
La vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo

PID_00272980

María Abad
Fátima Cabello
Enrique Castro
Begoña Dean
Libertad González
Carlos Lobo
Esther López
Susana Mateo
Joaquín Ignacio Mencos Arraiza
Gisela Miñana
José Antonio Morales

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 2 horas



María Abad

Fátima Cabello

Enrique Castro

Begoña Dean

Libertad González

Carlos Lobo

Esther López

Susana Mateo

**Joaquín Ignacio Mencos
Arraiza**

Gisela Miñana

José Antonio Morales

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Lluç López i Vidal

Primera edición: marzo 2020

© María Abad, Fátima Cabello, Enrique Castro, Begoña Dean, Libertad González, Carlos Lobo, Esther López, Susana Mateo, Joaquín Ignacio Mencos Arraiza, Gisela Miñana y José Antonio Morales

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2020

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

Objetivos.....	5
1. Del <i>continuum</i> al <i>contiguuum</i>.....	7
1.1. Cambios en la priorización de los tipos de intervención	10
2. Responsabilidades de la ayuda humanitaria y del desarrollo en relación con la VARD.....	13
3. Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto.....	18
4. Valoraciones y posibilidades de los modelos integrales.....	20
Resumen.....	23
Bibliografía.....	25

Objetivos

1. Estudiar la vinculación entre acción humanitaria, rehabilitación y desarrollo.
2. Analizar de una forma integral la acción humanitaria a partir de la vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD).
3. Identificar el significado de *continuum* y *contiguum*.
4. Entender cuál es la vinculación entre acción humanitaria y desarrollo.
5. Identificar cuáles son las posibilidades y limitaciones del VARD.

1. Del *continuum* al *contiguuum*

Desde los años noventa las respuestas humanitarias han sufrido cambios y transformaciones tanto en su concepción como en su filosofía.

Tal como podemos apreciar en el módulo «Concepto y contexto de la acción humanitaria», de la visión clásica de la intervención humanitaria, concebida como un instrumento para salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas por los desastres y las emergencias en momentos puntuales, se ha pasado, en los últimos años, a entender las respuestas humanitarias como una acción con una mayor proyección en el tiempo en el que puede ser útil para promover el desarrollo, la paz y los derechos humanos. Asimismo se analiza cómo este cambio ha permitido incidir más en la acción humanitaria que en la ayuda humanitaria, por lo que el módulo se aproxima desde un enfoque integral.

En este módulo vamos a ahondar en las dos dimensiones que compone en la actualidad la acción humanitaria:

- la acción humanitaria favorece la prevención-mitigación, la recuperación de la situación previa al desastre,
- dicha acción permite el desarrollo a largo plazo.

En este sentido, la cristalización del concepto de **vulnerabilidad**, ligado a la idea de que los desastres tienen unas causas relacionadas con la desigualdad y la pobreza, permite vincular la acción humanitaria con la cooperación para el desarrollo.

Como señala Karlos Pérez de Armiño, esta idea se establece a partir de tres puntos:

- La ayuda de emergencia humanitaria debe aspirar no solo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, sino también a **establecer unas bases que posibiliten el desarrollo**.
- La cooperación para el desarrollo tiene que orientarse específicamente hacia los **colectivos vulnerables** a fin de reducir el riesgo de que caigan en nuevas situaciones de emergencia.
- La **rehabilitación** constituye un ámbito de actuación decisivo para hacer efectiva una adecuada vinculación entre las dos anteriores.

Desde esta perspectiva, surge la Vinculación entre Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo (VARD), un concepto que, a pesar de las polémicas que suscita, se encuentra consolidada en la respuesta humanitaria, como se aprecia en el principio 8 de GHD:

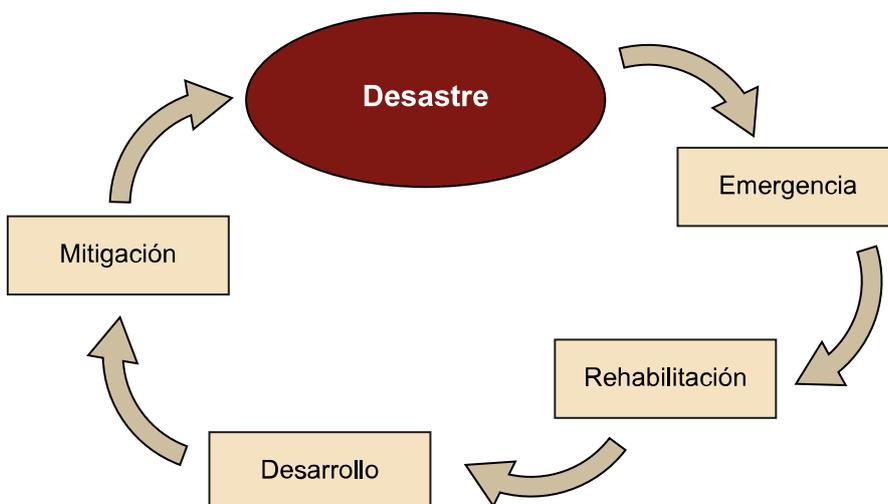
«Principio 8 de la GHD. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén lo mejor capacitadas posible para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios».

La VARD se ha entendido desde sus inicios a finales del siglo XX desde dos enfoques diferentes. El *continuum* o sucesión cronológica de fases consecutivas (emergencia-rehabilitación-desarrollo), y el *contiguuum* o combinación de dichas fases dentro de un marco de actuación integral o global.

1) El modelo de *continuum* se materializa en una secuencia de fases, en la que comienza una al finalizar la anterior. En este modelo la emergencia es un hecho aislado en el proceso de desarrollo de una comunidad y por un plazo de tiempo determinado, cesando momentáneamente las actividades de desarrollo. Primeramente se trabaja en acción humanitaria, tras finalizar esta, se implementa la fase de rehabilitación y reconstrucción, y con la finalización de esta, se retorna al proceso de desarrollo anterior de esa comunidad concreta. En definitiva, el modelo propone suavizar el cambio entre las fases e insistir que cuanto más se trabaje en el ámbito del desarrollo, menos necesario será trabajar en emergencias.

Esta simplicidad en la concepción de la linealidad del proceso emergencia-rehabilitación-desarrollo se ha acentuado por la especialización de los actores humanitarios en su respuesta. El aumento de los fondos en acción humanitaria, en gran parte provenientes de los proyectos de desarrollo, causados por el hecho de la visibilidad mediática de la ayuda de emergencia, ha hecho que muchas organizaciones se dotaran de nuevas herramientas cada vez más especializadas para ser las seleccionadas en el reparto de esos fondos públicos y la captación de fondos privados.

Continuum



2) A diferencia del anterior, el enfoque del *contiguuum* representa el modelo en el que en cada instante tras el desastre se trabaja en ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo, simultáneamente y con la intensidad que cada uno requiera en ese momento concreto. Evitando sistemas estancos, se podrá trabajar en ayuda de emergencia y en desarrollo de forma paralela.

El hecho comentado anteriormente de la migración de fondos de desarrollo a emergencia ha tenido un efecto por el cual las organizaciones han incluido objetivos de desarrollo en las acciones ayuda humanitaria, principalmente el de la reducción de la vulnerabilidad y el del fortalecimiento de las capacidades.

Como resulta lógico, en las primeras fases de la emergencia se trabajará con más intensidad en las labores de salvar vidas y prevenir el fallecimiento de más afectados, pero eso no es óbice para que se esté paralelamente trabajando en la rehabilitación de estructuras dañadas, así como en el estudio de posibles medios de vida futuros. Del mismo modo, en la fase más desarrollista se trabajará en programas de alerta temprana y preparación y respuesta ante emergencias.

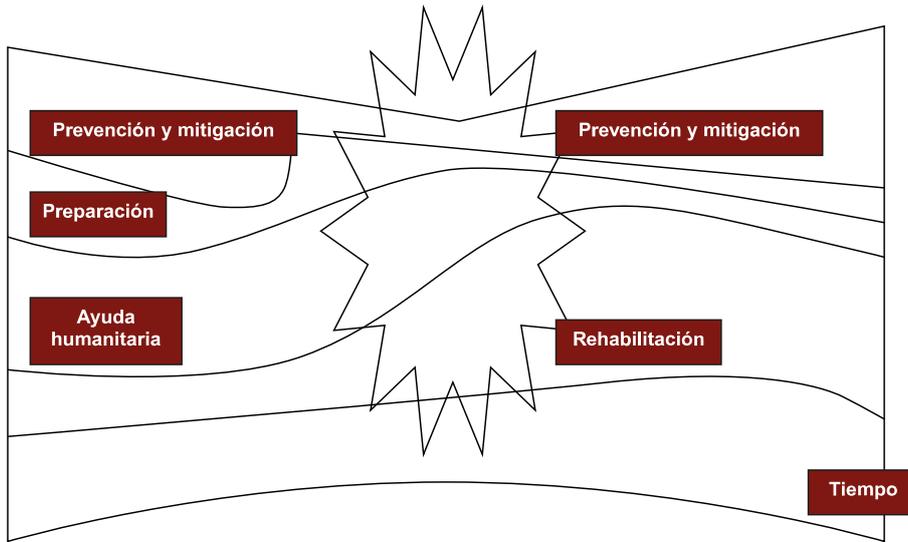
Voluntaria de la Cruz Roja de Mozambique realiza una encuesta en un campamento de desplazados



Ejemplo de *contiguuum*

Un buen ejemplo de este modo de trabajo son las inundaciones de Beira en Mozambique en el año 2019. En la primera fase de la emergencia se activaron equipos para trabajar en rehabilitación y reconstrucción y en medios de vida. Un mes tras la actuación, miles de familias habían recibido su equipamiento básico de refugio y abrigo, se estaban reconstruyendo ya sus hogares. Además, un equipo multidisciplinar realizaba un proyecto piloto de rehabilitación, que sentaría las bases de las actividades de los siguientes dos años.

Contiguum



Fuente: Kotze y Holoway (1996)

1.1. Cambios en la priorización de los tipos de intervención

En el siguiente cuadro elaborado por Chris Roche, se nos muestra cómo en distintas fases de la vida de una comunidad la intensidad de los tipos de trabajo que hay que realizar varían. Los esfuerzos que hay que realizar para cubrir las necesidades básicas son mucho mayores en una crisis aguda que en una fase estable. Además, el cuadro trata de demostrar que en cualquiera de las fases hay necesidad de trabajar tanto en socorros, como en rehabilitación y en desarrollo. El siguiente cuadro muestra las características de cada fase.

Crisis aguda	Riesgo de crisis	Recuperación	Cambio estable
A	A	A	A
B	B	B	B
C	C	C	C
D	D	D	D

Fuente: Chris Roche (1998). *El cambiante énfasis del apoyo* (págs. 19-21). De la traducción de: Oxfam (1996). *Development in States of War* (Reino Unido). Editado por el Centro de Investigación para la Paz (CIP), de la Fundación Hogar del Empleado en 1998. Publicado por Icaria.

A representa las **necesidades** y las **intervenciones de apoyo**, referidas a:

- Refuerzo de los sistemas de sustento: generación de ingresos, desarrollo empresarial, ahorro, crédito.
- Sistemas sostenibles de educación, salud y bienestar social.

- Desarrollo de capacidades y empoderamiento de los vulnerables, sobre todo mujeres.
- Protección del medioambiente.
- Fortalecimiento institucional.

B representa las **necesidades** y las **intervenciones de apoyo**, referidas a:

- Creación de bases para un desarrollo económico asociativo, reconstrucción de infraestructuras.
- Reformas políticas orientadas a la estabilidad, la democracia y el buen gobierno.
- Desarrollo del tejido cívico: refuerzo de las redes y organizaciones sociales y de la capacidad de los vulnerables de participación y defensa de sus derechos.
- Creación de unas condiciones de paz en contextos de rehabilitación posbélica: negociación, reconciliación, desmovilización de soldados, retorno y reintegración de refugiados y desplazados.

C representa las **necesidades** y las **intervenciones de apoyo**, referidas a:

- Preparación ante posibles crisis: planes de contingencia, fortalecimiento de capacidades institucionales de respuesta, capacidad técnica y material.
- Refuerzo de capacidades y estrategias de afrontamiento de la población: consolidación y diversificación de fuentes de ingreso y diversificación del riesgo.

D representa las **necesidades** y las **intervenciones de apoyo**, referidas a:

- La provisión de bienes y servicios de ayuda de emergencia (salvamento, cobijo, agua, alimentos, atención sanitaria).
- Atención a los principios que incrementan las capacidades vitales de las personas.
- Refuerzo de estrategias de afrontamiento locales.
- Protección de los derechos humanos de las víctimas, testimonio y presión política.

Este gráfico nos ayuda a entender que cuando nos dispongamos a trabajar en una comunidad no debemos limitar nuestras actividades a las necesidades más acuciantes. Existen intervenciones de apoyo referidas a todos los sectores y están relacionadas entre sí, de tal modo que al trabajar simultáneamente en cada una de ellas incidiremos en el conjunto.

2. Responsabilidades de la ayuda humanitaria y del desarrollo en relación con la VARD

La VARD en su nivel operativo necesita de una serie de principios que se sustentan en los Principios y normas para la asistencia humanitaria y el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) del año 1996. Los cuatro primeros principios de este código nos recuerdan que la acción humanitaria debe centrarse libremente en aliviar el sufrimiento humano, en cualquier circunstancia, atendiendo primero a quien más lo necesita, sin ninguna distinción y no siendo condicionada. En definitiva, basada en un carácter humanitario, imparcial e independiente.

Ejemplo de código de conducta para la asistencia humanitaria en casos de desastre

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRE



- 1** LO PRIMERO ES EL DEBER HUMANITARIO. EL ORDEN DE PRIORIDAD DE LA ASISTENCIA SE ESTABLECE ÚNICAMENTE EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES.


- 2** LA ASISTENCIA HUMANITARIA NO SE CONDICIONA POR RAZONES DE RAZA, CREDO, NACIONALIDAD O CUALQUIER OTRA CONDICIÓN DISCRIMINANTE.


- 3** LA AYUDA DISTRIBUIDA POR LA CRUZ ROJA NO FAVORECE NINGUNA OPINIÓN POLÍTICA O RELIGIOSA.


- 4** RESPETAMOS LA CULTURA Y LAS COSTUMBRES LOCALES.


- 5** TRABAJAMOS CON LAS PERSONAS Y RECURSOS A NIVEL LOCAL.


- 6** SE BUSCARÁ LA FORMA DE HACER PARTICIPAR A LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA AYUDA DE SOCORRO.


- 7** SOMOS RESPONSABLES ANTE AQUELLOS A QUIENES TRATAMOS DE AYUDAR Y ANTE QUIENOS NOS AYUDAN.





Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



Cruz Roja Costarricense

Fuente: Cruz Roja costarricense

En relación con la **ayuda humanitaria**, como hemos explicado, se combinará con acciones de rehabilitación y desarrollo en la medida en que sea necesario con el objetivo de que pueda ser una palanca para un mejor desarrollo. Si desde el primer momento de la emergencia las actividades de ayuda humanitaria se

vinculan al trabajo en medios de vida, reparto de efectivo, entrega de vales en tiendas o dinero por trabajo, ello ayuda a fortalecer el mercado y mejorar las infraestructuras del país.

Además del principio de vincular la ayuda humanitaria a la rehabilitación y al desarrollo, deberemos tener presentes los siguientes principios:

1) **Respeto de la cultura y las costumbres locales.** En los contextos donde se trabaje se buscará el respeto de su cultura, las estructuras y las costumbres tradicionales.

2) **Análisis de las capacidades y de las vulnerabilidades.** Cuando se comienza una actividad resulta esencial estudiar previamente el contexto donde se va a desarrollar, identificar a quiénes va a favorecer el trabajo con contrapartes locales. Anderson y Woodrow describieron una herramienta para analizar las vulnerabilidades y las capacidades de las comunidades a través de diversas actividades participativas. Esta herramienta ha sido ampliamente difundida y desarrollada entre las organizaciones y los donantes.

Equipo de Cruz Roja realiza un análisis de capacidades y vulnerabilidades



Lectura recomendada

Mary B. Anderson; Peter J. Woodrow (1989). *A framework for analyzing capacities and vulnerabilities*. Harvard University Graduate School of Education.

3) **Fortalecimiento de las capacidades locales.** Comunicarnos y entender mejor las necesidades y las prioridades de las comunidades y poder implicarlas en el diagnóstico e implementación de la respuesta necesaria, pero no solo como personal «contratado», sino como protagonistas de la respuesta que afecta a sus vidas. Asimismo, es necesario **empoderar** a las autoridades y organizaciones locales con las que se trabaja.

4) **Rendición de cuentas (*accountability*).** Los agentes humanitarios son un nexo de unión entre quienes aportan los fondos y los beneficiarios, por lo que con el fin de mantener la confianza de todos se deberá informar a unos y a otros de las actividades desarrolladas. Además, se deben establecer canales para atender a las partes implicadas y poder ofrecerles respuesta a sus demandas.

5) **No realizar ningún tipo de daño.** Lo primero no hacer daño. No porque las intenciones sean buenas las consecuencias también lo van a ser. Se debe evitar el impacto negativo de las actividades humanitarias que se realizan.

6) Manejo de la información. En todo lo referente a la recopilación de la información, el análisis de los datos, los indicadores de impacto, informes, proyectos..., deben ser adecuadamente manejados conforme a la lógica de la gestión de proyectos. De este modo se podrá trasladar dicha información a los siguientes intervinientes.

7) Utilización de medios locales y proporcionados. En la medida de lo posible se debe fortalecer los medios y aptitudes empleando a personal local, organizaciones locales, comprando materiales sobre el terreno y negociando con empresas nacionales. De igual modo, no se debe utilizar tecnología que no sea sostenible a nivel local, ni tampoco prestar servicios a los que la comunidad no está acostumbrada.

8) Vocación de futuro. La ayuda de socorro tiene por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres. Todas las operaciones de socorro influyen en el desarrollo a largo plazo, ya sea en sentido positivo o negativo. Considerando esto último, se deben llevar a cabo programas de socorro que reduzcan de modo concreto la vulnerabilidad de los beneficiarios ante futuros desastres, evitando su dependencia.

9) Sostenibilidad y medioambiente. Las actividades realizadas no solo no deben tener un impacto negativo en el medioambiente, sino que deben contribuir en crear medios de vida sostenibles.

10) Enfoque de género y protección. Se debe identificar el distinto impacto del desastre en niños, niñas, hombres, mujeres, personas mayores y discapacitadas, atendiendo su rol social y la respuesta debe ser adaptada a sus necesidades concretas.

11) Diplomacia humanitaria. En la relación con los múltiples actores implicados, es necesario comunicar los objetivos y medios empleados en las acciones. Explicar la posición sobre cuestiones humanitarias, el derecho internacional humanitario y los derechos humanos ayuda a facilitar el acceso a las víctimas y la protección de sus derechos.

12) Coordinación. Se debe evitar el solapamiento de las actividades. Buscar la complementariedad a través de la coordinación no solo optimiza los esfuerzos, sino que además permite la aparición de sinergias.

13) Trabajo con los medios de comunicación. En las actividades de información, publicidad y propaganda, las víctimas de desastres deben ser reconocidas como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión. La información proporcionada a los medios debe ser objetiva y mostrar los aspectos positivos y no solo aquellos que muestren el dolor y la compasión. Se debe intentar acercar los medios de comunicación a las personas afectadas para que sean ellos mismos los que denuncien su situación de injusticia o vulnerabilidad.

Durante la fase de emergencia hemos estado trabajando con los colectivos y las zonas más vulnerables. En el trabajo en desarrollo tendremos la oportunidad de aprovechar ese camino y todos esos recursos empleados y realizar proyectos de preparación ante nuevos desastres, mitigando el riesgo a sufrirlos y creando herramientas que mitiguen el impacto. Con la creación de sistemas de alerta temprana, *stocks* de materiales básicos y equipos de respuesta locales, reduciremos la vulnerabilidad de esas comunidades fortaleciendo sus capacidades frente a desastres.

Lectura recomendada

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) (2010). *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.*

Ved también

En relación con el desarrollo, se trabajará con exhaustividad en la asignatura de *Gestión de riesgos. Planificación y herramientas.*

3. Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto

En situaciones de emergencia que vengan propiciadas por desastres naturales puede resultar relativamente simple poder visualizar lo necesario de la coordinación y la relación lógica existente entre las diferentes actividades de ayuda, rehabilitación y desarrollo. No obstante, en las crisis desatadas o como consecuencia de conflictos armados esta lógica no es tan sencilla de aplicar y la perspectiva de la actuación desde la ayuda humanitaria merece un análisis más exhaustivo.

Las situaciones en las que se produce un conflicto son muy complejas y están condicionadas por diferentes variables, como los factores sociales, políticos, culturales, étnicos, económicos y los intereses particulares y concretos de los actores de cada conflicto. En estos casos (las denominadas **emergencias complejas**), las distribuciones y los suministros de bienes y la propia ayuda humanitaria pueden convertirse en una parte del propio conflicto.

La autora británica Mary B. Anderson y presidenta de Collaborative for Development Action, ha trabajado y desarrollado un enfoque denominado «No dañar» (*Do not Harm*). Anderson argumenta que para no provocar ningún daño, la acción humanitaria debería partir del análisis de cada caso particular, es decir, de las capacidades locales para la paz y las capacidades para la guerra.

Los **conflictos** encierran factores con intereses endógenos y comunes entre las partes que pueden funcionar como elementos conectores entre las poblaciones y comunidades en conflicto. Dichas relaciones o «nudos» que unen a las mismas pueden ser las bases de las capacidades para la paz. Su potenciación debería ser el órgano vital que alimentara todas las propuestas, proyectos y acciones de cooperación, evitando aquellos factores que puedan agravar dicha situación. La acción humanitaria en este contexto deberá ser lo más sensible y cuidadosa posible, respetando y teniendo en cuenta estos «hilos conectores» e intentando prevenir los riesgos que la misma puede conllevar. En definitiva, los conflictos derivan en nuevas situaciones que se arrastran en los tiempos de paz, como nuevos grupos de poder, deudas económicas o dependencias de seguridad y que no permiten su solución a largo plazo.

El caso de Ruanda

Tras la evaluación realizada por diversos autores de la operación humanitaria de la crisis de Ruanda de 1994, se coincidió en apuntar que la falta de coordinación, preparación y profesionalidad de las organizaciones no solo tuvo un impacto humanitario poco eficiente y no sostenible, sino que incluso pudo contribuir al alargamiento del conflicto armado, debido al enriquecimiento de los actores implicados con la venta de la propia ayuda.

Lectura recomendada

Mary B. Anderson; Peter J. Woodrow (2019). *Rising from the ashes: development strategies in times of disaster*. Nueva York: Routledge.

Mariano Aguirre, director del Centro de Investigación para la Paz, realizaba una reflexión sobre la base implícita de que no toda ayuda y no toda cooperación es necesariamente buena.

«En los conflictos hay variables que pueden hacer aumentar la tensión y la división, incidiendo en las capacidades para la guerra. El conocimiento del contexto se antoja como una necesidad y una condición indispensable para desarrollar o implementar operaciones de ayuda humanitaria en este tipo de situaciones. Esta información es primordial para el desarrollo de acciones y estrategias adecuadas, y se debe evitar que las propuestas de cooperación al desarrollo afecten negativamente al conflicto y que lo alimenten todavía más produciendo el efecto contrario. En una operación de ayuda humanitaria hay que tomar muchas decisiones, que pueden ser especialmente trascendentes en situaciones de conflicto bélico o armado. Por ello, resulta esencial disponer de una **información actual y veraz** que permita valorar adecuadamente los riesgos posibles de la intervención humanitaria».

(Desarrollo en estados de Guerra (1998) (pág. 5). Icaria)

El enfoque de Anderson es un instrumento útil para poder valorar y evaluar el impacto de la ayuda en los conflictos. Para la autora, es necesario proponer un cambio conceptual de la ayuda en el que, frente al concepto originario de que todo individuo tiene el derecho de recibir la ayuda, sugiere que no se puede desvincular ese derecho de las consecuencias que pueda originar al conjunto, de tal modo que se podría privar de esa ayuda si el conjunto así se beneficiase. Resumiendo, este instrumento implica:

- No contribuir a alimentar el conflicto armado, evitando aportar recursos a la economía de guerra de los contenidos o reforzar alguno de los bandos en lucha.
- No generar dependencia de la ayuda externa.
- No erosionar las capacidades de la población local.
- No socavar la capacidad administrativa y operativa de los países receptores, lo que disminuiría las posibilidades de un futuro desarrollo sostenible y centrado en las propias capacidades.

El caso de Honduras

En los macrocentros de las personas desplazadas en Honduras tras el huracán Micht del año 1998, y durante los años posteriores, antes de que las personas recibieran sus nuevas casas, se trabajó en proyectos de desarrollo con vista al futuro, como proyectos de educación, empleo y generación de recursos.

Alison Joyner, hablando de los refugiados de Sudán, realizaba la pregunta siguiente: ¿por qué no se trabaja en proyectos desarrollistas en campamentos de refugiados de larga duración, preparando la salida de los mismos?; y apuntaba: «esperar hasta después de la emergencia es demasiado tarde».

4. Valoraciones y posibilidades de los modelos integrales

Ayuda humanitaria y desarrollo

La puesta en práctica de todos estos modelos o propuestas que relacionan la ayuda humanitaria y el desarrollo pueden adolecer de una distancia entre lo que se ha prometido y lo que finalmente se ha realizado.

La inclusión de las estrategias de cooperación internacional de los Estados dentro del marco de sus políticas exteriores hace que la imparcialidad y la independencia de las acciones sean cuestionadas. En algunos casos, cuando un Estado tiene intereses económicos o geopolíticos en otro país, se suelen llevar a cabo proyectos de cooperación con un exceso de recursos. En otros casos, especialmente en los que hay una ausencia de intereses económicos, los mismos Estados implementan proyectos en los que se acusa una falta de recursos para llevarlos a cabo. Además, los países donantes en algunos casos incluso participan con sus fuerzas armadas para llevar a cabo «acciones humanitarias». Sin embargo, este tipo de ayuda suele interpretarse por parte de los expertos en cooperación como un instrumento de los Estados para lograr sus intereses en materia de seguridad.

Como consecuencia, a finales de los años noventa han ido apareciendo ciertas críticas a la perspectiva de la vinculación en países «frágiles» en conflicto o posconflicto y que podemos resumir en los siguientes puntos:

- La vinculación no es viable en los Estados fallidos definidos por estar inmersos en contextos de conflicto o posconflicto. Son Estados que no tienen los recursos ni la autoridad y capacidad institucional necesaria y suficiente para trazar políticas de desarrollo a largo plazo que puedan ser reforzadas y apoyadas por la cooperación internacional. Viendo esto el horizonte de la acción humanitaria no parece que sea el desarrollo.
- En ocasiones puede ser que la vinculación no sea deseable o incluso necesaria. Si la ayuda humanitaria se mezcla con escenarios en los que intervienen otras variables (militares, comerciales...), suelen terminar por politizar e instrumentar la acción humanitaria, y puede ocurrir que esta se desvíe de su esencia y principios básicos, especialmente los de neutralidad, universalidad e independencia.
- Carga de trabajo de las entidades humanitarias en el terreno, a las cuales, al llegar la fase de emergencia, se les pide que formulen proyectos para presentar a los donantes y que comiencen a dar respuesta. Pero en muchos casos los profesionales que se encuentran en el terreno no son expertos en acción humanitaria y además tienen sus proyectos de desarrollo en marcha en el terreno, los cuales no deben ser detenidos al tener sus plazos y compromisos ya establecidos.

Entre estas visiones críticas destaca la de Joanna Macrae, que se cuestiona algunos puntos básicos de estas nuevas tendencias. La vinculación entre la ayuda de emergencia y el desarrollo se basa, para la autora, en un **modelo ideal** formado por una secuencia temporal emergencia-rehabilitación-desarrollo, que después de un desastre tiende a retomar la senda del desarrollo en dicho Estado soberano y le permite gobernar con todas sus capacidades. Sin embargo, una parte de los Estados o cuasi Estados padecen una situación crónica de inestabilidad y conflicto, por lo que este paso no siempre es posible o fácil de realizar.

Macrae afirma que ante la situación internacional y la situación en particular de algunos Estados o cuasi Estados, la vinculación entre emergencia y desarrollo es inviable e incluso negativa y peligrosa si no se tienen en cuenta la multitud de factores que se pueden identificar en un conflicto. La autora propone diferenciar los tipos de ayuda que se vinculan en la VARD, es decir, ayuda humanitaria y desarrollo. La ayuda humanitaria tiene unos objetivos y según ella no se deben «sobrecargar» con más objetivos de los que está capacitada.

Como conclusión podríamos establecer que la VARD puede ser efectiva en Estados con unas mínimas garantías y en unas condiciones contextuales específicas en las que no se produzcan emergencias complejas. En situaciones como las anteriores, es necesario tener una perspectiva más profunda de la situación en la que se trabaja, y quizá los modelos de trabajo rígidos que no se adaptan a la realidad del contexto en el que desarrollan sus actividades deban dejar paso a pragmatismos eficaces y eficientes que no olviden que el objetivo último de la acción humanitaria en estas situaciones debe proporcionar el alivio del sufrimiento a las personas más vulnerables en una situación determinada de emergencia o desastre.

Por otra parte, la relación emergencia-rehabilitación-desarrollo constituye una dificultad metodológica y operacional de primer orden. Los programas de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo son de naturaleza diferente, tanto por lo que se refiere a su **finalidad de su acción, como a sus misiones, capacidades y objetivos**. Además, los instrumentos y métodos de trabajo difieren en muchos aspectos (relación con los colaboradores, papel de las autoridades nacionales, etc.).

De cualquier forma, como sugiere la Cruz Roja española, no se puede renunciar al reto que representa la VARD: las acciones en ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo deben ser consideradas como fases de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades expuestas a un desastre o afectadas por este, una situación de emergencia o un conflicto. Se recoge en el principio 9 de GHD:

Lectura recomendada

J. Macrae (2001). *Aiding Recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*. Londres: Overseas Development Institute / Zed Books.

Conflicto y desarrollo

No podemos obviar que el conflicto está intrínsecamente ligado a un bajo nivel de desarrollo y, como consecuencia de esta premisa, la mejora de ese desarrollo favorecerá la disminución de futuros enfrentamientos armados.

«Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo».

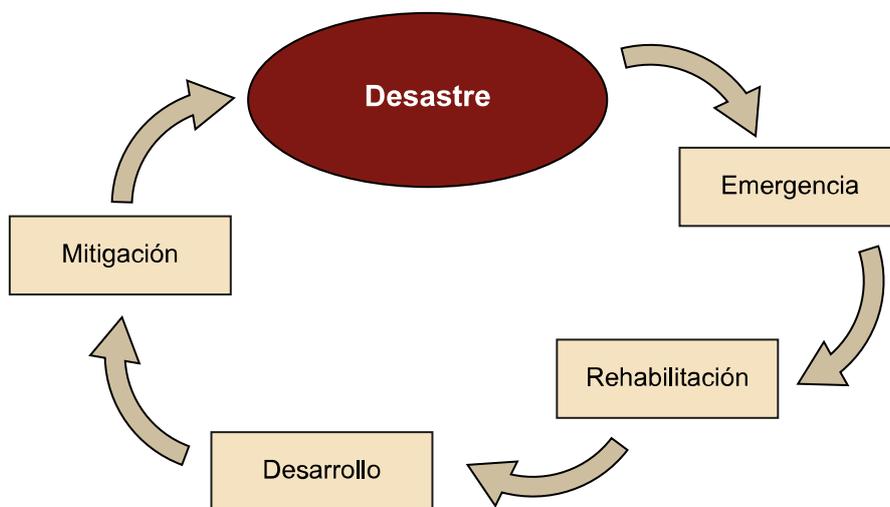
(CRE (2007). *Plan de Cooperación de CRE*. Madrid)

Resumen

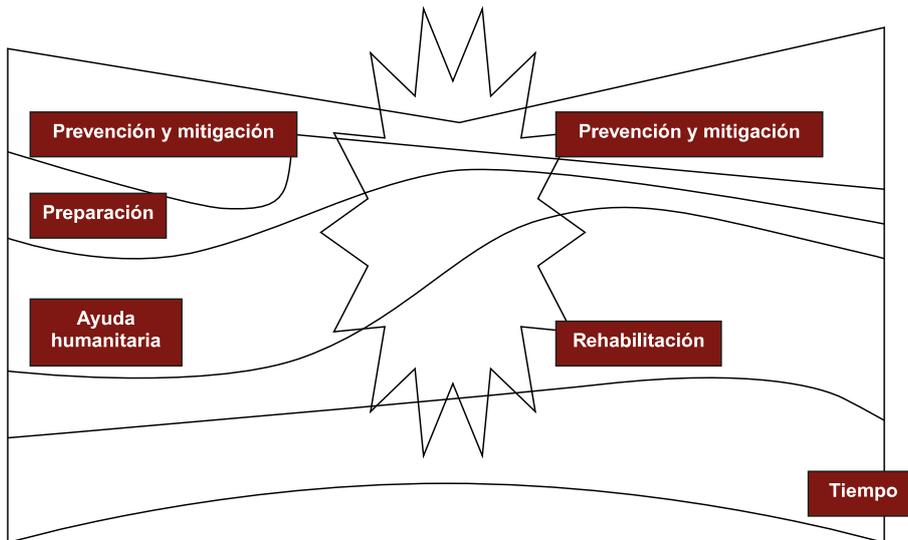
1) La **vinculación entre ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo** se basa en:

- La ayuda de emergencia o humanitaria debe aspirar no solo a salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas de los desastres, sino también a establecer unas bases que posibiliten el desarrollo.
- La cooperación para el desarrollo tiene que orientarse específicamente hacia los colectivos vulnerables, a fin de reducir el riesgo de que caigan en nuevas situaciones.
- La rehabilitación constituye un ámbito de actuación decisivo para hacer efectiva una adecuada vinculación entre las dos anteriores.

2) *Continuum*



3) *Contiguuum*



4) Según CRE: las acciones en ayuda humanitaria, rehabilitación y desarrollo deben ser consideradas como fases de un mismo proceso de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de la capacidad de las personas y comunidades expuestas a un desastre o afectadas por este, una situación de emergencia o un conflicto.

Bibliografía

López de Armiño, K. (2004). *Desastres y Acción Humanitaria Internacional* (págs. 19-37 y 69-82). Vitoria, Gasteiz: Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritzza, Servicio Central de Publicaciones.

López de Armiño, K.; Zirion, I. (2010). *La acción humanitaria como instrumento para la construcción de la paz. Herramientas, potencialidades y críticas* (págs. 19-21). Bilbao: Hegoa, UPV/EHU.

Marín Eresta, I.; Irigoyen Soria, E.; García de las Heras, R. (2013). *Guía y orientaciones para el empleo de herramientas de trabajo en estrategias de Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo (VARD)* (págs. 17-27). Sevilla: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Junta de Andalucía.

Urgoiti, A.; Rey, F. (IECAH) (2007). *Manual de gestión del ciclo del proyecto en la acción humanitaria* (págs. 5-29) [en línea]. Madrid: Obra Social La Caixa. <http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0342/8_CAI_MAN.pdf>

Vela Mantilla, M. M.; Rodríguez Fernández, J. E.; Rodríguez Puentes, A. L.; García Muñoz, L. M. (2011). *Acción sin daño como aporte a la construcción de Paz: propuesta para la práctica* (págs. 15-20). Bucaramanga, Colombia: Armonía Impresores.

