO□. En resumen, podríamos decir que el COHAFA es una instancia política y el HAC una instancia más administrativa.

El diagnóstico elaborado en 2004 por el grupo interservicios confirmó que los obstáculos al desarrollo de acciones del tipo VARD realmente funcionales todavía son, con frecuencia, internos a la Comisión más allá de la complejidad de los contextos de intervención. La difícil articulación entre los programas de urgencia y de desarrollo deriva esencialmente de los procedimientos que no han sido concebidos para funcionar de manera complementaria y de la falta de coordinación en el momento de la programación. Como respuesta a estas constantes, el grupo de trabajo propuso un **marco de análisis VARD** experimental en la fase en la que se pretendía mejorar la coordinación y la coherencia metodológica en materia de análisis de la situación y de evaluación de necesidades, así como coordinarse mejor al buscar una respuesta consolidada y complementaria. El marco de análisis incluye dos partes. La primera parte describe las tres etapas esenciales:

- iii) El análisis de la situación.
- iv) La evaluación de necesidades.
- v) La definición de respuestas, destacando la necesidad de una armonización de las actividades y del establecimiento de un consenso en cada una de estas etapas (cf. cuadro nº 1).

El conjunto de las intervenciones previstas, aprobadas o en trámite constituye el objeto de estudio de la segunda parte del documento, retomando la lista de todos los proyectos financiados por los diferentes instrumentos de la CE y por los otros financiadores, si es preciso. El objetivo es optimizar la utilización de los instrumentos comunitarios, explotar mejor su complementariedad y poner en evidencia con el adelanto suficiente las situaciones de solapamiento (*gap*), con el fin de remediarlas de forma anticipada. Este marco de análisis ha sido ensayado en numerosos países: Afganistán, Corea del Norte, Sudán, Chad, Timor Oriental, Zimbabue, etc., asociando a esta práctica los diferentes servicios implicados ECHO, EuropeAid, DG Dev, DG Relex y las delegaciones.

Un primer balance fue llevado a cabo en febrero de 2008. Con él se muestra que este trabajo de análisis común puede desempeñar un verdadero papel de catalizador para una mejor coordinación de los proyectos/programas y de los actores implicados. A pesar de todo, pareció necesario definir mejor el objetivo final del marco de análisis e incluir un apartado relacionado con la gobernanza, con los aspectos institucionales y de seguridad, así como con las características específicas de los países implicados. La revisión de este marco está en trámite. Este proceso evidencia la complejidad de comprender todas las dimensiones de la relación entre la urgencia, la rehabilitación y el desarrollo, y de hacerla operacional. Dada su importancia en tanto que donante de ayuda de emergencia y de ayuda al desarrollo, y teniendo en cuenta su amplia presencia internacional, la Comisión tiene una responsabilidad particular a este respecto: puede desempeñar un papel central para mejorar la coordinación, el intercambio sistemático de informaciones y la complementariedad de las intervenciones.

En un balance de mayor profundidad desarrollado en 2009, parecía evidente que para la DG ECHO, el gasto generado por las disfunciones generales de la mecánica VARD

era elevado, incluso si hay cierto número de iniciativas conseguidas sobre las que es fundamental capitalizar y aprender. El instrumento de ayuda humanitaria europeo funciona bien de cara a las urgencias agudas, allí donde hay necesidades vinculadas con el salvar vidas (*life saving*). Puede funcionar de forma eficaz para poner en marcha acciones limitadas en el tiempo que construyan las premisas de acciones poscrisis. Pero no está preparado para gestionar las transiciones, ni en ocasiones para garantizar una ayuda eficiente en los contextos de crisis duradera. Del mismo modo, cuando la situación se encuentra extremadamente degradada y los indicadores como aquellos de nutrición o de salud pasan por encima de los picos de urgencia, como consecuencia del fracaso del desarrollo, las modalidades de trabajo de los humanitarios no son necesariamente las mejor adaptadas. De hecho, la ayuda humanitaria financiada vía la DG ECHO es esencialmente puesta en marcha por agencias como el CICR, las unidades humanitarias de las grandes organizaciones de la ONU y las ONG, y no por los Estados implicados, cuyo papel es crucial en el momento de las transiciones VARD.

3.2.- El Reino Unido: DFID² y la PCRU (*Post-Conflict Reconstruction Unit*)

Desde hace varios años, el Reino Unido viene identificando la gestión de las crisis como una de las claves de su diplomacia y de su influencia internacional. Alrededor de este reto han sido puestas en marcha varias instituciones y mecanismos con distintas finalidades estratégicas:

- Desarrollar una capacidad analítica a la vez interna y en relación con redes de *think tanks* y de universidades.
- Desarrollar una capacidad operacional real muy defendida en el ámbito político interacción fuerte entre el Dfid, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía.
- Mecanismos *ad hoc* particulares que le permitan acompañar las crisis a largo plazo los “*Global Pools*”.
- Sistema de externalización de las prestaciones a través de la puesta en marcha de un mecanismo de subcontratación de una sociedad de servicio contratada a través de licitación cada tres años.
- Establecimiento de alianzas estratégicas con toda una serie de instituciones.
- Práctica sistemática de la evaluación, vinculada a instituciones de capitalización y de formación.

En el centro del dispositivo se sitúa el Departamento para el Desarrollo Internacional (*Department For International Development DFID*), cuyo fin es garantizar una dirección estratégica y operacional de todos los elementos estratégicos. Está formado por tres componentes principales:

CHASE (*Conflict, Humanitarian Affairs and Security Department*). El CHASE es el instrumento de producción de las políticas y de elaboración de las estrategias británicas

² Fuentes: «Declaración política» del DFID, 1999. V. página web : www.dfid.uk.

tanto en sus aspectos operacionales como de cara a su papel como herramienta de influencia en el debate internacional. Recientemente ha incorporado las actividades del CHAD (Conflict and Humanitarian Affairs Department): el objetivo aquí es reducir las pérdidas humanas, la pobreza y las consecuencias sobre los desplazados y los refugiados en las situaciones de conflicto o de catástrofe natural. La PCRU, creada en septiembre de 2004 es concebida como una unidad interministerial (DFID, Asuntos Exteriores, Defensa) para apoyar el desarrollo de una estrategia gubernamental de estabilización de las situaciones posconflicto con un doble mandato, político y operacional. El mandato político consiste en preparar la estrategia del Gobierno en posconflicto, incorporando la planificación militar y humanitaria de modo concomitante, y trabajando más ampliamente con la comunidad internacional para la difusión de mejores prácticas de reconstrucción y el reparto de la responsabilidad en estas fases sensibles que son las ligadas a la resolución de conflictos. El mandato «operacional» consiste, en sí, en planificar, aplicar y gestionar la contribución civil del Reino Unido en la reconstrucción posconflicto, incluyendo en él la identificación y la formación del personal civil.

Un proveedor de servicios: Como apoyo a estas unidades, cada tres o cuatro años es contratado un proveedor de servicios por licitación. El actual es el Crown Agent, una gran empresa de servicios y de peritaje.

Función de la empresa subcontratista

- Selección y gestión (formación incluida) de un cuerpo de expertos civiles especializados en el despliegue operacional en el terreno.
- Gestión del proyecto, incluso en el terreno.
- Evaluación, diseño, ejecución y control de las operaciones/proyectos del PCRU.
- Apoyo a los DCE (Deployable Civilian Experts) del PCRU.
- Gestión y actualización de la base de datos de los especialistas.

Los británicos también están muy implicados en numerosas operaciones cívico-militares, en el marco de su gestión de crisis. Han desarrollado mecanismos muy sólidos de tipo CIMIC previendo el despliegue junto a las fuerzas militares.

Estos diferentes montajes permiten hoy al Reino Unido ser uno de los motores de la reflexión y la práctica internacional sobre la gestión de las crisis.

3.3.- Los mecanismos de la ayuda alemana³

La ayuda de la República Federal de Alemania cara a las crisis y poscrisis incluye varios mecanismos puestos en marcha en el seno del BMZ administración de desarrollo alemana, de la KfW establecimiento financiero que trabaja, entre otros, en los países en vías de desarrollo y de GTZ la agencia operativa. La GTZ tiene un doble

³ Fuentes: Conflict impact Assessment for development projects, GTZ, Sector Crisis Prevention and Conflict Transformation, 2001. V. páginas web: <www.gtz.de> y <www.kfw-entwicklungsbank.de>.

papel de agencia operadora de una cooperación bilateral y de prestataria de servicios a disposición de otros actores nacionales e internacionales. La GTZ ha desarrollado el departamento «Prevención de crisis y transformación de conflictos». Destacaremos la importancia específica de los fondos EON, «acciones humanitarias orientadas al desarrollo», que representan una herramienta de VARD completamente original.

El análisis de la influencia de los proyectos sobre un conflicto ha permitido desarrollar herramientas analíticas útiles en situaciones similares:

- Seguimiento de conflictos (*Conflict Monitoring*): consiste en observar y comprender los cambios de la situación de conflicto y en analizar las interferencias entre estos cambios y el proyecto en cuestión.
- *Causes and Hypotheses Effects*: análisis que consiste en proponer hipótesis de impacto de los proyectos sobre el conflicto y su dinamización, y en examinar si los objetivos han sido alcanzados.
- *Participatory Impact Assessment*: se trabaja de modo participativo con un grupo determinado adscrito al proyecto, o implicado directamente en el proyecto, para identificar el impacto de las acciones llevadas a cabo por la GTZ.
- Estudios de casos (Case Studies): estudios de caso detallados dirigidos, cuyo objetivo es profundizar en el análisis de los impactos del proyecto, particularmente en las cuestiones específicas de las intervenciones sobre las causas de la crisis.

3.4.- Los dispositivos existentes en otros países

Junto a los casos analizados más en detalle anteriormente, hemos analizado varios países con un «peso» importante en la reflexión y los mecanismos relativos a las crisis y conflictos en Europa: Suecia, Noruega y Francia.

La ayuda sueca⁴

Desde el año 2004, el Gobierno sueco pone énfasis en la prevención y la gestión de los conflictos, y la «seguridad común». Puso en marcha una ventanilla de urgencia y de desarrollo a estos efectos, el SEKA, departamento para la cooperación con las ONG, la asistencia humanitaria y la prevención del conflicto. 13 ONG cerraron un acuerdo a largo plazo con el SEKA, ampliamente basado en el apoyo al refuerzo de las organizaciones locales socias, particularmente en los contextos de postconflicto. Así, SIDA (ASDI, Agencia sueca de desarrollo) contribuye al desarrollo de sociedades civiles democráticas, viéndose este desarrollo como una condición para la durabilidad de la paz. Desde hace varios años, Suecia ha desarrollado la experiencia de equipos «mixtos» que trabajan de forma coordinada y en ocasiones simultánea a las cuestiones humanitarias y desarrollistas. Tales equipos, presentes en Afganistán, en RDC, en Sudán, en Iraq y en Palestina, tratan de mejorar el rendimiento de las acciones de rehabilitación poscrisis sin por ello comprometer los principios humanitarios. Este

⁴ Fuentes: Directions for SIDA grants to non-governmental organisations for humanitarian assistance and conflict prevention, 2000. V. página web: www.sida.se

enfoque es muy fiel y coherente con los Principios de la Buena Donación Humanitaria GHD. Esto permite tanto una mejora de la calidad de la acción humanitaria como una mejor planificación de la reanudación del desarrollo, limitando los riesgos de ruptura entre los procesos. Este enfoque debe permitir también evitar los famosos efectos negativos de la ayuda humanitaria y prevenir la recurrencia de violencia y de conflictos.

→ **Clave del enfoque sueco: Garantizar las mejores transiciones posibles apoyando la emergencia de sociedades civiles fuertes y estructuradas en los contextos posconflicto.**

El enfoque noruego

En Noruega, la Agencia de desarrollo noruego NORAD opera esencialmente a través de las ONG, ya sea en el ámbito del desarrollo, en el humanitario o en los contextos de posconflicto. Teniendo en cuenta la capitalización de las experiencias sobre el terreno, de su saber hacer único y de sus redes, las ONG noruegas se muestran ante los ojos del Gobierno noruego como una instancia ineludible para promover la paz. Establecen convenios con ONG locales para promover y reforzar la sociedad civil. NORAD cuenta así, a través de las ONG noruegas, con apoyar el desarrollo de competencias que permitan:

Garantizar la presencia noruega en el seno de grandes agencias de las Naciones Unidas.

Ofrecer servicios en los ámbitos de la salud, la educación, la reintegración de los refugiados, y los desplazados, apoyándose en la sociedad civil.

Promover la reconciliación.

→ **Clave del enfoque noruego: ganar peso en un *dossier*, el de los desplazamientos de población, y convertirlo en «la referencia ineludible».**

El enfoque francés

A priori en Francia no existe un mecanismo claro de gestión de las cuestiones VARD. El Centro de Crisis financia la acción humanitaria, y las acciones de desarrollo eran hasta hace poco desarrolladas bien por el Ministerio de Asuntos Exteriores o directamente a través de la cooperación cultural, lingüística y en una pequeña parte, vía las ONG. Junto al MAE, existe la Agencia francesa de desarrollo (AFD), que opera esencialmente a través de préstamos a los Estados y con la ejecución delegada, en general a través de las oficinas técnicas. No fue sino hasta comienzos de los años 90 cuando la AFD fue llamada a intervenir en contextos poscrisis Camboya, el Líbano, Kosovo o Haití. Tras una evaluación, la AFD se creó una red poscrisis, pero como dispone de pocos medios, las acciones poscrisis son en esencia donativos. Las autoridades francesas valoran poco a las ONG, incluso si estas últimas han adquirido una experiencia considerable tanto en el ámbito del desarrollo, como en el de lo

humanitario o en los contextos de posconflicto. Una experiencia reciente tras el tsunami (la Dirección Interministerial postsunami) ha dado lugar a una nueva reflexión, pero todavía no ha encontrado una concreción real.

→ **Clave del enfoque francés: oportunismo y golpes mediáticos.**

3.5.- Otros ejemplos de actores bilaterales fuera de Europa

3.5.1.- Las herramientas del Gobierno estadounidense

El dispositivo estadounidense de gestión de las crisis incluye varias instituciones:

3.5.1.1.- El Departamento de Estado

Es el lugar de decisión política. En este nivel es donde se ven las evoluciones fuertes de la doctrina estadounidense; aquella que está actualmente en vigor es la de *state building* o construcción del Estado. En el seno del Departamento de Estado fue creada en 2004 la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y la Estabilización (S/CRS), cuyo responsable es un funcionario de muy alto nivel y depende directamente de la secretaria de Estado, Hillary Clinton. La misión del S/CRS se resume de la siguiente manera:

«Guiar e institucionalizar la capacidad civil del Gobierno de EE. UU. para prevenir o preparar para situaciones de posconflicto, y ayudar a estabilizar y reconstruir sociedades en transición desde conflicto o lucha civil, de forma que puedan alcanzar una trayectoria sostenible hacia la paz, la democracia y la economía de Mercado.»
(<http://www.state.gov/s/crs/c12936.htm>)

El instrumento jurídico que gobierna el S/CRS es la *National Security Presidential Directive 44* (NDD 44), lo que indica la importancia política concedida al tema vinculado evidentemente a las dificultades encontradas en Iraq y en Afganistán. Esta herramienta incluye diversas facetas, entre las cuales la más importante, en el marco de la respuesta integrada de los Estados Unidos a este tipo de situaciones (*whole government approach*), comprende la Iniciativa Civil de Estabilización (Civilian Stabilization Initiative), dotada únicamente para el año fiscal 2009 de una cantidad de 248,6 \$.

También es en este nivel donde existe la Oficina de los Refugiados y de las Migraciones (BPRM), que financia programas humanitarios y de reintegración poscrisis de los refugiados y desplazados, bien vía el HACNUR, bien vía el CICR o las grandes ONG estadounidenses.

3.5.1.2.- USAID

El USAID es la administración donde cohabitan las herramientas de apoyo al desarrollo, los instrumentos para intervenir en la urgencia *Office for Foreign Disaster*

Assistance (OFDA) y una estructura especializada de gestión del conflicto *Conflict Management and Mitigation* (CMM).⁵ El CMM, parte integrante del DCHA (*Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance*) tiene varias características muy interesantes:

- Analizar las causas de conflicto: Permite identificar y analizar las fuentes de conflicto y de fragilidad, así como las consecuencias potenciales. Estos «análisis de los conflictos» se han desarrollado de modo significativo y hasta ahora se han llevado a cabo 20.
- Influir sobre el curso de los acontecimientos: El CMM anima a USAID a desarrollar programas de gestión de conflictos y a intervenir en las causas de la violencia, eventualmente en colaboración con el sector privado y la sociedad civil.
- Alerta temprana: El CMM ha desarrollado un sistema de alerta temprana en colaboración con la CIA.
- Formación: El CMM forma igualmente a sus ejecutivos en la comprensión del conflicto y en su tratamiento. Estas formaciones representan hoy en día una gran parte de las actividades del CMM.

La USAID interviene frecuentemente en los contextos LRRD a través de un apoyo en ayuda humanitaria masiva, bien vía el PMA en el marco de los PRRO, bien vía las grandes ONG estadounidenses especializadas CARE, World Vision o CRS.

De modo más general, la doctrina estadounidense de la ayuda al desarrollo está en vías de redefinición según dos ejes principales: por un lado, su contribución a la seguridad de los Estados Unidos, y por otro lado, la consolidación de la coordinación entre los actores civiles y las fuerzas armadas.

3.5.2.- Los mecanismos de la ayuda japonesa

Aquí se incluyen los instrumentos de la Banca japonesa para la cooperación internacional (JBIC) y del *Japanese Post Conflict Fund* (JPCF). El JPCF fue puesto en marcha en 1999, a partir de la iniciativa conjunta del Gobierno japonés y de la Secretaría del PCF del Banco Mundial. Estos dos Fondos fueron concebidos para trabajar estrechamente unidos. El PCF permite conceder pequeñas subvenciones a numerosos beneficiarios, mientras que el JPCF dispone de un grado de elección mayor de soportes de ayuda a la reconstrucción, además de que sus subvenciones pueden alcanzar una cantidad superior a las de la PCF. El JPCF opera bajo las mismas directivas que el PCF, con dos condiciones suplementarias: en primer lugar, el beneficiario debe ser el Estado o un proyecto gestionado por el Estado; en segundo lugar, las subvenciones deben ser utilizadas en su totalidad durante la fase posconflicto.

→ Clave del enfoque japonés: asegurarse del traspaso hacia las estructuras del Estado en reconstrucción.

⁵ Fuentes: <www.usaid.org> y <www.nyec.org/pepnet/indexhtml>.

3.6.- Los mecanismos de la ONU

Junto a la mecánica política vinculada al Consejo de Seguridad y a la Secretaría General, varias agencias del sistema de las Naciones Unidas se implican en las salidas a la crisis. Algunos de los mecanismos se ponen en marcha por agencias de desarrollo obligadas a implicarse progresivamente en los terrenos de la prevención de las crisis y del posconflicto. Otros son desarrollados por agencias de emergencia confrontadas a los retos de las fases anteriores y posteriores a los conflictos y a las dificultades por encontrar rápidamente actores a los que traspasar las tareas de modo que les permitan desvincularse.

3.6.1.- El BCPR del PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) participó en el movimiento de toma de conciencia de las agencias especializadas de las Naciones Unidas sobre estos temas, percatándose de que estas no podían dejar de tener en cuenta la problemática de las crisis. Recientemente el PNUD se ha dotado de una herramienta *ad hoc* para trabajar «alrededor de la crisis». Se trata de la Oficina de Prevención de Crisis y de Reconstrucción (BPCR), cuyo equipo se encuentra en su mayoría en Ginebra, disponiendo también de una antena en Nueva York. El enfoque posconflicto del PNUD está relacionado con las reformas del aparato de las Naciones Unidas en torno a la gestión de la crisis. En este contexto, el BPCR articula su trabajo en el seno del conjunto del aparato de la ONU con sus especificidades temáticas de connotaciones a menudo «políticas». Para una agencia como el PNUD, que trabaja necesariamente con y a través de instituciones nacionales, los retos de reconstrucción de las capacidades nacionales, de gestión de operaciones potencialmente problemáticas (DDR, apoyo a la organización de elecciones, etc.), convierten las cuestiones políticas en sensibles, pero el PNUD no debe dar muestras de injerencia en los asuntos internos a los Estados. Esta imparcialidad necesaria *vis-à-vis* los conflictos internos puede reducir sensiblemente su margen de maniobra. De este modo, los programas se articulan alrededor de objetivos «técnicos» destinados a evitar las referencias a los factores «políticos».

En el marco de la reforma humanitaria de la ONU, y particularmente de la dinámica de *clusters* es donde apareció una nueva implicación del PNUD/BCPR: la de la coordinación del *cluster* Early Recovery (recuperación temprana). Este *cluster*, que debería ser muy transversal, busca tener una implantación operacional, lo que está lejos de ser algo simple: o bien no llega a encontrar su lugar como en el caso de Uganda, donde se transformó en *cluster* GIL (Gobernanza, Infraestructuras, Sustento), o bien arranca muy lentamente, como en el caso del Chad, donde le hizo falta más de un año para tener un equipo *in situ*.

→ **Retos para el PNUD: Estar presente tanto en sede como en el terreno y en las líneas presupuestarias dedicadas a la gestión de la crisis y a facilitar la**

implicación del PNUD a través de una presencia especializada y competente en estas situaciones particulares.

3.6.2.- La Oficina de las 4R en la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados. ACNUR

Tras toda una serie de experiencias difíciles de grandes operaciones de repatriación y de reintegración, Camboya particularmente, el ACNUR creó una unidad para gestionar mejor las cuestiones de reintegración económica y social, así como los problemas de protección en las situaciones de posconflicto: la Unidad Repatriación-Reintegración-Rehabilitación-Reconciliación, o 4R.

→ Retos para el ACNUR: garantizar que se pongan en marcha actividades tras los movimientos de repatriación, a fin de que los refugiados que vuelvan puedan reintegrarse en el plano social y económico, y que sean reforzadas las capacidades de absorción de las zonas de acogida, con el objetivo de no crear conflictos secundarios.

3.6.3.- Los programas PRRO del Programa Mundial de Alimentos

Ante situaciones de crisis duraderas y de transición posconflicto con retirada de las operaciones humanitarias, el PAM construyó una herramienta *ad hoc*, el PRRO (Protected Relief and Rehabilitation Operations), que se diferencia de sus EMOPS (Emergency operations) por la diversidad de actividades que permite, la variedad de socios que puede implicar, y su gran flexibilidad, que le da opción de adaptarse a los riesgos de los periodos posconflicto y de situaciones de paz frágiles.

→ Retos para el PAM: Poder garantizar una capacidad de trabajo en los contextos extremadamente volátiles y variables que caracterizan las situaciones de poscrisis.

3.6.4.- El *cluster* Early recovery (ER)

En el marco de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas, la puesta en práctica de *clusters* sectoriales (WASH, Nutrición, Salud, Cobijo, Protección, Ayuda alimentaria, Agricultura, Gestión de los campos, etc.) ha venido acompañada por el establecimiento de un *cluster* particular: el de «Recuperación temprana». Este *cluster* ER incluye *de facto* dos ejes de trabajo:

- El eje transversal destinado a impulsar la agenda del vínculo urgencia-desarrollo en el marco de los *clusters* sectoriales.
- El eje vertical que debe conducir a la coordinación de toda una serie de sectores de intervención no afectados por los otros *clusters*: gobernanza, retorno de desplazados, infraestructuras, apoyo a la recuperación económica no agrícola.

Este *cluster* ER tiene dificultades para ubicarse en el conjunto del sistema porque, o bien interviene en sectores llamados *non life saving*, no incluidos en las prioridades de los CAP de la ONU, o bien es percibido como «duplicador» de los esfuerzos de los otros *clusters* en sus trabajos de transición. A pesar de todo, se han conseguido progresos en diversos contextos. El riesgo está en que el eje vertical de las actividades del *cluster* sea considerado antes como un eje PNUD que como un eje *cluster*.

3.7.- La gestión de las crisis por las Instituciones financieras internacionales (IFI)

Varias instituciones financieras multilaterales que tienen alguna vinculación con el desarrollo han llevado a cabo estrategias y herramientas de gestión de la entrada en crisis y de las situaciones posconflicto, cuyas características, experiencias y resultados es importante analizar. Las presentaciones que siguen tratarán, después de una breve descripción de las instituciones y los mecanismos empleados, de destacar, para cada una de ellas, algunos de los puntos fuertes. Uno de los primeros esfuerzos fue desarrollar herramientas de diagnóstico como el *Post Conflict Need Assessment* (PCNA) o el *Post Disaster Need Assessment* (PDNA).⁶ El objetivo de estas herramientas es contribuir a la definición de los marcos estratégicos para la transición desarrollada con el Gobierno y las agencias multilaterales a fin de facilitar a la vez la elaboración de una estrategia concertada y posibilitar la obtención de los fondos requeridos.

3.7.1.- El Banco Mundial⁷

La multiplicación de conflictos regionales sobre todo a partir de 1980 y la necesidad admitida con reticencia por el Consejo de Administración del BM de intervenir pronto en la reconstrucción de estas economías, han llevado al Banco Mundial a volver a interesarse por las dinámicas de conflicto. LA OCDE identificó algunas ventajas comparativas del Banco en el ámbito de reconstrucción posconflicto: estabilización macroeconómica, rehabilitación de las infraestructuras físicas y coordinación internacional. Esto ha llevado al BM a crear una unidad especializada, la *Prevention and Conflict Reconstruction Unit* (PCRU), y un fondo fiduciario, el *Post Conflict Fund* (PCF), para financiar a los países en suspensión de préstamos e intervenir allí donde los instrumentos de proyecto clásicos y las ayudas presupuestarias del Banco no pueden aplicarse. El PCF tiene como finalidad proporcionar un apoyo a la transición entre una situación de conflicto y una situación de paz estabilizada y de reanudación del desarrollo.

⁶ Señalaremos en particular que la Comisión Europea, vía la DG RELEX, está muy implicada con el Banco Mundial y el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG) en la mejora y la utilización de estas herramientas.

⁷ Fuentes: «Post Conflict Fund: guidelines and procedures», WB, 1997; «The Post Conflict Fund», OED WB, 2004. V. en la página web www.irenees.net: El fondo posconflicto: una herramienta de apoyo del Banco Mundial; Las ventajas comparativas del Banco Mundial en la reconstrucción de la paz: una evaluación de su presencia en nueve países.

El PCF financia, en forma de subvenciones:

- Análisis socioeconómicos del conflicto, con el fin de preparar intervenciones de reducción de las consecuencias del conflicto gracias a un trabajo de desarrollo que promueva la inclusión, la participación y la cohesión social.
- Estrategias políticas de transición desde la crisis, consistentes en mantener el Gobierno por la vía de evaluaciones detalladas de las necesidades que pongan de relieve las prioridades y los riesgos de la reconstrucción.
- Estudios y foros políticos.
- Actividades piloto de reconstrucción a pequeña escala sobre temas como la atenuación del conflicto, la cuestión de los desplazados y los refugiados, la rehabilitación mínima de los sectores sociales, el desminado, etc.
- Las misiones de observación en los países donde el Banco no tiene una cartera activa. Estas misiones brindan la posibilidad de evaluar las necesidades y los daños, de forma que el Banco pueda estar preparado para intervenir una vez resuelto el conflicto.

Las subvenciones van de 25.000 \$ a más de un millón, sobre un modelo basado en multifinanciadores (Banco Mundial y otros organismos de financiación internacionales). El DGF (*Development Grant Facilities*) fue creado en 1998 para gestionar todos los programas-subvenciones del Banco. Desde su creación, el PCF ha sido financiado por el DGF con 57,5 millones de \$ y de 5,8 millones de \$ por otros financiadores.

Son elegibles las ONG y otras instituciones de la sociedad civil, los Gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales en todo país en conflicto o saliendo de un conflicto.

En realidad, esta herramienta, cuya aplicación resulta compleja, presenta algunos límites:

- La cantidad máxima de las subvenciones asignadas a los proyectos financiados a través del PCF no permite financiar actividades a gran escala.
- Los procedimientos, en teoría más flexibles y más rápidos, continúan siendo largos. Los programas que no entran en el marco de ventajas comparativas de los operadores o que no representan ninguna utilidad operacional para el Banco no pueden ser financiados.

Como complemento del PCF, el Banco Mundial financia actividades en los países afectados por conflictos a través de fondos fiduciarios multi-donante y del Fondo LICUS, creado en 2002 para responder a las necesidades de los países pobres caracterizados por una política, instituciones y una gobernanza frágiles. Estos fondos diferentes permiten financiar actividades a mayor escala.

El Banco Mundial ha desarrollado un nuevo enfoque para ayudar a los países en dificultad mediante una iniciativa llamada LICUS (*Low Income Countries Under Stress*). Los LICUS son países considerados frágiles y cuyos índices de rendimiento son inferiores a tres en la escala EPIN (Evaluación de la política y de las instituciones

nacionales), lo que automáticamente podría conllevar la reducción de recursos puestos a su disposición por el Banco. La iniciativa LICUS atañe a una treintena de países de los cuales tres cuartas partes sufren conflictos armados. Tienen instituciones frágiles y políticas de desarrollo inconsistentes. En la mayoría de estos casos los programas tradicionales de asistencia han fracasado y han desanimado a numerosos financiadores de fondos, el Banco Mundial incluido. El análisis ahora hecho es que una desvinculación total no haría más que agravar la pobreza. Esto podría tener repercusiones nefastas en el plano regional e incluso más allá, particularmente en lo relacionado con la propagación de conflictos, del sida, de delincuencia y de tráfico de drogas y de armas.

Las operaciones del programa LICUS están financiadas por donaciones provenientes de un fondo fiduciario dotado inicialmente con de 25 millones de dólares. Esto incluye una línea presupuestaria específica para estudios particularmente enfocados a comprender con exactitud las causas de los conflictos.

En las situaciones de crisis, el Banco Mundial sigue unas pautas regidas por directivas operacionales relativamente rígidas. Estas prevén velar, en primer lugar, durante la fase de deterioro de la paz civil, para que las intervenciones financiadas por el Banco Mundial no agraven las causas de conflicto. Durante el conflicto mismo, la cartera de los proyectos del Banco está por lo general «desactivada», de modo que los desembolsos y las misiones de supervisión de los proyectos quedan suspendidos. La preparación de nuevos proyectos y la búsqueda de socios para cofinanciaciones pueden sin embargo mantenerse si las circunstancias se prestan a ello. El *Post-Conflict Fund* en particular permite a diversas categorías de operadores como agencias de las Naciones Unidas, Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ONG, etc. pedir una financiación para efectuar una operación durante el periodo de conflicto o de posconflicto. La decisión de proporcionar esta financiación es tomada por el *Country Team* y el *dossier*, en caso de que la financiación sea concedida, es confiado a un *Task Manager* que sigue la operación desde su puesta en marcha hasta su evaluación *ex-post*. Esta herramienta permite al Banco financiar a socios muy variados en el terreno, incluso cuando la cartera está desactivada y el país no es elegible para los préstamos. Estos socios son fuentes de información, transmisores de comunicación con operadores locales o actores del conflicto, y ejecutantes de las misiones sociales, sanitarias y económicas que los servicios nacionales ya no pueden cumplir.

El *continuum* versión Banco Mundial

Fase de seguimiento: Redacción de «notas de observación» o *watching briefs* sobre los países cuya cartera está «desactivada».

Fase 1ª: Preparación de una «estrategia de apoyo a la transición» o *transitional support strategy*, que generalmente viene tras la participación del Banco en las misiones interagencias de *Needs Assessment*.

Fase 2ª: Preparación acelerada de proyectos de reconstrucción llamados *de transición*, en cuanto lo permitan las condiciones en el terreno; estos atañen a los servicios públicos, de salud, de educación, de protección social, así como a las funciones relativas a la regalía del Estado, todo ello con el fin de «volver a poner en marcha» la economía, *jump start the economy*, como se haría con un motor con una avería de batería.

Fase 3ª: Preparación y firma de proyectos de reconstrucción propiamente dicha, de mayor amplitud.

Fase 4ª: Retorno progresivo a condiciones de concesión de préstamos clásicos.

En estas condiciones, el Banco puede financiar Programas de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), agencias de ejecución (Fondos de acciones sociales), Agencias Generales de Ejecución de Obras Públicas (AGETIP), dejando un gran espacio a las asociaciones de la sociedad civil en el momento en el que las estructuras del Estado resultan inoperantes. A pesar de todo, estas últimas son ineludibles y permanecen como interlocutores naturales de los IFI.

En cuanto al CPRU, se trata de una herramienta de producción metodológica y de financiación de investigaciones previas a una intervención eventual para la fase de salida de conflicto. Administra el *Post Conflict Fund*, cuyas condiciones de establecimiento son diferentes de las del LICUS:

- Reservado solamente para los países en salida de conflicto.
- Capacidad de intervención incluso en ausencia de un Gobierno funcional, y con ello posibilidad de puesta en marcha por actores no estatales (ONG por ejemplo).
- No hay necesidad de «tarjeta de embarque» ni de aval de una autoridad local.
- Dotaciones anuales renovables por tramos de ocho millones de dólares estadounidenses.

Además, el Banco Mundial aceptó, para algunos países en salida de conflicto, corregir las modalidades de cálculo de los recursos financieros a los que pueden aspirar. De hecho, la aplicación mecánica de los criterios habituales de concesiones de recursos IDA a países con gobernanza fallida tendría como efecto la restricción de los volúmenes de compromiso.⁸

⁸ Beneficiándose actualmente la República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Sudán, Angola, Burundi, el Congo (Brazzaville), Eritrea, Afganistán, Sierra Leona y Timor Oriental.

3.7.2.- El Banco Africano de Desarrollo⁹

El Banco Africano de Desarrollo (ADB) acaba de desarrollar una herramienta de gestión de crisis. Sin embargo, todavía no concede más que recursos limitados al posconflicto.

El proceso clásico para la concesión de recursos es el CPR (*Country Performance Rating*), esto es, el resultado calculado a partir del CPIA (*Country Policy and Institutional Assessments*) para el 70 % y del CPPR (*Country Portfolio Performance Rating*) para el 30 %. El CPIA permite juzgar las prestaciones de cada país en cuatro ámbitos:

- Política estructural.
- Política macroeconómica.
- Política de crecimiento «pro-pobres».
- Servicios del sector público.

El CPPR es calculado a través del análisis de su cartera de operaciones financiadas en cada país. Una vez está calculado el CPPR, el ADB le aplica un factor posconflicto, calculado a partir de varios criterios:

- Seguridad y reconciliación.
- Recuperación económica.
- Inclusión social y desarrollo socioeconómico.
- Gestión del sector e instituciones.

La paradoja de esta mecánica es que, a partir de los diferentes cálculos, los países en situación de conflicto recuperan de media una parte pequeña de la cantidad global de los recursos teóricamente disponibles. El problema viene del hecho de que este proceso de cálculo de prestación no resulta «justo», pues obliga a los países en situación de conflicto a competir con otros países que tienen el tiempo de reformar su política y de reforzar las instituciones en tiempos de paz. Habrá que explorar mucho antes el origen de esta herramienta y su capacidad «correctora», en comparación a lo que da el CPIA aplicado tal cual.

Para remediar este problema, el ADB ha reflexionado sobre la puesta en marcha de recursos especialmente concebidos para los países en situación de conflicto o posconflicto, basándose en criterios específicos aplicables a estos últimos. En 2004, el Banco licitó la proposición de la creación del *Post Conflict Country Facilities* (PCCF). El objetivo del PCCF reside en criterios de resolución o de atenuación del conflicto que permitirán al país acceder de nuevo a subvenciones del Banco interrumpidas a causa

⁹ Fuentes: Overview of Post-Conflict Recovery and Reconstruction: Experiences and Lessons Learnt, Agosto 2005. V. página web www.bad.org.

de impagos y/o de conflicto, y formar parte del proceso de reducción de la deuda (PPTe).

3.8.- Los actores y operadores en el terreno

Cada financiador desarrolla a lo largo del tiempo alianzas que permiten la puesta en marcha efectiva de su financiación: administraciones locales, consultores, oficinas técnicas, agencias de las Naciones Unidas, empresas, ONG, etc. Los operadores de la ayuda internacional son numerosos y muy variados en sus estatus, sus mandatos y sus capacidades.

Hacemos en este apartado algunas reflexiones sobre este tema pero sin poder entrar en aspectos más profundos.

3.8.1.- Los actores estatales

El Estado tiene varias misiones y funciones que se deterioran en el momento de la entrada en crisis y que es difícil volver a poner en marcha en el momento de la salida de la crisis. Se trata particularmente de:

- Su capacidad soberana para controlar el territorio y para hacer reinar el orden.
- Su capacidad para tramitar algunos bienes públicos, como la salud y la educación.
- Su capacidad para gestionar la administración, en el sentido más amplio del término, y en particular hacer funcionar el sistema fiscal y los circuitos del gasto público.

Estas capacidades varían considerablemente. Para temas relacionados con el objeto de este estudio tres elementos son esenciales:

- **Fuerza o debilidad del Estado.** La gestión de una entrada o de una salida de crisis se desarrollará de forma radicalmente diferente según tengamos un Estado fuerte, estructurado, que controle bien su maquinaria militar y administrativa, o estemos ante un Estado con un aparato caracterizado por la corrupción y administrativamente decadente. Las posibilidades de negociación de anclajes institucionales, la capacidad del Estado para garantizar la ejecución y para desempeñar su papel en la relación con el AFD, y finalmente la realidad y la calidad de las intervenciones estarán así muy condicionadas por «el estado del Estado».
- **Vivacidad de la interfaz Estado/sociedad civil:** Según estemos en un sistema cerrado o abierto, con interfaz Estado/sociedad fácil o tensa, el papel del Estado en la gestión de las crisis y la posibilidad de la cooperación para interaccionar con sus estructuras serán diferentes. Así, correspondería a la cooperación el tener tanto una guía política para hacer elecciones ¿con quién trabajar? □ como herramientas de análisis institucionales para comprender mejor estas sociedades civiles.

- **Control de todo el territorio o de parte de él:** Las dinámicas de evolución de las crisis son muy variables, según el grado de control del territorio y la autonomía de las regiones, incluyendo zonas no directamente controladas por el Estado. La capacidad de este Estado para garantizar su papel depende de su cobertura geográfica del país.

3.8.2.- Las organizaciones de la sociedad civil

El término ONG engloba estructuras considerablemente diferentes en mandato, tamaño y nivel de profesionalidad, lo cual se da tanto en el norte como en el sur: verdaderas asociaciones con objetivo no lucrativo, cuasi oficinas técnicas; operadores «subcontratantes» que llevan a cabo proyectos y/o dispensan servicios; representantes de la sociedad civil, de los cuales se puede esperar cierto poder de mediación en las tensiones; tapaderas de fuerzas políticas, etc. En teoría, una de las características de las ONG es su proximidad al terreno. Gracias a su conocimiento del mismo, en principio pueden establecer un diálogo rico con las poblaciones locales, así como con las instancias descentralizadas de las administraciones. Esta ventaja comparativa puede ser esencial en las situaciones de confusión.

En un contexto de riesgo de conflicto, las ONG pueden jugar y a menudo juegan un papel importante para calmar las tensiones y recrear la relación social e intercomunitaria. Efectivamente, una vez han establecido acuerdos locales y vínculos con las diferentes facciones de la población, las ONG están en condiciones de reaccionar, teniendo en cuenta los numerosos parámetros que favorecen o perjudican un conflicto o su resurgimiento. En un contexto de posconflicto, las ONG presentes en el terreno constituyen una de las herramientas para reanudar la cooperación. De hecho, la cooperación ha trabajado de forma muy eficaz a través de algunas de ellas en numerosos casos en América Latina o en Haití, por las razones siguientes:

- Imposibilidad de contar con el Estado y su aparato administrativo como prestatario y/o ejecutor.
- Presencia de estas ONG en el terreno antes que de otros actores susceptibles de asumir los proyectos de la Cooperación española.

4. La aplicación de la VARD en el caso español

4.1.- La VARD en los documentos programáticos de la cooperación española

La cooperación española ha ido incorporando ciertos enfoques relacionados con la VARD desde el Plan Director 2005-2008 y con mucha mayor decisión con la aprobación de los Documentos de Estrategia Sectorial en el año 2008, especialmente el de Acción Humanitaria. Estas consideraciones se plasman mucho más claramente en el Plan Director 2009-2012 que trata de avanzar y especificar objetivos para este tema. Así, algunas de estas referencias muchas de las cuales se recogían en los TdR serían:

El nuevo **Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012**, en su Capítulo 9 dedicado a la Acción Humanitaria *“enfatisa la necesidad la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de Acción Humanitaria con otras políticas”*. Igualmente declara que este documento *“profundiza así en el concepto omnicomprendivo de acción humanitaria que supera los de ayuda, asistencia o socorro... Este concepto incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción, junto con sensibilización e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean provocadas por catástrofes naturales o de origen humano.”*

“Las crisis humanitarias y las situaciones de fragilidad comprometen el desarrollo económico, político y social, y por tanto comprometen o hacen imposible el trabajo de cooperación al desarrollo. En este sentido, las actuaciones de respuesta humanitaria favorecerán la recuperación y el desarrollo a largo plazo, para lo cual se profundizará en la eficaz sucesión y vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo en una perspectiva operativa e integrada que permita superponer actividades y combinarlas, cuando sea posible y no se comprometan los principios humanitarios, priorizando en función de la gravedad de la situación e integrando en todas las fases de la AH el respeto y la rehabilitación de los derechos individuales y colectivos de las poblaciones afectadas. Este enfoque tiene implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH y permite desarrollar los aspectos de prevención, la ayuda de emergencia, rehabilitación temprana –incluyendo reconciliación y reconstrucción- y construcción de paz. Siempre que sea posible, se identificarán oportunidades para dinamizar procesos de desarrollo, para lo cual, éstos deben ser tenidos en cuenta desde el inicio del diseño de la fase de emergencia. Y en cualquier caso, la AH no debe incidir negativamente en dichos procesos.”

En el mismo sentido, este documento hace continuas referencias a la vinculación ayuda de emergencia-rehabilitación-desarrollo (VARD) al plantear los objetivos de la Acción Humanitaria. Así, la política de Acción Humanitaria plantea como su Objetivo General:

“Contribuir a la mejora de la situación de poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y reconstrucción, el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, así

como la incidencia y la sensibilización, asegurando el respeto del espacio y los principios humanitarios, garantizando la protección de las víctimas y de su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con la población beneficiaria y los países socios, y que no comprometa los procesos de desarrollo, así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global.”

En su Objetivo Específico Nº 1 plantea: *“Mejorar la capacidad y eficacia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española, aumentando la cantidad y la calidad de la misma, insertando la Acción Humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad, e impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos...”*

En su Objetivo Específico Nº 3 plantea: *“Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, fortaleciendo las capacidades de los actores locales y articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo, en la línea con el Marco de Acción de Hyogo.”*

Para la acción sobre el terreno, el Plan Director propone incidir en estos objetivos específicos a través de las siguientes estrategias:

OE1: *“Siempre que sea posible y no se afecten los principios humanitarios, la AH buscará el fomento y la armonización de esfuerzos en concordancia con las estrategias de gobernabilidad democrática, prevención de conflictos y construcción de paz, y con las prioridades geográficas en situaciones de fragilidad y postconflicto, para lo cual se establecerán estrategias concertadas.”*

OE3: *“Se profundizará en los aspectos de la vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) en el marco de la coordinación entre actores e instrumentos, adoptando y definiendo criterios de actuación y mecanismos, y se apoyará la ejecución de acciones concretas. Esta vinculación y armonización se desarrollará, siempre que sea posible, respetando los principios humanitarios y reconociendo los objetivos propios de cada ámbito así como sus posibilidades de sinergia.”*

La Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española indica en su Marco de Intervención que *“se concederá especial relevancia y se dotarán fondos específicos a los proyectos y actuaciones posdesastre y que vayan encaminadas a una mejor articulación de la ayuda de emergencia con la rehabilitación y el desarrollo”*.

Igualmente, entre sus objetivos específicos para la política de acción humanitaria contempla los siguientes:

“4. Contribuir a la reducción de riesgos ya la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.”

5. insertar la AH en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de instrumentos.”

En cuanto a acciones prioritarias, la Estrategia plantea entre otras:

“Se diseñarán también los criterios tanto de “entrada” como las “estrategias de salida” y, en su caso, la vinculación con otras actuaciones de la Cooperación Española”.

“Avanzar en la concepción integral e integrada de las acciones, siempre que sea posible, articulando las actuaciones a corto plazo con los objetivos del desarrollo...”

En cuanto a la inserción de la AH en el conjunto de la Cooperación Española *“especial relevancia tiene este tema en aquellos países que viven situaciones de posdesastre o posconflicto armado en los que habrá que diseñar el conjunto de la intervención de nuestra cooperación de un modo coherente y con mayor relación con otros donantes”.*

Como Actuaciones Complementarias o de Refuerzo, la Estrategia propone, entre otras: *“Se elaborarán posiciones específicas sobre vinculación ayuda-desarrollo, con especial atención a la rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.”*

En cuanto a sus Pautas de Intervención, la Estrategia propone afrontar la rehabilitación *“garantizando el tránsito paulatino entre unas acciones y otras, no iniciando actuaciones de rehabilitación o desarrollo de modo apresurado o que tengan efectos negativos sobre la situación humanitaria y que hayan sido previamente concertadas con las autoridades locales”.*

Todas estas consideraciones avalan la idea de una mayor incorporación de componentes VARD al conjunto de la cooperación española que aún no se ha producido. Precisamente este informe, recordando la base legal y documental de la cooperación española en la materia, trata de dar pistas para su adecuada inserción.

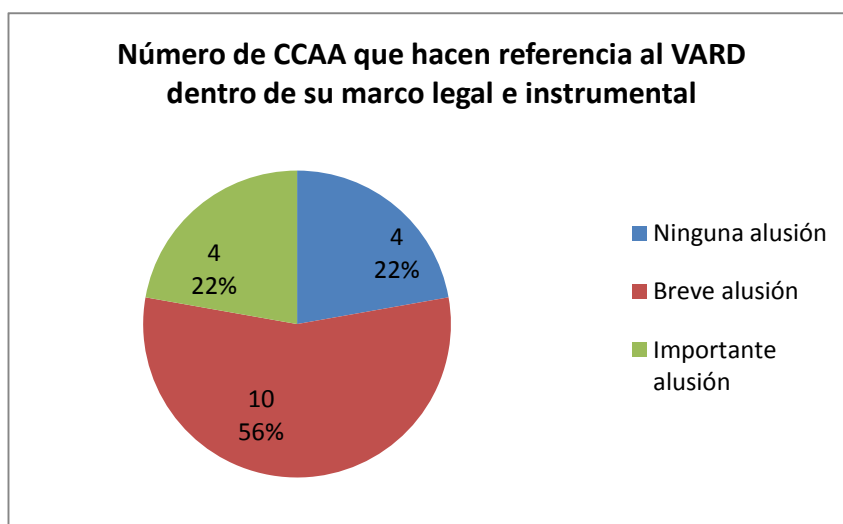
4.2.- Repaso al marco legal e instrumental y experiencias VARD en la cooperación autonómica española

El presente apartado muestra una recopilación del marco legal e instrumental, así como algunos estudios de caso más recientes dentro de las comunidades autónomas con relación al enfoque de Vinculación, Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo (VARD).

4.2.1.- Marco legal e instrumental de la cooperación autonómica con relación a la VARD

En primer lugar, se debe señalar que ninguna comunidad hace referencia explícita al concepto de VARD ni al término en sí. Sin embargo, en la mayor parte de los casos se puede encontrar alusiones a la idea de vincular la ayuda humanitaria con el desarrollo. Destacan las comunidades de Andalucía, País Vasco, Cataluña y Valencia por el amplio desarrollo que han elaborado de esta idea dentro de su marco legal e

instrumental. Por otro lado, Baleares, Galicia, Murcia y Navarra no contienen ningún tipo de alusión. El resto de comunidades, hacen una sólo una breve referencia.



Comunidad Autónoma	Ninguna alusión	Breve alusión	Importante alusión
1. Andalucía			X
2. Aragón		X	
3. Asturias		X	
4. Baleares	X		
5. Canarias		X	
6. Cantabria		X	
7. Castilla La Mancha		X	
8. Castilla y León		X	
9. Cataluña			X
10. Extremadura		X	
11. Galicia	X		
12. La Rioja		X	
13. Madrid		X	
14. Murcia	X		
15. Navarra	X		
16. País Vasco			X
17. Valencia			X

A continuación se detalla el marco legal e instrumental para cada una de las comunidades autónomas:

1. ANDALUCÍA

Plan Andaluz de Cooperación de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011:

La acción humanitaria abordará las siguientes fases:

- Previa al desastre. Se aplicará el enfoque de la prevención y gestión de riesgos actuando sobre las causas de los desastres, para evitar o reducir las consecuencias que los riesgos pueden tener en una población determinada, sean conflictos o desastres naturales. Consiste en la actuación sobre colectivos vulnerables o población en riesgo. Esto implica vincular las emergencias con las acciones de desarrollo a largo plazo e incluye medidas y formas de intervención que tienden a evitar, prevenir, reducir y gestionar los desastres. Estas actuaciones se incluirán en los Programas Operativos de los Países Prioritarios de la Cooperación Andaluza, en riesgo de padecer estas crisis.

- Respuesta ante el desastre. Se inicia a partir del momento de la catástrofe que provoca el desastre o ante situaciones de crisis crónicas o de larga duración. En esta fase, las acciones se concentrarán en aliviar el sufrimiento de la población, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad. Cuando la intervención sea de emergencia posdesastre, se trabajará en coordinación con la AECID y con la OTC de la misma en el correspondiente país para determinar el tipo de intervención a realizar desde Andalucía.

- Rehabilitación y reconstrucción. Se trata del conjunto de acciones que serán llevadas a cabo después de una catástrofe para restablecer el funcionamiento de los servicios esenciales, recuperar la capacidad productiva de las personas, las familias y las comunidades, reparar los daños materiales y sentar las bases para un desarrollo sostenible de las poblaciones afectadas. La rehabilitación y la reconstrucción constituyen un nexo imprescindible entre la acción humanitaria y los procesos generales de desarrollo. Así, la fase de rehabilitación deberá contribuir a disminuir la vulnerabilidad de las personas beneficiarias y a mejorar su calidad de vida, por lo que aparecerá siempre vinculada a las intervenciones de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades. En esta fase se prestará atención a la situación de riesgo generada por los impactos del cambio climático.

Plan anual 2009:

A la consolidación de la Acción Humanitaria andaluza se ha destinado el objetivo específico 2 del PACODE, para lo que se plantea, como resultado esperado para 2011, haber *diseñado y puesto en marcha un modelo de Acción Humanitaria adaptado a las características de la cooperación andaluza y capaz de responder con la máxima prontitud y eficacia en situaciones de emergencia, prevención, rehabilitación, reconstrucción y crisis permanentes.*

Por tanto, en el año 2009 la AACID diseñará los instrumentos de apoyo y los procedimientos en función de la fase de acción humanitaria de que se trate: financiación y procedimientos específicos para la fase previa al desastre; para la fase de respuesta ante el desastre y ante crisis permanentes y para la fase de rehabilitación y reconstrucción.

Resultado esperado para 2011: Diseñado y puesto en marcha un modelo de Acción Humanitaria adaptado a las características de la cooperación andaluza y capaz de responder con la máxima prontitud y eficacia en situaciones de emergencia, prevención, rehabilitación, reconstrucción y crisis permanentes.

2. ARAGÓN

Decreto 164 2004:

La ayuda de emergencia y humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, contribuyendo a que alcancen un grado mínimo de autosuficiencia. Deberá promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.

Plan Director 2008-2011:

Las ayudas de emergencia y humanitaria pueden dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, pero en estos casos los procedimientos son los que con carácter general se aplican para las subvenciones y ayudas de cooperación para el desarrollo.

3. ASTURIAS

Ley 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo:

Artículo 3. Objetivos de la cooperación al desarrollo: c) Contribuir a la superación de las situaciones de aquellas poblaciones que se encuentren en estado de vulnerabilidad extrema o de subsistencia precaria con el fin de establecer las condiciones que permitan su desarrollo sostenido fomentando la acción humanitaria y reforzando los vínculos entre ayuda de emergencia, reconstrucción y desarrollo.

Plan Cuatrienal 2004-2007:

Objetivos – 4 La coordinación de las acciones a través de los siguientes medios: Refuerzo de los vínculos entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo. Estos objetivos generales deberán ser puestos en práctica teniendo en cuenta las siguientes orientaciones en materia de política de cooperación: El refuerzo de los vínculos entre la ayuda de emergencia, la de rehabilitación y la de desarrollo.

4. BALEARES

No se han encontrado alusiones al enfoque de VARD.

5. CANARIAS

Borrador de Ley Canaria de Cooperación Internacional al Desarrollo:

Artículo 12: La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, de restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y el respeto hacia las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.

6. CANTABRIA

Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria:

La ayuda humanitaria consiste en acciones de asistencia, protección, rehabilitación y reconstrucción a favor de las poblaciones, teniendo especialmente en cuenta situaciones agravadas por catástrofes naturales o provocadas por conflictos armados, así como a la prevención de riesgos que reduzcan la vulnerabilidad de las poblaciones, el restablecimiento de sus derechos y la potenciación de las capacidades de desarrollo de las comunidades afectadas.

7. CASTILLA LA MANCHA

Plan estratégico Horizonte 2011: Las actuaciones prioritarias en el área de acción humanitaria y de emergencia:

Programas que contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad y a la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo, mediante la preparación ante potenciales catástrofes naturales y las actividades de rehabilitación a corto plazo, estableciendo sistemas de alerta temprana adecuados para predecirlos, así como planes de contingencia para intervenir con rapidez.

Plan estratégico de cooperación para el desarrollo 2007-2011 (borrador): B.12 Acción Humanitaria y de Emergencia:

Programas que contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad y a la vinculación entre los objetivos de emergencia y los de desarrollo, mediante la preparación ante potenciales catástrofes naturales y las actividades de rehabilitación a corto plazo, estableciendo sistemas de alerta temprana adecuados para predecirlos, así como planes de contingencia para intervenir con rapidez.

8. CASTILLA LEÓN

Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo:

La acción humanitaria puede comprender:

d) La ayuda para la rehabilitación y la reconstrucción tanto de las infraestructuras físicas como de las económicas y sociales, y para el establecimiento de las

capacidades necesarias para reducir la vulnerabilidad y determinar las bases del desarrollo de los países y de las comunidades afectadas por catástrofes naturales o humanas.

9. CATALUÑA

Plan anual de Cooperación al Desarrollo para el 2008:

Al igual que en el Plan de Cooperación de 2007, en el del presente año se expone que dentro del Plan Director 2007-2010 se establece que el objetivo estratégico en el ámbito de la acción humanitaria para el nuevo ciclo de planificación es ayudar a prevenir y paliar el sufrimiento de las personas afectadas por catástrofes de origen natural o humano, a restablecer sus derechos fundamentales y su dignidad humana, y reducir su vulnerabilidad ante las catástrofes.

Objetivo específico 1.1. Satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por catástrofes de origen natural o humano restableciendo sus derechos fundamentales y su dignidad humana, concediendo particular atención a los colectivos especialmente vulnerables.

Objetivos específico 1.2. Paliar el sufrimiento de las poblaciones afectadas por crisis de larga duración restableciendo sus derechos fundamentales y su dignidad humana, prestando especial atención al África subsahariana.

Objetivo específico 1.3. Ayudar a reducir la vulnerabilidad futura de las poblaciones que han sufrido desastres naturales (preparación, mitigación y prevención).

Ley 26/2001 de Cooperación al Desarrollo:

La ayuda humanitaria general comprende:

- La ayuda para la rehabilitación y la reconstrucción tanto de las infraestructuras físicas como de las económicas y sociales, y para el establecimiento de las capacidades necesarias para reducir la vulnerabilidad y determinar las bases del desarrollo de los países y las comunidades afectadas.
- La prevención de desastres originados por causas naturales o humanas, mediante la información, la prevención y la cobertura de los riesgos a que están sometidas determinadas comunidades humanas.

10. EXTREMADURA

Plan General de la Cooperación Extremeña 2008-2011:

La ayuda humanitaria incluye no sólo la citada ayuda de emergencia, sino que también la ayuda en forma de operaciones prolongadas para refugiados que comienzan tras haber finalizado la fase de emergencia, con objeto de proporcionar asistencia a dichos grupos. Dichas intervenciones no se limitan a garantizar la subsistencia inmediata, sino que contribuyen a frenar la descomposición del tejido social y económico, a sentar las

bases de la rehabilitación y el desarrollo futuros. Con tal propósito suelen incluir algunas actividades orientadas a la rehabilitación posdesastre así como la preparación ante posibles desastres reduciendo la vulnerabilidad.

11. GALICIA

No se han encontrado alusiones al enfoque de VARD.

12. RIOJA

Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo:

Establece que la ayuda humanitaria consiste en:

- La ayuda para la rehabilitación y la reconstrucción tanto de infraestructuras físicas como económicas y sociales y el establecimiento de las capacidades necesarias para reducir la vulnerabilidad y determinar las bases del desarrollo de las comunidades y poblaciones afectadas.
- La prevención de los desastres originados por causas naturales o humanas mediante la información, prevención y cobertura de riesgos que están sometidas determinadas comunidades humanas.

13. MADRID

Borrador Plan General 2009/2012:

La acción humanitaria madrileña tiene el objetivo de contribuir a prevenir y paliar las catástrofes humanitarias, cooperando con aquellas poblaciones que tienen una mayor necesidad y urgencia de ayuda, y buscando el fortalecimiento de las capacidades de las poblaciones locales para dar respuestas específicas a las posibles crisis naturales o provocadas por el hombre.

14. MURCIA

No se han encontrado alusiones al enfoque de VARD.

15. NAVARRA

No se han encontrado alusiones al enfoque de VARD.

16. PAÍS VASCO

Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo:

Esta Ley define la acción humanitaria de la siguiente manera:

- Conjunto de acciones de ayuda a las víctimas de desastres, o a poblaciones en situación de vulnerabilidad extrema, orientadas a garantizar su subsistencia, proteger sus derechos, defender su dignidad y sentar las bases de su posterior desarrollo. Asimismo, la rehabilitación y reconstrucción de las infraestructuras físicas, económicas y sociales, y la prevención y reducción de la situación de

vulnerabilidad de comunidades y poblaciones víctimas de desastres del tipo que fuere.

- Las ayudas alimentaria y sanitaria, la asistencia a refugiados y desplazados internos por motivo de conflictos armados o de guerras, y también de catástrofes naturales cuando su situación se prolonga en el tiempo, la prevención de desastres, la denuncia de violaciones de los derechos humanos asociada habitualmente a estos colectivos, y los proyectos de defensa de los mismos, constituyen así mismo acción humanitaria.

Plan Director y Estratégico del Gobierno Vasco 2008-2011:

Tipología de actuación: Proyectos de acción humanitaria, en un sentido más amplio, cuyas actividades tienen un menor nivel de premura y aspiran a promover unas bases para el desarrollo, los derechos humanos y la construcción de la paz. La tipología de proyectos abarca la asistencia prolongada a personas refugiadas y desplazadas, la mitigación de crisis inminentes, y la rehabilitación inicial posdesastre. Asimismo, incluye otras actividades, realizadas durante un desastre o inmediatamente después, orientadas a la preparación y prevención de desastres, a la prevención de conflictos y la construcción de la paz y a la protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Definición de AH: Es integral y avanzada, en el sentido de incorporar los debates teóricos más actuales y contemplar una visión amplia de la acción humanitaria, que engloba una variedad de áreas sectoriales y no se limita a la visión más restringida, que la entiende como ayuda de emergencia. Además, la acción humanitaria se vincula a objetivos de medio y largo plazo, como son el desarrollo, los derechos humanos y la construcción de la paz.

5.1.3.3. Mitigación de desastres

Se trata de las intervenciones que se producen en un contexto de desastre con el fin de suavizar su gravedad, actuando sobre las causas de la vulnerabilidad de la población y estableciendo unas bases sobre las que se pueda iniciar un desarrollo posterior.

Así, se pueden llevar a cabo diversas actuaciones humanitarias dirigidas a apuntalar los ingresos y el poder adquisitivo de la población, a impedir su descapitalización por la venta de sus bienes, a asegurar la permanencia en sus lugares de residencia, y a reforzar las capacidades sociales e institucionales locales para afrontar el desastre, como por ejemplo, programas de trabajo por alimentos, suministro de insumos agrícolas, actividades de refuerzo de los servicios públicos locales, construcción de infraestructuras como diques o terrazas, etc.

5.1.3.4. Preparación ante desastres

Abarca todas las intervenciones que se producen en un contexto de desastre y que están destinadas a prevenirlos, alertar sobre ellos y responder con rapidez y eficacia, como por ejemplo la elaboración de mapas de vulnerabilidad, la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana, la formulación de planes de contingencia, planes de formación a profesionales, etc.

5.1.3.5. Prevención de desastres y conflictos armados

Las actuaciones de prevención también pueden llevarse a cabo durante un proceso de desastre o ante un desastre inminente. En el caso de catástrofes naturales, se trata de medidas con un carácter a largo plazo, lo que las distingue de las actuaciones de mitigación de desastres, diseñadas para evitar prácticas de desarrollo, urbanísticas y medioambientales potencialmente lesivas. Entre otras se pueden citar la reforestación de laderas para evitar aluviones, la prohibición de construir en terrenos en los que se puedan producir deslizamientos, etc.

En el caso de conflictos, englobaría las acciones destinadas a evitar el desencadenamiento de un conflicto latente o si éste ya se ha producido a limitar su escalada hasta una situación de abierta violencia a través de iniciativas de “diplomacia ciudadana” no gubernamental, labores de mediación, elaboración de informes sobre violaciones de derechos humanos, etc.

5.1.3.6. Rehabilitación inicial post-desastre

La rehabilitación es considerada a menudo una “zona gris”, un espacio intermedio entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo, por lo que no es fácil determinar la frontera entre ambas. Como regla general, puede considerarse que dentro de la acción humanitaria sólo tienen cabida las actuaciones de rehabilitación iniciales y a corto plazo, como por ejemplo las necesarias para garantizar el retorno de las personas refugiadas y desplazadas, la recuperación de las fuentes de ingreso y la puesta en marcha de los servicios básicos. En cualquier caso conviene insistir en que la rehabilitación no debe tener como objetivo la vuelta a la misma situación anterior a la crisis humanitaria, sino que debe incidir sobre las vulnerabilidades y las capacidades para reducir el riesgo de un nuevo desastre. Es importante incluir a las mujeres en estas labores de rehabilitación desde la definición hasta el desarrollo de las mismas. Como parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación, se deben potenciar acciones específicas para el desarrollo de sus capacidades. Este resulta un elemento fundamental para crear un contexto más justo, equitativo y “fuerte” ante la posibilidad de un nuevo desastre.

17. VALENCIA

Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana:

Considera uno de los instrumentos de la cooperación internacional la acción humanitaria, en la cual incluye las actuaciones de prevención y reducción de desastres que se llevan a cabo para disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones, en situaciones originadas por desastres naturales o provocados por el ser humano, así como la respuesta inmediata a las necesidades de asistencia y protección más urgentes de las poblaciones afectadas por dichas situaciones y la protección de sus derechos, atendiendo en especial a las personas refugiadas y desplazadas.

Igualmente, comprende las actuaciones de posemergencia encaminadas a la rehabilitación, reconstrucción de infraestructuras, reinserción de la población afectada y

asentamiento de las bases para el desarrollo de las comunidades afectadas. Todas las acciones deben llevarse a cabo en coordinación con las instituciones y organizaciones locales, así como con la debida coordinación con otros donantes, y deberán ser coherentes con las prioridades y la asignación de tareas establecidas para la planificación de la ayuda global, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo.

Plan anual de Cooperación al Desarrollo de 2007:

La Generalitat entiende que la acción humanitaria debe de sentar unas mínimas bases en la realización de sus acciones para el desarrollo posterior y que la cooperación al desarrollo debe orientarse hacia objetivos de reducción de la vulnerabilidad, evitando así los efectos de los desastres.

4.2.2.- Experiencias VARD en la cooperación autonómica

La distribución por sectores de intervención según los criterios CRS ha tenido una evolución a favor de aquellos que no son puramente asistenciales. La ayuda alimentaria y los servicios materiales de emergencia han disminuido, aunque no demasiado, suponiendo casi la mitad de la ayuda. Los fondos destinados a prevención de desastres se han casi doblado, con respecto al año anterior, y la ayuda para la reconstrucción ha sufrido un ligero descenso, igual al incremento de los fondos destinados a la coordinación de los servicios de protección de la ayuda.

Esta nueva distribución, donde lo que más resalta es el avance a favor de la prevención de desastres naturales, muestra un punto clave donde los actores descentralizados podrían ganar fuerza, ya que no requiere de la inmediatez de otros tipos de ayuda. No sufrir desastres es un derecho del que deberían gozar todas las personas, de ahí la necesidad de invertir en reducción del riesgo de desastres. Por otra parte, es obvio que apoyar este tipo de intervenciones supone una alta rentabilidad en términos económicos.

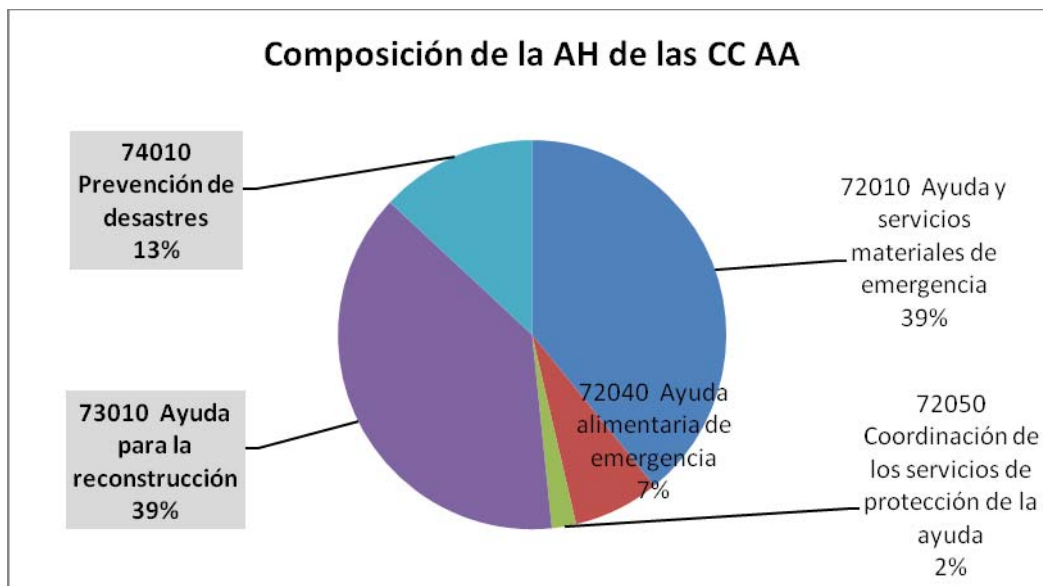
SECTORES CRS DE AH 2008	TOTAL
72010 Ayuda y servicios materiales de emergencia	€ 14.444.021,89
72040 Ayuda alimentaria de emergencia	€ 2.658.437,73
72050 Coordinación de los servicios de protección de la ayuda	€ 746.631,42
73010 Ayuda para la reconstrucción	€ 14.218.956,78
74010 Prevención de desastres	€ 4.824.157,22
Total general	€ 36.892.205,04

Suma de los sectores CRS de AH 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE.

En la tabla anterior se observa los distintos sectores CRS dentro de la acción humanitaria. En total, las comunidades autónomas han destinado casi 37 millones de euros a acción humanitaria. Si lo dividimos por sectores, han destinado más de 14

millones de euros a la ayuda para la reconstrucción y casi 5 millones de euros a la prevención de desastres. Ambos sectores son los que están directamente vinculados con el concepto de VARD, por tanto, se podría decir que han destinado casi 20 millones a aquellos proyectos que están más cerca de la idea de vincular la ayuda de emergencia, pasando por la rehabilitación, con el desarrollo. Estos 20 millones representan más de la mitad del total de fondos destinados a AH, lo que supone una buena base para que la cooperación autonómica trabaje en un futuro próximo una idea de VARD de manera consciente, eficaz y eficiente.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE. 2008.

Estudios de caso: Bolivia, Nicaragua y Perú.

Para elaborar el presente apartado se han realizado tres breves estudios de caso donde se ha analizado la respuesta humanitaria ofrecida por las CC.AA. a Bolivia, Nicaragua y Perú durante 2007 y 2008 con especial énfasis en la prevención de desastres (CRS 740) y la ayuda para la reconstrucción (CRS 730) y su relación con la VARD.

País 2008	RRD y reconstrucción (CRS 730 y 740)	Total AH	Porcentaje
Bolivia	809.529 €	1.486.954 €	54%
Nicaragua	3.625.616 €	3.660.290 €	99%
Perú	1.809.118 €	2.668.979 €	68%

Fuente Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE.

País 2007	RRD y reconstrucción (CRS 730 y 740)	Total AH	Porcentaje
Bolivia	528.326,45 €	1.516.001 €	35%
Nicaragua	3.130.291 €	3.715.757 €	84%
Perú	4.302.980 €	8.629.347 €	50%

Fuente Elaboración propia a partir de datos provisionales del volcado de datos de la DGPOLDE.

A continuación se hace un breve resumen de los proyectos más representativos financiados por las Comunidades Autónomas contabilizados dentro de los sectores CRS 730 y 740 en Bolivia, Nicaragua y Perú durante los años 2007 y 2008.

Bolivia 2007:

- Prevención, preparación y mitigación de desastres de origen natural.
- Recuperación de la autosuficiencia alimentaria del indígena tras las inundaciones.
- Atención a las necesidades urgentes generadas por el fenómeno de El Niño.
- Prevención de desastres naturales en zonas devastadas por las inundaciones

Bolivia 2008:

- Rehabilitación y reconstrucción de infraestructura educativa destruida por las inundaciones provocadas por el fenómeno climatológico de La Niña.
- Rehabilitación productiva y reconstrucción de sistemas de agua de consumo humano y agrícola, en comunidades afectadas por el fenómeno de La Niña.
- Reducción de la vulnerabilidad de familias en situación de pobreza y con alto riesgo de sufrir inundaciones, por medio de una adaptación sostenible de sus medios de vida al entorno natural.
- Recuperación de la autosuficiencia alimentaria tras inundaciones.
- Prevención, preparación y mitigación de desastres de origen natural.

Nicaragua 2007:

- Apoyo al programa de reconstrucción post-Félix.
- Fortalecimiento de las capacidades para la gestión de riesgos.
- Reconstrucción de las comunidades.

Nicaragua 2008:

- Reconstrucción de viviendas de afectadas por la tormenta tropical Alma.
- Rehabilitación de las condiciones básicas de salud, habitabilidad y seguridad alimentaria afectadas por el huracán Félix.
- Proyecto de reconstrucción de agua, saneamiento e higiene post-huracán Félix
- Apoyo al programa de reconstrucción post-Félix.
- Fortalecimiento de las capacidades para la gestión de riesgos.

Perú 2007:

- Programa integral para la recuperación y reconstrucción de la dinámica social, cultural y económica de las poblaciones afectadas por el terremoto.
- Reconstrucción de infraestructuras sanitarias y productivas afectadas por el terremoto.
- Rehabilitación y reconstrucción de escuelas.
- Reconstrucción de viviendas y rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento de afectados por el terremoto.
- Rehabilitación de estructuras sanitarias periféricas y apoyo a la estrategia de atención post-emergencia, provocado por el sismo.
- Reconstrucción y rehabilitación de viviendas afectadas por el sismo.

Perú 2008:

- Contribución a la rehabilitación de zonas afectadas por el terremoto desde el fortalecimiento de capacidades de gestión municipal y social.
- Programa integral para la recuperación y reconstrucción de la dinámica social, cultural y económica de las poblaciones afectadas por el terremoto.
- Reconstrucción participativa y el empoderamiento en gestión de riesgos de las familias afectadas por el terremoto.

4.2.3.- Principales conclusiones sobre la VARD en la cooperación autónoma española

- Estudiando el marco legal e instrumental de las CC.AA. resalta el hecho positivo de que casi todas incluyan la idea de vincular la ayuda de emergencia con acciones de desarrollo en el futuro. Sin embargo, en un plano general el contenido de dicho marco es algo pobre. Muchas comunidades incluyen la idea pero no son conscientes del concepto en sí. Actualmente, las CC.AA. están desarrollando de forma muy completa sus marcos legales e instrumentales en el ámbito de la acción humanitaria. Por ello, es un buen momento para tratar de fortalecer el concepto y la idea de VARD dentro de dichos marcos.
- Uno de los principales problemas que hemos encontrado durante la elaboración del presente informe es la falta de rigurosidad a la hora de la clasificación de los proyectos dentro de un sector CRS u otro. Por ello, no es posible realizar un

estudio que nos dé una foto real de la situación, sino, simplemente una aproximación.

- Los proyectos que las CC.AA. han financiado dentro de los CRS 730 y 740 destinados a la ayuda para la reconstrucción y a la prevención de desastres no suelen ser apoyados económicamente los años siguientes. Los proyectos dedicados a la prevención y a la reconstrucción deberían realizarse con una visión de *contiguuum*. Por ello, esta falta de continuidad y sostenibilidad en el tiempo va en contra de la propia definición del concepto de VARD.

4.3.- La visión de las ONG españolas sobre el enfoque VARD

Con el fin de completar este informe con la visión sobre el enfoque de VARD de quienes conocen el trabajo práctico de la cooperación internacional, se entrevistó a diez organizaciones no-gubernamentales españolas representativas de este sector. De sus testimonios se pueden sacar perspectivas que vienen de la experiencia de quienes se enfrentan directamente con el trabajo en terreno y con los donantes de los cuales depende su trabajo.

Las organizaciones entrevistadas fueron: Cruz Roja Española, Médicos Sin Fronteras, Cáritas, Intermón Oxfam, *Save the Children*, Acción Contra el Hambre, Ayuda en Acción, Entreculturas, Alboan y Mundubat. A todas ellas se les realizó una entrevista semiestructurada¹⁰, en la que se buscó saber su opinión sobre el enfoque de VARD y las sugerencias que pudieran tener respecto del concepto mismo y su forma de implementarse.

Antes de dar cuenta de su visión respecto de este enfoque es importante tener en consideración que algunas de las organizaciones consultadas se estructuran de manera que cuentan con sedes locales en diferentes lugares a través de las cuales se gestiona la ayuda de emergencia exterior, como por ejemplo Cruz Roja, *Save the Children* o Cáritas. En estos casos se asegura una vinculación con el trabajo anterior y posterior a una crisis humanitaria, pues generalmente quien gestiona el trabajo de la organización en una crisis humanitaria es la sede local.

Otras organizaciones trabajan con contrapartes locales que no necesariamente son parte de su organización como Intermón Oxfam, Ayuda en Acción o Mundubat. Las jesuitas Alboan y Entreculturas, por su parte, tienen un trabajo estrecho con el Servicio Jesuita de Refugiados.

Otro elemento importante que define y distingue a las organizaciones entrevistadas en su visión sobre el enfoque de VARD tiene que ver con la forma en que entienden la acción humanitaria. Algunas organizaciones consideran esta línea de acción dentro de su trabajo por el desarrollo, como Mundubat o Ayuda en Acción, y otras

¹⁰ Se adjunta la pauta de entrevistas al final de este apartado.

organizaciones, como Médicos sin Fronteras, la consideran como eje fundamental y final de su trabajo.

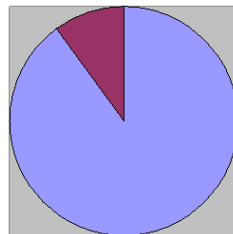
4.3.1.- ¿Qué entienden las ONG españolas por enfoque VARD?

Respecto del enfoque VARD, la mayoría organizaciones entrevistadas declararon tener una idea bastante clara del significado de este enfoque. De las diez organizaciones entrevistadas, Cáritas y Cruz Roja declararon tener una definición del concepto entre sus documentos estratégicos.

Acción contra el hambre, *Save The Children*, Intermón Oxfam, Alboan, Ayuda en Acción, Entreculturas y Mundubat declararon trabajar la vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo. Pese a que no definen específicamente el concepto de VARD a nivel teórico, dan cuenta de estrategias de vinculación entre la emergencia y el desarrollo dentro de los documentos que guían su trabajo.

Ayuda en Acción, por ejemplo, enmarca el término dentro de su estrategia de gestión de riesgos, que es el enfoque que escogieron en su planificación estratégica para el período 2006-2012. Alboan aplica en su trabajo humanitario un estadio al que llaman “puentes al desarrollo” que definen como: *“El paso que enlaza la intervención humanitaria con las fases iniciales que posibiliten el desarrollo de las poblaciones asistidas”*. La organización Entreculturas, por su parte, declaró que pese a que no tienen una definición teórica, utilizan esta vinculación en su trabajo.

Gráfico: ¿Manejan las ONG españolas un concepto de vinculación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo?



■ No: Médicos sin Fronteras. ■ Si: Save the Children, Intermón Oxfam, Mundubat, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Alboan, Acción Contra el Hambre y Entreculturas.

Respecto de lo que las organizaciones entienden por este enfoque las características que más se reiteran son:

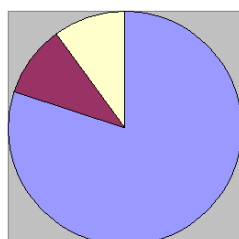
- El fortalecimiento de capacidades locales: tanto las contrapartes, como la comunidad en general. Promover la participación y el empoderamiento de la población local y utilizar en la medida de lo posible las capacidades locales (personal, medios materiales, organizaciones, estructuras sociales, etc).
- Reforzar servicios / infraestructuras en la zona de intervención.

- Reducir las vulnerabilidades.
- Tener presente el largo plazo: Tener en cuenta el escenario post-humanitario, en términos de reconstrucción, rehabilitación, reconciliación y pacificación.
- Trabajar en seguridad alimentaria.
- Trabajar en gestión de riesgos.
- Trabajar bajo el concepto de *Contiguum*.
- Abogar por la protección DDHH y el respeto del DIH.
- Incorporar la perspectiva de género.
- Realizar un abordaje desde el “Do no Harm”.
- Desde el trabajo humanitario seguir el criterio de contribuir en la medida de lo posible a unas bases para el desarrollo futuro; desde el desarrollo, integrar el criterio de reducción de vulnerabilidad.

4.3.2.- Las ONG españolas están de acuerdo con la importancia de la VARD

La mayoría de las organizaciones entrevistadas declaró estar de acuerdo con el enfoque de VARD.

Gráfico: ¿Están de acuerdo con el enfoque de VARD?



■ No: Médicos sin Fronteras. ■ Si: Save the Children, Intermón Oxfam, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Alboan, Acción Contra el Hambre y Entreculturas. ■ No contestó: Mundubat.

Una de las razones esgrimidas es que los problemas de desarrollo están directamente ligados a los factores que provocan contextos humanitarios, ya sea por efecto de conflictos armados o como consecuencia de fenómenos naturales.

También, en general piensan que si no se trabaja el vínculo entre la acción humanitaria y el desarrollo se pueden crear dependencias que impidan o mermen las capacidades de desarrollo. Por ejemplo, Alboan explicó que se pueden crear necesidades que no existían antes de la crisis humanitaria y que al terminar la intervención pueden quedar sin cubrirse produciendo un retroceso en la situación.

Algunas organizaciones, como *Save the Children* han postulado que no es suficiente una actuación humanitaria que sólo responda a las necesidades humanitarias, pues se requiere actuar en las causas que generan desastres naturales o conflictos armados. Sólo Médicos sin Fronteras se mostró en desacuerdo con el enfoque de VARD, pues considera que el concepto podría utilizarse de una manera tendenciosa y cubrir una utilización de la acción humanitaria para otros fines políticos-humanitarios, que finalmente perjudicarían el trabajo humanitario.

Desde los últimos años, especialmente a partir de la llamada “guerra contra el terror”, Médicos Sin Fronteras (MSF) es muy escéptico frente al tipo de enfoques que intentan vincular la acción humanitaria con otros fines. Esto, porque creen que se crea un espacio de confusión que finalmente repercute en que no se respete la independencia de la acción humanitaria. Como ejemplo, el representante de MSF relató una experiencia: *“Llevábamos 25 años trabajando en Afganistán antes de la guerra y nunca tuvimos problemas con la comunidad local. Después de que llagaron las tropas de EE.UU., mataron a cinco de nuestros trabajadores. (...) Ya no llegamos hasta donde llegábamos. Nos hemos convertidos en objetivos...”*.

Además, MSF considera que sólo puede existir rehabilitación y desarrollo en una sociedad una vez que ésta sale del conflicto. Para la organización, el fin de los conflictos es responsabilidad de los gobiernos. Por lo tanto, temen que este tipo de enfoques cubra, a modo de una manta de humo, esa realidad. Para ejemplificar, el representante de MSF citó el ejemplo de Palestina, donde explicó que cualquier esfuerzo de construcción puede eliminarse tras los bombardeos que habitualmente sufren, y el de Somalia cuya situación es peor que hace 18 años, cuando comenzó la guerra.

Respecto de los alcances entre el espacio humanitario y la cooperación al desarrollo, que promueve este enfoque, Intermón Oxfam declaró:

Nuestro enfoque de VARD de la Acción Humanitaria (AH) nos permite resolver el vínculo entre AH y Desarrollo, estableciendo los siguientes parámetros:

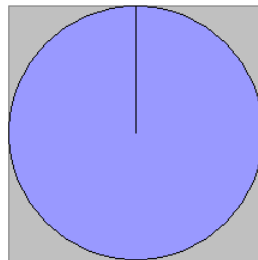
- *El imperativo humanitario es el driver principal de nuestro trabajo humanitario, y no puede venir condicionado ni limitado por elementos de segundo orden.*
- *El contiguum humanitario, es el hilo conductor que nos permite estar abordando de forma simultánea (y/o secuencialmente) y dentro del mismo marco estratégico distintos tipos de intervenciones (respuesta inmediata, mitigación, rehabilitación y desarrollo) combinando corto, medio y largo plazo.*
- *Nuestra acción humanitaria no puede ni debe estar al servicio del desarrollo a largo plazo, que es un proceso de naturaleza política y que por lo tanto puede ir en detrimento de los principios humanitarios.*
- *El conjunto de las actividades tanto de desarrollo como de acción humanitaria deben estar coordinadas y concebidas dentro de un marco integral de trabajo, en el que todas ellas se complementen y refuercen.*

- *Los objetivos, marcos temporales y principios de actuación son distintos, pero no necesariamente incompatibles.*

4.3.3.- ¿Cómo aplican las ONG españolas el enfoque VARD?

A excepción de MSF, el resto de las organizaciones declaró que aplican estrategias para vincular la acción humanitaria con la cooperación al desarrollo. No obstante, la totalidad de las organizaciones declaró realizar labores de reconstrucción, rehabilitación, denuncia o *advocacy*, además de dedicarse a cubrir las emergencias humanitarias.

Gráfico: ¿Trabajan temas como la rehabilitación, *advocacy* o reconstrucción?



■ Si: Save the Children, Intermón Oxfam, Mundubat, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Alboan, Acción Contra el Hambre, Entreculturas y Médicos Sin Fronteras.

Algunas organizaciones como Ayuda en Acción o Mundubat consideran la acción humanitaria como parte de su estrategia de Desarrollo y, como eje fundamental de este trabajo, el empoderamiento local.

La representante de Mundubat declaró a este respecto: *“La acción humanitaria no es el fin último de nuestra cooperación, sino que la entendemos como algo puntual en el marco del acompañamiento y compromiso hacia la población con la que trabajamos en 12 países de América Central, Caribe, América del Sur, el Norte de África y Palestina. Por tanto, nuestra acción humanitaria se vincula siempre con un enfoque de desarrollo y de medio- largo plazo. (...) Además, entendemos que la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo no son fases sucesivas en el tiempo, sino que la acción humanitaria debe tener en cuenta siempre las cuestiones de rehabilitación y desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades locales. Este es el enfoque que aplicamos en nuestro trabajo”*.

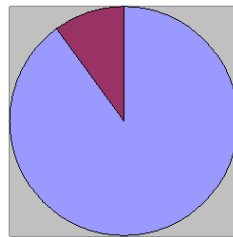
La representante de Ayuda en Acción, por su parte declaró: *“Para Ayuda en Acción el enfoque de gestión de riesgos integra la acción humanitaria en el contexto amplio del desarrollo sostenible”*.

Otras organizaciones como Cáritas o Cruz Roja expresaron que la principal manera en que sus organizaciones llevan a la práctica esta vinculación es procurando fortalecer a sus sedes locales cada vez que, producto de una crisis, se movilizan recursos hacia dicha localidad. La representante de Cáritas dio un ejemplo: *“En Indonesia había una*

Cáritas muy pequeña, sin embargo, tras el tsunami se organizó una oficina en torno a la iglesia local que sigue existiendo ahora. Se quedaron expatriados de varios países y en cuatro años pasaron a funcionar de manera independiente. Sacaron un plan estratégico el otoño pasado.”

La gran mayoría de las organizaciones entrevistadas realizan acciones tendientes a reducir la “zona gris” que se produce entre la emergencia humanitaria y el desarrollo.

Gráfico: ¿Llevan a la práctica los principios del enfoque de VARD?



■ No: Médicos sin Fronteras. ■ Si: Save the Children, Intermón Oxfam, Mundubat, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Alboan, Acción Contra el Hambre y Entreculturas.

Para Intermón Oxfam, “*la decisión de promover e impulsar nuestro trabajo en acción humanitaria nace de la convicción de que el grueso de las crisis humanitarias no son repentinas, sino que revelan el fracaso de un modelo de desarrollo y de un marco de relaciones N-S y S-S que en muchos casos no han sido capaces de generar unas sociedades mínimamente viables, equitativas e integradoras. La convicción por tanto, de que nuestro trabajo humanitario, de desarrollo y de incidencia se refuerzan mutuamente, es lo que en definitiva nos da un potencial de mayor impacto*”, dijo su representante. Consecuentemente con esta línea de trabajo, la representante de la organización dio cuenta de varios proyectos de seguridad alimentaria en diferentes países que han sido gradualmente transformados en proyectos de medio de vida sostenibles. Además, su trabajo humanitario tiene en cuenta la el enfoque de reducción de riesgo, el enfoque de derecho (que está ligado a su trabajo de *advocacy* y que apunta a reducir las causas de las crisis).

Entreculturas trabaja con los refugiados y desplazados que retornan realizando actividades de capacitación, capacitación agrícola, actividades generadoras de ingreso, rehabilitación, recuperación postraumática y construcción de escuelas, entre otras.

Save the Children, por su parte, busca integrar temas de reducción de riesgo, nutrición y educación en los currículos escolares y con eso dar un paso a favor de la integración de conocimientos de prevención (concepto que a su entender está muy ligado al enfoque VARD). Un ejemplo que citó el representante de la organización es el de un proyecto en Bolivia: “*La sede de Save the Children tiene presencia en Bolivia desde 2007. Hay una zona muy proclive a inundaciones en dicho país y el año 2008 hubo una inundación muy grande. El proyecto de emergencias, que trabajaba en la distribución y campos de desplazados, se unió a un proyecto previo que era de preparación para desastres. Como estas emergencias son periódicas y existe un consecuente*

empobrecimiento de la población, también se trabaja temas de seguridad alimentaria con un enfoque de mercado para comercializar los productos, microcréditos. etc., que son áreas netamente de desarrollo”.

Además, el representante de *Save the Children* mencionó el trabajo educativo llevado a cabo por su organización como una forma de realizar una vinculación entre la acción de emergencia y el trabajo de desarrollo y ejemplificó su forma de trabajar el VARD con los “espacios amigables” para la infancia que la organización forma como primera respuesta humanitaria. En dichos espacios se ofrece protección psicosocial o se trabaja para identificar posibles abusos. Una vez que comienza la vinculación con el desarrollo se tratan temas como la protección, por ejemplo. Luego esas primeras estructuras se van adaptando a las necesidades de los niños y sus comunidades.

Cáritas realiza proyectos que se vinculan estrechamente con el desarrollo como su trabajo de seguridad alimentaria en África y América Latina; el trabajo con temas de movilidad, migración y tráfico de personas; el apoyo al proceso de paz y reconciliación en Colombia, Serbia, Indonesia, India y Pakistán y la realización de proyectos de prevención y gestión medioambiental y emergencia.

El representante de Alboan relató cómo el Servicio Jesuita de Refugiados (SJR) antes de dejar un asentamiento, capacita a organizaciones locales para que puedan seguir con el trabajo y los proyectos, para lo cual se les traspasa el financiamiento una vez que se van del lugar. *“El objetivo de sus intervenciones no es solamente garantizar una subsistencia inmediata, sino también frenar la descomposición del tejido económico y social, generar capacidades, reducir la vulnerabilidad, y sentar las bases para la rehabilitación y el desarrollo futuros, buscando recursos locales que faciliten dar el salto a intervenciones de carácter más desarrollista”*, dijo.

Ayuda en Acción realiza actividades de gestión de riesgos dentro de las actividades de desarrollo y también realiza análisis de vulnerabilidades y capacidades.

Acción Contra el Hambre procura crear estrategias de salida o contemplar el traspaso a actividades de rehabilitación o desarrollo.

Cruz Roja, por su parte, asegura que su presupuesto para rehabilitación es mucho mayor que el de ayuda humanitaria. Por ejemplo, cuentan que para el tsunami, el 60% de los recursos de Cruz Roja fueron para rehabilitación y sólo el 15% fue para acción humanitaria.

Por último, el representante de Médicos Sin Fronteras dijo que su organización tiene un trabajo acotado a las intervenciones humanitarias y que, por lo tanto, no aplican este enfoque. Sin embargo, dicha organización realiza una intensa campaña de denuncia y sensibilización que apunta a mostrar las causas que están detrás de las crisis humanitarias y que muchas veces son invisibles o invisibilizadas.

4.3.4.- La acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo al interior de las organizaciones

La mayoría de las organizaciones declaró no contar con unidades diferenciadas para trabajar temas de desarrollo, rehabilitación y ayuda humanitaria. Más bien, la división entre las unidades que componen las organizaciones responde principalmente al criterio geográfico.

Ocho de las diez ONG entrevistadas declaró que en su organización las diferentes oficinas regionales o locales tienen una unidad de emergencia, encargada de la gestión de riesgos o de la acción humanitaria dentro de ellas.

En algunas ONG se cuenta con recursos de emergencia que se activan en caso de crisis. Es el caso de Acción Contra el Hambre, Cruz Roja, Cáritas, *Save the Children* y Ayuda en Acción. Sin embargo, estos fondos son de emergencia y por lo general, las organizaciones declararon que el trabajo en acción humanitaria forma parte del trabajo de las oficinas locales y regionales.

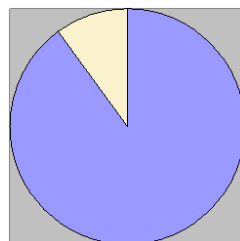
Respecto de la forma en que evalúan los impactos de salida, las organizaciones aplican diferentes métodos. Algunas utilizan evaluadores externos y otras sus propias formas de evaluación.

4.3.5.- Los contextos en los que es más o menos útil el enfoque VARD, según las ONG españolas

La mayoría de las organizaciones consideran que la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo es útil y necesaria, porque es un enfoque holístico que se adapta a las necesidades del contexto cambiante y exige un mayor compromiso con la comunidad local. Sin embargo, también estuvieron de acuerdo en que el grado de utilidad depende del contexto.

En primer lugar, la mayoría de las organizaciones hace una distinción entre lo que son las crisis humanitarias producidas por causas naturales y las crisis humanitarias producidas por un conflicto armado o Estados muy frágiles.

Gráfico: ¿Creen que, en general, el enfoque de VARD es útil?



■ Si: Save the Children, Intermón Oxfam, Ayuda en Acción, Cruz Roja, Alboan, Mundubat, Acción Contra el Hambre y Entreculturas. ■ No contestó: Médicos Sin Fronteras.

La gran mayoría de la ONG concuerda en que en el caso de las crisis producto de desastres naturales es donde el enfoque de VARD tiene mayores posibilidades de implementarse con éxito. Porque, en palabras del representante de Acción Contra el Hambre: *“En desastres naturales es útil este enfoque, porque el contexto sólo puede mejorar tras una crisis”*.

La representante de Cáritas, por su parte, declaró que en situaciones en las que la organización local está más fuerte o hay redes sociales en las que apoyarse es más útil la utilización de este tipo de enfoque.

Por otro lado, tanto el representante de Alboan como el de Médicos Sin Fronteras opinaron que en contextos de desastres naturales por lo general hay un trabajo previo y posterior de las autoridades locales, por ejemplo, de reconstrucción. Por lo tanto, consideran que el enfoque tiene más sentido en contextos de conflicto armado o de Estados frágiles. *“En aquellos países más desarrollados y con Estados fuertes, pero que sufren un desastre natural no es tan necesario trabajar el vínculo con el desarrollo, pues tanto la sociedad civil como el Estado están en condiciones de continuar con el trabajo que realizaban antes del desastre”*, dijo el representante de Alboan.

Bajo la perspectiva de MSF el enfoque VARD funciona cuando hay un claro compromiso político, como en el caso de Kosovo, pues en ese caso se pueden implementar todas las etapas de la VARD. Sin embargo, el representante de la organización estimó que este tipo de intervenciones puede implicar una involucración política de la acción humanitaria que la organización rechaza.

La mayoría de las organizaciones está de acuerdo en que en los contextos de conflictos armados o de Estados frágiles no se puede aplicar un VARD progresivo, sino que más bien, estrategias en las que se va solapando el trabajo de acción humanitaria, rehabilitación y desarrollo. En palabras del representante de Save the Children: *“Cuando los contextos no son de desastres naturales, sino de conflicto y sobre todo de conflicto de larga data, es importante trabajar la protección y educación con temas de desarrollo agrícola... Sin embargo, la infraestructura será temporal...”*.

Dadas las dificultades que presenta el aplicar el enfoque de VARD de manera progresiva en los contextos donde probablemente es donde más se requiere un trabajo humanitario profundo -(como en el caso de crisis de larga data, los conflictos armados y los países de Estados frágiles)- algunas organizaciones declararon que este enfoque no se puede aplicar de manera universal y que depende del contexto.

A este respecto, el representante de Alboan declaró: *“No es una fórmula –(el enfoque de VARD)- que se pueda aplicar sistemáticamente en todos los contextos geográficos y en todos los sectores. Las variables y parámetros a tener en cuenta son innumerables*

y cada caso es totalmente diferente por lo que la garantía de éxito no se conoce de antemano nunca”.

La representante de Intermón Oxfam, por su parte, declaró que en principio en todas las intervenciones es útil tener un enfoque de VARD, sin embargo puntualizó: *“Continuar el trabajo iniciado en una respuesta a crisis sobrevenida (apertura zona geográfica, nuevas comunidades-población meta, sector de intervención, otros) NO es un mecanismo automático, sino una opción valorable en función de la pertinencia y capacidades (financiera, medios humanos y técnicos). Un abordaje integrado VARD es por tanto recomendable pero en NINGÚN caso puede ser una condición necesaria ni el criterio para marcar la calidad de una intervención humanitaria. Toda intervención humanitaria debe diseñarse e implementarse para tener impacto en sí misma y no puede venir condicionada por la existencia de fases ulteriores. Toda intervención humanitaria debe disponer de una estrategia clara de salida”.*

4.3.6.- Cómo hacer más operativo el enfoque VARD: algunas sugerencias de las ONG de España a la cooperación española

Las ONG entrevistadas estuvieron de acuerdo en la importancia de aplicar este enfoque, sin embargo, también manifestaron la existencia de dificultades para su aplicación. A continuación se dará cuenta de algunas ideas y propuestas concretas que las organizaciones sugirieron durante las entrevistas con el fin de hacer más operativo el enfoque de VARD.

Estas propuestas se pueden resumir en tres ideas principales: la necesidad de una mayor coordinación y flexibilidad en los fondos existentes; la “premiación” o mayor valoración de los proyectos que incluyan el enfoque de VARD y la creación de un fondo específico orientado a incentivar el trabajo bajo esta perspectiva.

- Mayor coordinación y flexibilidad de los fondos existentes

Cuando se habla de de las dificultades que enfrentan las organizaciones para implementar el enfoque VARD, la mayoría de las respuestas apuntan al financiamiento, pues dicen que el financiamiento se encuentra muy fragmentado entre lo que es el ámbito humanitario (que es muy acotado temporalmente) y la cooperación para el desarrollo, que es menos flexible y que no incluye líneas que apoyen o fomenten todo el trabajo que se requiere para producir el vínculo del trabajo humanitario con la rehabilitación y el desarrollo.

El representante de Acción Contra el Hambre ejemplificó esta situación diciendo que tras las inundaciones en Bolivia, la organización trabajó en un proyecto de emergencia financiado por la AECID. Sin embargo, para poder realizar el trabajo de rehabilitación tuvieron que ocupar un fondo de ECHO y para trabajar en la reducción de riesgo, -un tema más ligado al desarrollo-, tuvieron que utilizar un fondo de la DIPECHO. Agregó que de no haber obtenido alguno de aquellos fondos les habría resultado imposible trabajar con un enfoque de VARD.

Al preguntarle por propuestas concretas, el representante de Acción Contra el Hambre apuntó al problema de la factibilidad para llevar a cabo la VARD: *“Hay huecos tremendos entre los financiadores. Hace veinte años que los donantes discuten sobre la VARD, pero los instrumentos de financiación no permiten trabajar de buena manera este enfoque (...) Es necesario asegurar la continuidad de los proyectos una vez pasada la emergencia. Se deberían contemplar las etapas de rehabilitación dentro de la financiación”*. Agregó que más que un problema de falta de recursos, era necesaria una coordinación entre los fondos ya existentes. Por último, también sugirió la importancia de contar con un solo donante que permita a las organizaciones abordar la crisis de una manera más integral, en la que se abarquen las etapas posteriores a la emergencia dentro de los proyectos.

En esta misma línea, el representante de Entreculturas dijo que los fondos debieran contemplar un mayor plazo y ser más flexibles y la representante de Cáritas comentó que era un problema el que los financiadores vieran el trabajo en las crisis humanitarias excesivamente acotado temporalmente.

Save the Children, por su parte, declaró que sería importante que se otorgara un financiamiento ad hoc a cada contexto y que se considerara un aplazamiento de los fondos para poder adecuarse a la situación de rehabilitación. Su representante también sugirió la necesidad de poder ofrecer respuestas preventivas además de las reactivas. *“Se hacen convocatorias muy específicas y hay poca flexibilidad. Por ejemplo, si ocurre una crisis a finales de septiembre y sólo se puede responder en marzo, no sirve tanto”*, dijo. Apostando al trabajo directo y preventivo en las zonas grises (que no están en una situación de emergencia humanitaria, pero que pueden caer en ella), el representante de *Save the Children* propuso la creación de un fondo específico, del que se dará cuenta más adelante.

Por último, la representante de Ayuda en Acción declaró que sería importante tener en cuenta el enfoque de gestión de riesgo y que se debería permitir y facilitar que las actuaciones de respuesta concreta a una emergencia incluyan acciones de rehabilitación y desarrollo, así como que acciones de desarrollo puedan contemplar intervenciones de acción humanitaria en el proceso. *“En general instrumentalmente está muy separada la acción humanitaria del desarrollo. Debería contemplarse la zona gris en cada línea. La gestión de riesgos y el contiguum humanitario son importantes para la cooperación al desarrollo. No se puede trabajar por el desarrollo sin tener en cuenta alerta temprana y prevención de desastres por reducción de riesgos”*, declaró.

- Premiar los proyectos con enfoque de VARD

La mayoría de las ONG estuvieron de acuerdo en la opinión de que si existiera algún tipo de “premio” para los proyectos que presenten estrategias dentro del enfoque de VARD se fomentaría su aplicación práctica.

El representante de Acción Contra el Hambre sugirió que se obligue a los donantes a exigir el enfoque de VARD en los proyectos y que también se exija un análisis de las estrategias de salida.

La representante de Cáritas dijo a este respecto que desde las políticas de cooperación se debiera exigir más el cumplimiento de este enfoque. *“Hay que exigir más compromiso con la realidad local, por ejemplo, pedir cuentas y exigir evaluaciones ex-post bien rigurosas; incluir requisitos de viabilidad en los proyectos de emergencia, para procurar no desestabilizar la realidad local.(...) A mí me ha tocado ver proyectos de ECHO en los que campos de refugiados se convierten en chavolas después de cuatro años...”*, declaró. Además sugirió que se debiera tomar en cuenta la VARD dentro de los proyectos; que se debiera valorar la vinculación con los agentes locales con el fin de garantizar la permanencia de los resultados y la sostenibilidad de los proyectos y que se debiera exigir coordinación, viabilidad y evaluación en dichos proyectos.

La apuesta de la Cruz Roja es por establecer criterios, conceptos y códigos comunes: estándares de calidad que fueran exigibles y por todos conocidos. Su representante ejemplificó con el Proyecto Esfera o la Carta Humanitaria.

El representante de Alboan, por su parte, afirmó que los donantes debieran tomar en cuenta el enfoque de VARD como un punto de calidad para imponer el enfoque. Además, sugirió que la administración debería potenciar más el enfoque y buscar maneras de asegurar que la VARD sea utilizada por parte de todos los actores dentro del mismo contexto humanitario, pues opinó que el hecho de que uno no lo utilice puede perjudicar el éxito de otras acciones que sí lo trabajen. Por último, sugirió que deberían existir acuerdos internacionales para exigir que las intervenciones humanitarias se realicen en términos de vinculación con la rehabilitación y desarrollo, ya que aseguró que es una condición necesaria para una buena acción humanitaria.

- Fondo específico

Durante las entrevistas se les preguntó a las organizaciones por la idea de crear un fondo específico para impulsar el enfoque de VARD y ante esta sugerencia las respuestas fueron disímiles.

Cáritas, Acción Contra el Hambre y Entreculturas se mostraron especialmente en desacuerdo con la opción de que exista un nuevo fondo que contemple exclusivamente a los proyectos con orientación de VARD. Esto, pues creen que eso fragmentaría los fondos e iría contra el concepto holístico de la vinculación entre la acción humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo.

“Creo que no se debería fragmentar más los fondos, pero sí potenciar el enfoque VARD eligiendo proyectos en los que se “premie” de alguna forma la sostenibilidad. Yo creo que la financiación toma mucho en cuenta la contraloría y debería tener en cuenta las

evaluaciones en términos de aprendizaje. Que las evaluaciones incluyan control de sostenibilidad y de vinculación con lo local", propuso la representante de Cáritas.

Save the Children y Alboan, por otra parte, se mostraron especialmente entusiastas con la idea de este fondo especial dedicado al incentivo de la aplicación del enfoque de VARD.

El representante de Save the Children apoyó la idea de la creación de un fondo especial dedicado a reducir las posibilidades de que las zonas vulnerables caigan en una crisis. El representante de la entidad sugirió que la AECID, por ejemplo, podría mantener observatorios monitoreando los escenarios de crisis. *"Hay muchos países que están en una zona gris. Por ejemplo, en Mauritania hay problemas de nutrición que si no se previenen se pueden transformar en una crisis alimentaria. Al sur de Senegal hay un conflicto de baja intensidad, pero que puede ser una emergencia latente. La AECID considera estos países como desarrollo, pero sería bueno que se pudiera trabajar allí también con temas de protección y seguridad"*, declaró. Además, sugirió que la AECID podría realizar convocatorias extraordinarias por prioridad geográfica o por eje temático (por ejemplo, la seguridad alimentaria), para incentivar el trabajo en los contextos que se enmarcan dentro de la "zona gris" que se forma entre la esfera humanitaria y el trabajo por el desarrollo.

El representante de Alboan, por su parte, defendió la idea del fondo específico basándose en la concepción de que no siempre es necesario que los proyectos tengan un enfoque de VARD. Bajo dicha concepción, por lo tanto, es positivo que existan fondos para proyectos que presenten un enfoque VARD y también para proyectos que no presenten dicho enfoque. *"Estamos de acuerdo -(con potenciar el enfoque de VARD)-, bien sea priorizando proyectos con este enfoque o abriendo una línea específica de trabajo para proyectos de Acción Humanitaria con enfoque VARD, diferenciada de aquéllas propuestas de intervención humanitaria que no cuenten con este enfoque"*, declaró.

Médicos Sin Fronteras, por su parte, reiteró su llamamiento a que se reconozca la independencia de la acción humanitaria y el espacio humanitario, independientemente del enfoque de VARD.

5.- Conclusiones

Tras la elaboración del Informe preliminar y la posterior discusión con personal de la AECID y otros miembros del IECAH, algunas de las cuestiones de carácter general que aparecen con claridad son:

El diseño y aplicación de herramientas de gestión de los contextos posdesastre es una tendencia incompleta en la cooperación para el desarrollo. Se han hecho muchos intentos- genéricamente orientados a la reconstrucción y a la mejora de los mecanismos de prevención y gestión de riesgos futuros-, pero los resultados hasta ahora son limitados. Por un lado, los retos que plantea la salida de una crisis de este tipo- en la que suelen confluir altos niveles de fragilidad institucional, inestabilidad estructural y subdesarrollo-, son cada vez más elementos prioritarios de las misiones confiadas a las agencias de desarrollo. Por otro, el imprescindible pilotaje político y operativo de estas transiciones exige una “interfaz” concertada entre actores políticos, económicos, humanitarios, desarrollistas y de seguridad (papel de las fuerzas armadas y policiales). La mayoría de los actores bi y multilaterales han acordado, o intentan hacerlo, estructuras y herramientas *ad hoc* para dicha tarea, al tiempo que la comunidad internacional cuenta ya con algunas experiencias en esta materia. Así ocurre, por ejemplo, con la propia Unión Europea (UE) tras casos tan significativos como el Mitch, Tsunami, Liberia y Gujarat, entre otros.

Hay que reconocer, no obstante, que el tema de la vinculación, ayuda, rehabilitación desarrollo- VARD (vinculación ayuda, rehabilitación, desarrollo)- sigue siendo un problema sin resolver en el ámbito de la AOD y que, por tanto, necesita ser abordado con rigor. Y esto es así, no solo desde la perspectiva de “problema para el donante” (que le da una dimensión de gestión meramente administrativa), sino también como problema real del desarrollo y de la acción humanitaria en las situaciones de poscrisis (adoptando la perspectiva del país afectado y viendo cuál es, en cada caso, la aportación de la cooperación).

Algunas lecciones aprendidas de estas experiencias son las siguientes:

a) Los retos del análisis y de la anticipación

Comprender y anticipar son dos de las principales claves de la gestión de las situaciones poscrisis, para lo que resulta vital reforzar las capacidades de análisis y los mecanismos de anticipación. Es necesario estructurar los vínculos entre la AH, los mecanismos gubernamentales de análisis de riesgos y los sistemas de tipo *think tank*. Es preciso también asegurar una presencia muy rápida de planificadores de desarrollo que acompañen a los humanitarios, asegurando que la acción humanitaria no cree demasiados efectos negativos a largo plazo (dependencia, asistencialismo...) y que desde el principio se propicia la reflexión y la planificación de las fases de transición.

Quiere esto decir que “correr mucho” en la toma de decisiones sobre reconstrucción puede ser malo y más aún en el caso de Haití. Para evitarlo, se impone un análisis profundo de la situación de partida para que las decisiones sean adecuadas. A eso se

deben dedicar esfuerzos que vayan más allá de “visitas” de expertos, viajes rápidos de ilustres consultores “iluminados” y otro tipo de prácticas de las que se suele abusar con pobres resultados en demasiadas ocasiones. En definitiva, verdaderos trabajos de diagnóstico con participación local.

b) Las herramientas para las transiciones y para los Estados frágiles

Una de las tendencias sólidas que emergen hoy es la que combina herramientas para la gestión de las situaciones de transición y las dirigidas a los contextos de Estados frágiles. De hecho, hay numerosas cuestiones bastante similares entre estos tipos de situaciones; unas relativas a la seguridad y otras al complejo papel desempeñado por el Estado, así como a la enorme importancia de la sociedad civil. Aunque las razones de esta cercanía de las herramientas estén claras, habría que evitar que esta fusión llevara a mezclas de géneros, de conceptos; es decir, a confusiones operacionales. Es en los contextos VARD donde las contradicciones más fuertes aparecen tras la emergencia de dos familias de principios entre los que existen contradicciones mayores: los principios del CAD de la OCDE, por un lado, sostenidos por la Declaración de París (principios de alineación, de apropiación y de armonización sobre todo) y, por otro, los de la Buena Donación Humanitaria (GHD)- también llamados de Estocolmo (que incluyen los principios de independencia y de imparcialidad en primera línea, subrayando sin embargo que armonización no siempre quiere decir homogeneización).

Es en este ámbito donde la doble reflexión política (dónde estamos realmente en la transición entre crisis, poscrisis y paz) y operativa, que debe hacerse en términos VARD, cobra toda su importancia. El Consenso Humanitario Europeo resulta muy importante particularmente al hacer frente a estos dilemas.

c) El desafío de las herramientas de financiación para el “periodo gris”

La preparación de herramientas específicas para la financiación de acciones durante el «periodo gris»- que abarca desde el final de la intervención de urgencia humanitaria hasta la puesta en marcha a gran escala de operaciones de reconstrucción- constituye uno de los grandes retos a los que la mayoría de los financiadores se enfrentan. Aunque ya existen diversas herramientas en manos de las principales instituciones afectadas interesadas, faltan todavía las estrategias que las acompañen. Los procedimientos de asignación de recursos, las condiciones de puesta en marcha, las modalidades de articulación (con la urgencia humanitaria) y las opciones de establecimiento de prioridades sectoriales y de elección de operadores afectados interesados..., son en general poco precisos y a menudo poco coherentes.

Las instituciones comunitarias se enfrentan a la rigidez de muchos de sus instrumentos de financiación y la experiencia muestra que la falta de articulación entre unos y otros puede ser letal. Las evaluaciones de la línea de rehabilitación de la UE y de algunos programas en este ámbito así lo muestran.

d) La adaptación de los procedimientos a las situaciones de poscrisis

Existen varias vías para conseguir que los procedimientos gubernamentales e intergubernamentales estén más adaptados a las intervenciones en las situaciones de poscrisis, en las cuales las herramientas de cooperación deben contribuir a la creación de “dividendos de la paz”. Desde este punto de vista, sería conveniente centrar las reflexiones en cinco puntos, a saber:

- La puesta en marcha de mecanismos institucionales y financieros coherentes por parte de los financiadores.
- La definición de estrategias de intervención y la selección de las operaciones.
- Los procedimientos de instrucción-gestión y de decisión.
- Las modalidades de ejecución, incluyendo la crucial elección de actores que desarrollen los proyectos. El peso puesto en muchos contextos posdesastre en los megaproyectos gestionados por potentes consultoras europeas o internacionales y con nula apropiación debería evitarse.
- Las modalidades de seguimiento y de capitalización de la experiencia.

Asimismo, debería ponerse atención especial a:

- La gestión del ciclo del proyecto: cómo flexibilizar sus procedimientos y acelerar su desarrollo en las situaciones de poscrisis.
- La gestión de la puesta en marcha de las acciones, asumiendo la complejidad de la poscrisis sin perder de vista que las situaciones particulares están a menudo caracterizadas por la urgencia y un pequeño número de operadores.
- La flexibilidad, que incluye, por ejemplo, las posibilidades de nuevas asignaciones de financiación para permitir, en caso de cambio de parámetros importante de la situación (frecuentes en situación de poscrisis), una modificación o cambio del proyecto.

e) La importancia de la elección de socios y operadores

Las cooperaciones gubernamentales o intergubernamentales se desarrollan generalmente en un marco estatal, lo que puede revelarse imposible, peligroso o contraproducente en los contextos de crisis y poscrisis. En Haití esto es claro. Ahora bien, recurrir a operadores rodados en este tipo de situaciones es esencial. Sea cual sea el contexto, el éxito de los programas y proyectos deriva principalmente de la pertinencia de la organización y el entramado institucional en la que se incluyen y de la calidad de los socios.

Existe una tensión permanente entre dos objetivos: permitir a las poblaciones percibir rápidamente “dividendos de la paz y de la estabilidad”, o poner énfasis en la reconstrucción (o creación) del aparato de un Estado, tanto en términos de legitimidad como operativos. De ahí las estrategias que oscilan sin cesar entre estos dos polos, a riesgo de desacreditar la acción de los participantes exteriores, de producir un discurso

local de rechazo y de poner en peligro las operaciones de desarrollo (es decir, a los actores que se ocupan de ellas).

f) Los márgenes de maniobra, en el marco VARD, entre donación y préstamo

La solvencia reducida o incierta de los países en crisis plantea un problema difícil a las instituciones financieras. ¿Cómo conciliar la gestión del riesgo financiero, así como del riesgo de imagen, con la asunción de la responsabilidad de una misión de intervención en estas situaciones difíciles? Para los países bajo sanción de las instituciones financieras internacionales por sus impagos, en conflicto o posconflicto, la herramienta obvia es la de las subvenciones. Además, un instrumento de este tipo está justificado para proyectos sin rentabilidad financiera- desarme, desmovilización y reintegración; retorno y reinstalación de refugiados; acciones de gobernanza...-, pero esenciales para la estabilización de una situación de poscrisis. Desgraciadamente, la ausencia de una provisión financiera dedicada a este fin, constituida *a priori* e inmediatamente disponible, conlleva graves dificultades para poner en marcha dinámicas VARD con sentido.

En un caso como el haitiano, aparte de lo recomendable que es la condonación total de la deuda (impagable por otra parte para el país), hay que buscar un equilibrio entre los instrumentos de crédito y las donaciones.

6.- Recomendaciones

Tras la realización del Seminario con técnicos de la AECID incluimos un bloque de recomendaciones relativas a la cooperación española, que surge de los borradores anteriores y de la discusión. Mantenemos algunas de las recomendaciones generales elaboradas básicamente por los colegas del Grupo URD, pues estimamos que pueden resultar de utilidad.

6.1. Algunas recomendaciones para la cooperación española: claves para la redefinición de las herramientas para la VARD

Tras los capítulos anteriores en los que se ha profundizado en el concepto de VARD, las experiencias de otros organismos y el estado de la cuestión en nuestro país, agrupamos a continuación las recomendaciones para la cooperación española con especial referencia a la AECID en general y a la OAH en particular.

6.2.1. Recomendaciones de carácter general para la cooperación española

Las cuestiones de VARD deben trascender la visión simplista de ser consideradas como algo de interés exclusivo de los actores humanitarios. Al contrario, un **adecuado enfoque VARD debe caminar hacia la comprensión de que también los actores de desarrollo deben abordarlo.**

Acelerar la puesta en marcha de los diversos Documentos de Estrategia Sectorial (DES), en especial el DES de Acción Humanitaria que contiene numerosas consideraciones en materia de VARD.

Potenciar el debate con el conjunto de actores de la cooperación española en esta materia. La aplicación práctica de estas cuestiones en casos como el de Haití debería hacerse del modo más coordinado posible entre todos los actores.

El análisis de los fondos de la cooperación descentralizada muestra que hay un elevado porcentaje de ellos dedicados a tareas de rehabilitación o con un cierto enfoque VARD. En el caso de desastres de una cierta magnitud debería impulsarse la **coordinación con esos actores de la cooperación descentralizada** a través de reuniones y planes al efecto.

6.2.2. Recomendaciones para la AECID

De carácter general

Por definición, **las cuestiones relacionadas con la VARD rebasan el marco de un área de atención sectorial e incluso de la OAH y por tanto deben abordarse de modo “interservicios”.** El nivel de planificación adecuado es, al menos, el de país y en algún caso el regional.

Habiéndose puesto en marcha diversos instrumentos de Programación Operativa Anual con carácter geográfico, las cuestiones VARD deberían incorporarse a los mismos. En los casos de países en situaciones posbélicas o posdesastre o en aquellos de alta propensión a desastres o conflictos violentos, **las cuestiones relacionadas con VARD deberían incorporarse de modo transversal** y buscando la coherencia de los diversos instrumentos de cooperación desplegados en esos escenarios.

El trabajo entre las direcciones geográficas de la AECID y la OAH, y en algunos casos los responsables sectoriales en cuestiones que afectan a la VARD debería ser más regular.

En la misma línea, debido al **creciente papel de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)** en las tareas de planificación en sus ámbitos, sería necesario mejorar sus capacidades y conocimientos en esta materia mediante las oportunas acciones formativas.

De igual manera, sería necesario **incorporar el enfoque VARD al resto de áreas sectoriales** de la AECID de modo que puedan insertar su trabajo en visiones más integrales de la respuesta de la cooperación española a una determinada situación.

En lo que concierne al análisis de situaciones

Mejorar los mecanismo de diagnóstico y tomar cierta distancia respecto al enfoque macro y de arriba-abajo (*top down*) de la evaluación de necesidades. Son bastante poco realistas (estadísticas a menudo no fiables, nivel demasiado general de identificación de problemas) y de limitada utilidad en el ámbito local. Por el contrario, se trata de promover métodos más inteligentes, finos y más diversificados (a la vez cuantitativos y cualitativos), para así tener en cuenta los tres niveles analíticos (macro, meso, micro).

Estimular el **seguimiento de situaciones en países prioritarios o que vivan situaciones postcrisis** mediante acuerdos con *think tanks*, instituciones académicas, etc. Una cierta capacidad de anticipación puede ser vital para responder a estas situaciones.

Privilegiar un enfoque sectorial basado en las redes de políticas públicas existentes, que construyen los actores locales- incluyendo al Estado- en conexión con las agencias, instituciones y ONG que intervienen en estos sectores. Este enfoque permite la inclusión de categorías variadas de actores y facilita la identificación de socios con los cuales la negociación se impone en uno u otro ámbito de acción.

Favorecer la adopción del análisis y del diagnóstico por parte de los actores locales, por la vía de negociaciones en el seno de las redes de políticas públicas, lo cual vuelve previsible la acción pública, refuerza la confianza y contribuye así a legitimar

el Estado. Es más, esto facilita los esfuerzos de proporcionar coherencia y armonizar las estrategias de socios exteriores.

En el ámbito de la programación

Rechazar la tentación del documento de referencia pesado, solemne y poco modificable, que es ante todo una herramienta destinada a las Conferencias de socios, donantes. Conservando una indispensable coherencia de visión, no hay que limitarse, para la contribución producida por el país socio, en el establecimiento de programas de salida a la crisis, a un “contrato” (*compact*) único, no diversificado geográficamente y de esta forma demasiado general para servir de guía en el tratamiento local de problemas concretos allí donde efectivamente surgen.

Partir de objetivos definidos en común, superando el enfoque excesivamente técnico e integrando el parámetro político de apropiación nacional y local del tratamiento de debilidades (“fragilités”), a fin de llegar a la movilización de la ayuda (bajo forma de programas y de proyectos) como son los productos consensuados entre socios y beneficiarios.

Dar una dimensión de desarrollo al concepto estabilización, rechazando la parcelización entre un apoyo “realista” en el *statu quo* y las ilusiones del demiurgo que resuelve milagrosamente las crisis. De hecho, éstas se tratan día a día, con una necesaria modestia ante los hechos, y en el marco de una gestión holística compartida entre operadores del desarrollo, diplomáticos, humanitarios, y especialistas en la seguridad (armada, policial, judicial), aunque permaneciendo guiados por un cierto número de principios compartidos.

6.2.3. Recomendaciones para la OAH de la AECID

De carácter estratégico para la OAH

La OAH debe ser consciente de que un trabajo con enfoque **VARD exige un elevado grado de relación con el resto de Direcciones y Departamentos de la AECID** buscando una coherencia mayor a las actuaciones.

La OAH **debería impulsar en el conjunto de la AECID el conocimiento y el debate sobre aspectos de la VARD** especialmente con las direcciones geográficas de aquellos países o regiones en situaciones de postcrisis.

Las tareas de **recuperación temprana corresponden en gran medida a la OAH** mientras que para enfoques VARD de mayor alcance será precisa la colaboración sinérgica con el resto de áreas de la AECID.

Por ello, la **OAH debería vincularse más activamente con el trabajo del cluster de recuperación temprana** aprovechando su experiencia

De carácter instrumental para la OAH

Los actuales instrumentos de financiación que usa la OAH no permiten una gran flexibilidad en materia de VARD. Por ello se debe:

- **Potenciar una cierta continuidad de los socios** que se financien con fondos de la cooperación española de modo que se garantice la transición entre las actuaciones de emergencia y las de VARD.
- **Priorizar aquellos socios con presencia previa en los países o zonas objeto de atención.**
- **Incentivar en todos los instrumentos de financiación a aquellos actores e instituciones con compromisos claros de coordinación** con otros actores de la cooperación así como con los actores locales.
- **Incentivar el compartir la información entre actores humanitarios y de desarrollo** en el caso en que los primeros se vayan retirando o tengan estrategias de salida y no se planteen quedarse en el medio plazo.
- **En los Convenios de acción humanitaria incorporar las cuestiones de VARD como requisito** integrante del Convenio.

Respecto a los **sectores o tipos de actividades** a priorizar por la OAH como manera de potenciar el enfoque VARD, ser á necesario adecuarlo a cada situación. Aún así, de modo general se recomienda:

- Financiar aquellas acciones más encaminadas a la **rehabilitación de infraestructuras de carácter colectivo y con mayor impacto social**. Normalmente, aunque no siempre, serán los sectores de agua y saneamiento, cobijo y alojamiento, salud, seguridad alimentaria y fomento del tejido económico los más habituales.
- **Acciones que favorezcan la coordinación y la complementariedad con los actores locales y sus respectivas intervenciones**. El deseo o más aún el compromiso por incorporarse a estos esfuerzos es básico. Deben valorarse las relaciones con las autoridades a todos los niveles y con los mecanismos de coordinación puestos en marcha (*clusters*, IASC, OCHA, donantes bilaterales incluida AECID y CCAA,...).
- **Acciones que fomenten una cierta integralidad** en la visión de la VARD.

-
- **Acciones de carácter muy individualizado no deberían financiarse.** Por ejemplo, será preferible apoyar proyectos de infraestructura urbana y servicios urbanísticos básicos o de construcción de soluciones habitacionales progresivas que la construcción de viviendas individuales.
 - Planes de recuperación que incorporen los objetivos de **reducir los riesgos de desastre y de “reconstruir mejor”**, y que fijen plazos realistas para realizar progresos.
 - **Iniciativas que estén enmarcadas en la lucha contra la pobreza de una forma integral**, con una visión de desarrollo social integral, considerando todos los aspectos transversales que constituyen factores determinantes en las políticas de desarrollo.
 - Acciones que tengan como objetivo contribuir a la **recuperación de los sistemas productivos, el autosostenimiento y que favorezcan la autonomía económica de las familias** así como su dignidad tratando de evitar el asistencialismo. En este sentido, las actuaciones de generación de ingresos y de recuperación de los mercados locales se consideran prioritarias.
 - Acciones que contribuyan a la **mejora de la gobernanza** y al afianzamiento de los sistemas públicos y al fomento de los mecanismos democráticos.
 - **Evitar las tensiones que se generan al destinar la ayuda de manera masiva a los afectados por el desastre:**
 - o Considerando a los afectados por el desastre y a aquellas comunidades vecinas que, aunque no lo fueron tan directamente, viven en una situación de vulnerabilidad similar, o han sido afectadas por conflictos y desastres previos.
 - o Evitando la discriminación y los agravios comparativos.
 - o Favoreciendo con las propuestas el fortalecimiento de las iniciativas de paz, concordia y estabilidad, incluso aquellas que incorporen elementos de reintegración comunitaria.
 - Los proyectos deben ser **equitativos e inclusivos.**
 - Fomentar aquellas acciones que prioricen a los grupos y **sectores más vulnerables:** mujeres, infancia, juventud, personas mayores, discapacitados, minorías étnicas y desmovilizados de bandas y grupos violentos. Evidentemente en estos grupos, especialmente las mujeres, existen numerosas capacidades que hay que potenciar.
 - Fomentar aquellas acciones que fortalezcan el **respeto de los DDHH:** no discriminación, perspectiva de género, protección de grupos más vulnerables, etc.

- Favorecer la **participación comunitaria**, potenciando las acciones que fomenten su empoderamiento y su capacidad organizativa. Las propuestas deben tomar en consideración la participación de los beneficiarios en todas las fases.
- Además de contemplar los aspectos de **género** en todas las propuestas con una atención especial dadas las características socio-culturales de las zonas, se deben favorecer los proyectos destinados específicamente a mujeres.

Respecto a los formularios de proyecto o, en general, documentos de planificación y petición de fondos:

- **Incluir en todos los formularios y documentos de petición de fondos un apartado referente a la VARD.** Este apartado solo sería de obligada cumplimentación en ciertos casos pero se recomendaría que fuera rellenado siempre que fuera posible.

De carácter orgánico para la OAH

El actual organigrama de la OAH contiene la figura de un responsable de emergencia y postconflicto. Creemos que debiera pensarse en una **modificación de dicho organigrama de modo que todo lo relativo a postdesastre, no solo postconflicto**, recayera en el mismo responsable y que las cuestiones de respuesta de emergencia quedaran fuera de esa competencia.

De igual manera, con el actual enfoque VARD en el que se incluyen cuestiones relacionadas a las fases previas del ciclo de los desastres y a la **reducción de riesgos, debería estudiarse el cómo articular estas funciones en el conjunto de la OAH.**

En el ámbito del seguimiento-evaluación y del pilotaje o el seguimiento

Practicar un seguimiento (pilotaje) diario y pegado al terreno, a fin de poder adaptar los programas y las actividades a los cambios de situación y a la aparición eventual de impactos negativos, especialmente socio-económicos, medioambientales y en las dinámicas de conflictos. Se trata de asegurar que la lógica del impacto se imponga sobre la del desembolso.

Instaurar un diálogo permanente entre las distintas partes, incluyendo las instituciones nacionales, los actores de la sociedad civil y socios, a fin de mantener la vigilancia estratégica sin perder de vista los retos de coherencia y de armonización. Se trata de garantizar mecanismos de gestión con un compromiso constante de los socios bilaterales y multilaterales, que excluya el dar firma en blanco a cualquiera con objetivos excesivamente globales sobre la gestión de salidas de crisis.

Realizar alguna **evaluación de acciones de la AECID en contextos de poscrisis** para extraer lecciones sobre la aplicación práctica de enfoques de VARD.

ANEXO N.º1 : BIBLIOGRAFÍA

2009

CWGER; Early Recovery in action; PNUD/BCPR, Genève, 3 p.

IASC; Implementing the Early Recovery Agenda: an update, IASC November Working Group meeting; Nairobi, 13 p.

2008

CWGER, Financing for Early Recovery; highlighting the gaps: a review of humanitarian financing mechanisms, Financing Task Force of the CWGER, September 2008

CWGER, Towards Joint Actions: supporting documents for the Early Recovery Forum; October 2008, Copenhagen

CWGER, Guidance Note on Early Recovery; CWGER, in cooperation with the UNDG-ECHA Working Group on Transition

2007

CCE; Towards and EU response to situations of fragility, engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace; Commission staff working document , annexes to the Communication of the Council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions: COM (2007) 643 final;

Council of the European Union, Security and development: Conclusion of the Council and the representative of the Governments of the Member states meeting within the Council; ref 15097/07; Brussels

2006

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), "Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)", *December 2006*.

Cluster Working Group on Early Recovery, "Implementing Early Recovery", Inter Agency Standing Committee, *July 2006*.

CHRISTOPLOS Ian, "Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response: A synthesis of initial findings", Tsunami Evaluation Coalition, *July 2006*.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: « Une stratégie thématique en faveur de la sécurité alimentaire : Faire progresser le programme de sécurité alimentaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement », *January 2006*

OXFAM; Keeping recovery on course : challenges facing the Pakistan earthquake response one year on; OXFAM Briefing paper, October 2006

2005

BAXTER Bethany, WATSON John (Dissertation Supervisor), "Seven years after Hurricane Mitch: From Emergency Relief to Long-term Development in Honduras", MSc Poverty Reduction and Development Management, **2005**.

Joint contribution of CIDSE and Caritas Europa to European Commission consultation on "The future of EU Development Policy", **March 2005**.

BUCHANAN-SMITH Margie and FABBRI Paola, "Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami response: review of the debate", Thematic Evaluation on LRRD, TEC, **November 2005**.

HCCI; Les acteurs français et le post conflit ; document de travail de la Commission Crises et reconstruction, Paris

2004

MACRAE Joanna and HARMER Adele, "Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises", Humanitarian Policy Group at ODI, *July 2004*.

BERNOUX Philippe, « Sociologie du changement. Dans les entreprises et les organisations », SEUIL, *September 2004*.

CHRISTOPLOS Ian, LONGLEY Catherine and SLAYMAKER Tom, "The changing roles of agricultural rehabilitation: linking relief, development and support to rural livelihoods, July 2004.

DUPUY François, « Sociologie du changement. Pourquoi et comment changer les organisations », DUNOD, *February 2004*.

Bahnson C. et Cutura J; Case studies; Adressing challenges of flobalization, the Post Conflict fund, *World Bank*,

2003

BERGMAN Anna, "The link between relief, rehabilitation and development with an analysis of humanitarian and development work in Mozambique", Master Thesis Uppsala University, *Autumn 2003*.

United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT), "Sustainable Relief in Post-crisis Situations Transforming Disasters into Opportunities for Sustainable Development in Human Settlements", *December 2003*.

VICIANI Iacopo, "Improving European Development Cooperation: The Link Between Relief, Rehabilitation and Development", Action Aid Alliance report, *24 January 2003*

The Food Aid/Food Security LRRD Approach - Taking the example of the current crisis in Southern Africa: Case studies on Zimbabwe and Angola, background document for the EuronAid Round Table, *15 May 2003*

GRUNEWALD François, "Putting crisis management at the centre of development: a new paradigm to emergency and development", Conference "Catastrophes in the age of globalisation", Tel Aviv, *6-8 January 2003*.

Food Security Unit in EuropeAid Co-operation Office in Horizontal Operations and RRD in European Commission, "Food security and linking relief, rehabilitation and development in the European Commission", FAO International Workshop on "Food Security in Complex Emergencies: building policy frameworks to address longer-term programming challenges", Tivoli, *23-25 September 2003*.

Grunewald, Dieci, Hucklesby, Ooms, "Linking-up: LRRD is more than a fashionable Buzz word", HAR, *2003*.

2002

VOICE resolution on LRRD, *16 May 2002*

Interaction Report, *August 2002*

"Developmental Relief: The European Perspective" Prepared for the Transition Working Group.

Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC development policy and the implementation of the external assistance, *12 September 2002*

COM/2002/0490 final, Brussels, 12.09.2002 (Excerpt: Chapter 3.5 on LRRD)

Poul Nielson, Speech on LRRD at the University of Groningen, *16 September 2002*

Pérez de Armiño, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism, for VOICE, *October 2002*

VOICE Statement on LRRD on the occasion of the NGDO meeting with Commissioner Poul Nielson, *22 November 2002*

Euronaid Reader on LRRD, *December 2002*

2001

The Grey Zone, or The Missing Link Between Relief, Rehabilitation and Development, a discussion paper by VOICE (Case study on Balkans, Donor/EU perspective), *February 2001*

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development – An Assessment (COM/2001/153/Final), *23 April 2001*

MANCINO K., MALLEY A. and COMEJO S., “Developmental Relief: NGO Efforts to Promote Sustainable Peace and Development in Complex Humanitarian Emergencies”, Interaction Report – US, *June 2001*

EP report, resolutions *19 December 2001*

REPORT on the Commission communication to the Council and the European Parliament on Linking relief, rehabilitation and development – an assessment (COM(2001) 153 - C5-0395/2001 - 2001/2153(COS)), Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Max van den Berg

ECHO Partners' Workshop *November 2001*, Recommendations of WG 3

Linking Relief to Rehabilitation and Development: Ideas and Suggestions from European NGOs, by VOICE and CISP, *November 2001*

2000

Grey Zone: New Challenges. Linking Relief Rehabilitation and Development in the EU, **March 2000**

PIROTTE Claire, HUSSON Bernard, GRUNEWALD François (Directed by), "Entre urgence et développement", Karthala, **2000**.

1999

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on « la politique de développement de la Communauté européenne ». **April 1999**

1998

VOICE-EuronAid paper : “European NGOs’ proposals to improve Disaster Preparedness in co-operation with the EC” **26 October 1998**

United Nations Development Programme (UNDP), “Linking Relief to Development”, **June 1998**.

MACRAE Joanna and BRADBRUDY Mark, "Aid in the Twilight Zone: A Critical Analysis of Humanitarian-Development Aid Linkages in Situations of Chronic Instability", A Report for UNICEF, **February 1998**.

SMILLIE Ian, “Relief and Development: The Struggle for Synergy”, Occasional Paper #33, **1998**.

1997

MOLTEBERG Elisabeth, “Linking Relief and Long-Term Development Activities in NGO Projects of the SSE Programme in Mali, Eritrea and Ethiopia”, **October 1997**.

1996

LINDHAL Claes, "Developmental Relief", SIDA, **August 1996**.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development (LRRD) (COM/1996/153/Final), **30 April 1996**. [+ règlement n°2258/96, adopté par le Conseil de l'Union Européenne, sur "les opérations de reconstruction et de réhabilitation dans les pays en voie de développement"]

Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid, Cambridge, Mass.: Collaborative for Development Action, **1996**.

LAUTZE Sue and HAMMOCK John, "Coping with Crisis, Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms, and Dependency, Linking Relief and Development.", New York, United Nations Department of Humanitarian Affairs, **1996**.

1995

Débats et workshops pour préparer la communication de 1996.

En décembre, la CE affirme explicitement sa volonté de renforcer le lien entre l'urgence et le développement dans l'article 2.10 de la Déclaration de Madrid.

1994

The Institute of Development Studies (IDS) organizes several conferences on LRRD.

BUCHANAN-SMITH Margaret and MAXWELL Simon, "Link Relief, Rehabilitation and Development: an Introduction and Overview", IDS Bulletin 25, **November 4, Oct 1994**.

SEAMAN John, 'Relief, Rehabilitation and Development: Are the Distinctions Useful?', IDS Bulletin 25, **1994**.

DUFFIELD Mark, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", IDS Bulletin 25, **1994**.

1989

ANDERSONS and WOODROW, "Rising from the Ashes: Development strategies in times of disaster", **1989**.

ADAMS and HAWKSLEY, 'Merging relief and development: the case of Darfur', Development Policy Review Vol 7 No 2, **1989**.

1986

ADAMS, 'Merging relief and development: the case of Turkana', Development Policy Review Vol 4 No 4, *December 1986*.

HAY W. Roger, "Food aid and relief development strategy", Occasional Papers WFP 8, *September 1986*.

1985

CLAY J. Edward and SINGER W. Hans, "Food aid and Development Issues and Evidence since 1917", Occasional Papers WFP 3, ***September 1985***.

ANEXO N.º 2 : TIPOLOGÍA DE LOS ACTORES

Naturaleza y mandatos	Tamaño	Actores de la urgencia	Actores de la rehabilitación	Actores del desarrollo
Actores multilaterales				
IFI	Importante	No	Cada vez más (Posconflicto, Fondo LICUS)	Sí
Unión Europea	Muy importante	Sí (ECHO, Protección civil europea, sistema de reacción rápida en el ámbito del Consejo)	Cada vez más (VARD, MRR)	Sí (AIDCO, FED, etc.)
ONU	Importante	Sí (OCHA, OMS-HAC, PMA, UNHCR, UNICEF, FAO)	Cada vez más (CAP rehabilitación, BPCR/PNUD, FAO/TCEO, UNESCO)	Sí (PNUD, FAO, OMS, UNICEF, UNESCO)
Actores bilaterales				
Los actores franceses	Medio a débil	MAE/DAH, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Agricultura	Cada vez más (DIPT, SGDN)	Sí, DGCID, AFD, ministerios técnicos
Los actores británicos	Importante	CHAD en el seno del DFID	DFID	DFID
Los actores estadounidenses	Muy importante	DART, OFDA, Food for Peace initiative (que depende de la Casa Blanca)	Country in Transition Office/USAID	Sí USAID
Autoridades nacionales				
Ámbito central	Variable según el país	Oficina del Primer Ministro Ministerios de Defensa Ministerio del Interior	Oficina del Primer Ministro Agencia interministerial Ministerios técnicos	Oficina del Primer Ministro Ministerios técnicos
Ámbitos regionales y provinciales	Variable según el país y la política de descentralización	Gobernador o Delegado del Gobierno Servicios de Salud Servicios de Agronomía	Gobernador o Delegado del Gobierno Ministerios técnicos de ámbito provincial	Gobernador o Delegado del Gobierno Ministerios técnicos de ámbito provincial
Ámbito local	Pequeño	Ayuntamientos; Servicios de	Gobernador o Delegado del	Gobernador o Delegado del

		Salud Servicios municipales Bomberos	Gobierno Ministerios técnicos de ámbito provincial	Gobierno Ministerios técnicos de ámbito provincial
ONG				
ONG INTERNACIONALES	De muy grande a muy pequeño	ONG de urgencia ONG mixtas	ONG de urgencia, de desarrollo y ONG mixtas	ONG de desarrollo ONG mixtas
ONG nacionales	Variable, pero en general de medio a pequeño	ONG de desarrollo volviéndose mixtas	ONG de desarrollo volviéndose mixtas	ONG de desarrollo volviéndose mixtas
Sector privado				
Oficinas técnicas	Variable pero en general pequeño a medio	Poco presentes	Todavía poco presentes	Muy presentes
Empresas francesas de ejecución	Variable pero pudiendo ir de muy grande a pequeño	Todavía poco presentes, pero en crecimiento (catástrofes naturales)	Todavía poco presentes, pero en crecimiento (catástrofes naturales y posconflicto)	Muy presentes
Empresas nacionales de ejecución	Variable pero en general pequeño a medio	En crecimiento	En fuerte crecimiento	Muy presentes