

NO HACER DAÑO

Mensajes principales

1. La cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria forman parte del contexto en el que operan y pueden tener influencias previstas e imprevistas sobre el mismo.
2. «No hacer daño» es un intento de las organizaciones de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo de supervisar el impacto previsto e imprevisto de sus actividades, para evitar contribuir a la desestabilización y el aumento de la violencia.
3. Los mensajes éticos implícitos constituyen una parte importante de los programas de ayuda, respectivamente de los siguientes aspectos de la ayuda: preguntas acerca de qué, por qué, quién, de quién/por quién, cuándo, dónde y cómo.
4. Siempre hay opciones para cambiar los programas de ayuda con objeto de eliminar los impactos negativos y/o aumentar las contribuciones positivas de los procesos de fomento de la paz.
5. Tanto la ayuda humanitaria como la cooperación al desarrollo operan a menudo en entornos conflictivos en los que el enfoque «No hacer daño» tiene implicaciones especiales.
6. En cada situación conflictiva hay dos parámetros: divisores y conectores. Los divisores son los factores que desencadenan tensiones y pueden ser la causa de una lucha. Los conectores tienden a reducir las tensiones y/o unir a la gente. Tanto la ayuda humanitaria como la cooperación al desarrollo pueden contribuir a incrementar o reducir el impacto de los divisores y los conectores.

INTRODUCCIÓN

En los años que siguieron al final de la Guerra Fría, ciertas emergencias muy complejas pusieron en serios aprietos al sistema de la ayuda humanitaria internacional. Los desastrosos ejemplos de Ruanda y Sudán incrementaron la concienciación en torno al hecho de que la ayuda humanitaria no puede considerarse como una ayuda en beneficio de todos, sino que puede también ser más perjudicial que beneficiosa.

En lo que concierne a tales efectos negativos e imprevistos de la ayuda humanitaria, las futuras metas de la ayuda se han formulado con gran cautela: "hacer algo positivo, o al menos "no hacer daño" a la hora de ofrecer ayuda en zonas en crisis. Y la primera condición para "no hacer daño" es efectuar un profundo análisis del contexto en el que se ofrece dicha ayuda.

El enfoque "No hacer daño" fue desarrollado en el marco de un concepto aplicable y de vital importancia en diversos entornos: se requiere ayuda humanitaria tanto después de catástrofes naturales como en situaciones de emergencia provocadas por conflictos violentos. Por eso, se ha llegado a la conclusión de que la ayuda de emergencia no debería seguir separándose de la cooperación al desarrollo, y que ambas requieren un análisis en profundidad del correspondiente contexto. Por último, incluso los esfuerzos en pro del fomento de la paz deben tomar en consideración el hecho de que se enmarcan en un determinado contexto, y que no ejercen un efecto implícitamente favorable para la situación.

NO HACER DAÑO EN ENTORNOS CONFLICTIVOS

Las discusiones sobre conflictos actuales inciden a menudo sobre la complejidad de los mismos. Por lo general, los conflictos de hoy en día no son guerras entre Estados, en ellos están implicadas con frecuencia muchas partes, civiles y militares. Las causas de dichos conflictos pueden ser internas, entre grupos y externas, o puede tratarse de intereses internacionales; en resumen, están motivados por múltiples causas concurrentes. Los conflictos generan complejas emergencias humanitarias y provocan muchos tipos de respuestas internacionales, desde los esfuerzos de la ayuda humanitaria para reducir el sufrimiento hasta esfuerzos a alto nivel y a nivel local para acabar con las luchas.

Cuando la ayuda internacional se presta en el contexto de un conflicto violento complejo y multidimensional, entra a formar parte del sistema. Y aunque las intervenciones exteriores de ayuda quieren ser neutrales frente a ganadores y perdedores de un conflicto, el impacto de su ayuda no lo es. En el peor de los casos, las intervenciones de ayuda pueden provocar divisiones y una escalación del conflicto sirve, en el mejor de los casos, de apoyo para las conexiones entre las partes en conflicto, además de favorecer la desescalación. El análisis «No hacer daño» es un método para afrontar esta cuestión, que puede asimismo utilizarse para la planificación, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo, para estudiar su impacto sobre la guerra o la paz.

CONCEPTO CLAVE

El proyecto «No hacer daño» se inició en 1994 y es un proceso de aprendizaje basado en la experiencia, que incluye a agencias de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria internacionales y locales que proporcionan ayuda en situaciones de emergencia. Su meta es aprender las interacciones entre la ayuda prestada en tales situaciones de emergencia y las circunstancias dadas, que pueden ser muy conflictivas. En situaciones conflictivas, a menudo se registra un uso y abuso de la ayuda por parte de quienes quieren conseguir ventajas políticas y militares. Comprender el mecanismo de esta situación permite a las agencias evitar que su ayuda sea distorsionada para la promoción del conflicto.

«No hacer daño» se basa en experiencias de campo de muy diversos programas de organizaciones internacionales en distintos contextos, recopiladas y comparadas. Mediante este proceso, el proyecto ha identificado claros patrones relativos a la forma de interacción de la ayuda y el contexto. «No hacer daño» ha desarrollado un instrumento para el análisis de la ayuda en entornos conflictivos, que

- revela las interconexiones entre las decisiones de programación y el contexto (relativas a dónde actuar, con quién, cómo determinar los criterios para los beneficiarios, cómo relacionarse con las autoridades locales, etc.);
- aumenta la concienciación de las relaciones entre grupos en los lugares en los que se realiza el proyecto y permite a las agencias jugar un papel consciente de ayuda al acercamiento;

- proporciona un punto de referencia común para evaluar el impacto de la ayuda en el correspondiente entorno y los posibles conflictos, lo que aporta una nueva cohesión a las interacciones del personal y al trabajo con contrapartes locales;
- acelera la identificación de impactos de la ayuda que exacerban los conflictos, detectándolos mucho más rápidamente que sin análisis;
- permite identificar las opciones de programación cuando surgen dificultades.

NO HACER DAÑO

LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS PUEDE CREAR O EXACERBAR CONFLICTOS

Robo

Cuando los recursos de las agencias internacionales de ayuda son sustraídos por ejércitos y milicias y posteriormente usados para sus propios objetivos o vendidos para recaudar fondos para la compra de armas, estos recursos «alimentan» directamente el conflicto.

Efectos de distribución

Las agencias internacionales suelen destinar sus suministros a ciertos grupos, lo que significa que algunos reciben ayuda y otros no. Y si el grupo que recibe recursos concuerda con uno de los subgrupos en una sociedad en conflicto con otras, la tensión entre grupos puede incrementarse. Por otro lado, la ayuda prestada a través de subgrupos puede servir de puente para superar las diferencias entre ellos.

Efectos sobre el mercado

La ayuda internacional tiene un impacto significativo sobre los salarios, los precios y los beneficios que puede reforzar los incentivos para continuar la guerra o promover y apoyar actividades económicas no relacionadas con la guerra.

Efectos de sustitución

En la medida en que las agencias internacionales de ayuda asumen la responsabilidad de la supervivencia de la población civil en zonas de guerra, su ayuda puede servir para liberar recursos internos existentes, y dedicarlos a la continuación de la guerra. Además, esto puede permitir a las autoridades locales definir sus propios papeles exclusivamente en términos de control militar, declinando así su propia responsabilidad en lo que se refiere a la receptividad de la población civil.

Efectos de legitimación

La ayuda internacional legitima a ciertos participantes y determinadas actividades, negando la legitimación de otras. Si la ayuda tiene como consecuencia una legitimación de las actividades bélicas, ésta recrudece el conflicto; si la consecuencia es legitimar actividades no relacionadas con la guerra, la ayuda puede mitigar el conflicto.

LOS MENSAJES ÉTICOS IMPLÍCITOS PUEDEN CREAR O EXACERBAR CONFLICTOS

La ayuda puede afectar al contexto a través de mensajes éticos implícitos. Tales mensajes pueden ser transmitidos por acciones y actitudes del personal de organizaciones humanitarias y de cooperación al desarrollo, según si hacen hincapié en las divisiones, refuerzan las modalidades de guerra, o bien establecen relaciones no conflictivas, de respeto mutuo y colaboración entre grupos.

Armas y poder

Cuando las agencias internacionales contratan a guardias armados para proteger sus bienes y evitar que los roben, o bien para que no ataquen a su personal, el mensaje ético implícito percibido por las personas de ese entorno es que es legítimo imponer por las armas quién tiene acceso a material sanitario y alimentos, y que la seguridad se garantiza a través de las armas.

Falta de respeto, desconfianza, competición entre las organizaciones de ayuda

Cuando las agencias se niegan a colaborar, o, incluso peor, hablan mal de las otras, el mensaje transmitido es que no es necesario cooperar y que no hay respeto por la gente con la que uno no está de acuerdo. Además, tal actitud pone en tela de juicio la importancia de una utilización efectiva de medios y recursos.

Personal de las agencias de ayuda e inmunidad

Cuando el personal de agencias de ayuda usa los bienes y los sistemas de apoyo para su propio bien y sus propios objetivos, el mensaje es que si uno controla las reservas, es permisible utilizarlas en beneficio propio, sin rendir cuentas a nadie.

Distintos valores para distintas vidas

Las agencias que adoptan diversas políticas para dos grupos de personas (por ejemplo personal enviado desde otros países y personal local) o cuyos actos sugieran que la vida de algunas personas (e incluso la existencia de algunos bienes) tiene más valor que la de otras, está transmitiendo un mensaje similar al de la guerra.

Impotencia

El personal que trabaja «in situ» y declina toda responsabilidad por el impacto de los programas de ayuda, transmite el mensaje de que los individuos que se encuentran en circunstancias complejas no pueden tener mucho poder, y por tanto no tienen que asumir responsabilidades.

Tensión, sospechas, propensión a la violencia

El personal de ayuda que está nervioso y preocupado por su propia seguridad puede enfrentarse a ciertas situaciones con desconfianza y propensión a la violencia; su interacción con la gente puede reafirmar los postulados de la guerra y recrudecer las tensiones. El mensaje percibido es que el poder es el agente de las interacciones entre seres humanos, y que es normal desconfiar de todos.

Publicidad

Cuando las agencias internacionales usan fotos para hacer publicidad, en las que enfatizan la crueldad de la guerra y la victimización de las partes, pueden reforzar la demonización de una de ellas. El mensaje percibido es que, en la guerra, hay categorías claras: víctimas y criminales, mientras que en la vida real, los individuos son alternativamente ambas cosas. Enfatizar lo «bueno» y lo «malo» de la guerra puede inducir a que la gente luche por la victoria y servir de justificación para el propio comportamiento

NO HACER DAÑO

EL MARCO «NO HACER DAÑO»: BREVE DESCRIPCIÓN DE SIETE FASES

El desarrollo del marco analítico «No hacer daño» se basó en la experiencia de programación de gran parte del personal de las organizaciones de ayuda, constituye un instrumento para componer un conjunto de interacciones entre la ayuda y el contexto, y puede usarse para planificar, supervisar programas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo.

El marco NO es prescriptivo. Es un instrumento descriptivo que

- identifica las categorías de información que han sido establecidas a través de la experiencia y se consideran importantes para comprender el modo en el que la ayuda afecta al contexto.
- clasifica estas categorías de un modo visual que resalta sus actuales y potenciales relaciones
- ayuda a predecir los impactos de diversas decisiones de programación.

Fase 1:

Comprensión del contexto

En cada sociedad hay grupos con intereses e identidades distintas en conflicto con otros grupos. La fase 1 consiste en identificar a esos grupos y comprender qué conflictos son peligrosos por su destructividad o violencia. Muchas de estas diferencias no desembocan en violencia y no tienen mayor importancia para el análisis «No hacer daño».

»No hacer daño» es útil para comprender el impacto de los programas de ayuda sobre las desavenencias sociopolíticas que causan o tienen potencial de causar destrucción o violencia entre grupos.

Fase 2:

Análisis de divisores y tensiones

Una vez identificadas las desavenencias importantes para una sociedad, el siguiente paso es analizar lo que divide a los grupos. Ciertos divisores o fuentes de tensión entre grupos pueden radicar en percepciones históricas de injusticia profundamente arraigadas (causas de origen), mientras que otras pueden ser recientes, de muy corta duración o estar manipuladas por líderes de subgrupos (causas de proximidad). Los divisores pueden tener muy diversos orígenes, incluidas las relaciones económicas, cuestiones geográficas, demográficas, políticas o religiosas. Algunas pueden radicar exclusivamente en el interior de una sociedad, y otras son promovidas por poderes exteriores. Comprender lo que divide a la gente es crucial para entender de qué

forma los programas de ayuda pueden exacerbar o mitigar estas fuerzas.

Fase 3:

Análisis de conectores y capacidades locales para procesos de paz (LCP)

La tercera fase consiste en analizar la forma en la que la gente, pese a estar dividida por un conflicto, permanece en contacto a través de vínculos entre subgrupos. El proyecto «No hacer daño» descubrió que en cada sociedad en conflicto la gente que está dividida por ciertos asuntos permanece unida por otros. Mercados, infraestructura, experiencias comunes, acontecimientos históricos, símbolos, actitudes compartidas, asociaciones formales e informales son aspectos que proporcionan una continuidad del contacto con la vida alejada de la guerra y con antiguos colegas y compañeros de trabajo no afectados por el conflicto. Del mismo modo, «No hacer daño» descubrió que en todas las sociedades hay individuos e instituciones cuya misión es mantener la paz entre grupos. Entre estas están los sistemas judiciales (si funcionan), la policía, grupos de ancianos, maestros o sacerdotes y otras figuras respetadas en las que se confía. En la guerra, estas capacidades locales para el fomento de la paz (LCP) no son adecuadas para la prevención de la violencia, pero en situaciones con predisposición al conflicto, de conflicto abierto y en las que ha habido un conflicto siguen existiendo y ofrecen una vía de reconstrucción de relaciones no vinculadas a la guerra. Para evaluar el impacto de los programas de ayuda en los conflictos es importante identificar y comprender los conectores y los LCPs.

Fase 4:

Análisis del programa de ayuda

La fase 4 del marco «No hacer daño» comprende una profunda revisión de todos los aspectos del programa de ayuda. Dónde y por qué se ofrece ayuda, quién compone el personal (externo e interno), cómo fue contratado, quiénes son los receptores previstos de la ayuda ofrecida, en base a qué criterios se le ha incluido en el programa, qué se ofrece, quién decide, de qué modo se presta, establece o distribuye la ayuda. Es importante recordar que nunca es todo el programa el que falla. Los detalles son relevantes porque determinan el impacto.

Fase 5:**Analizar el impacto del programa de ayuda sobre divisores y conectores usando los conceptos de transferencias de recursos y mensajes éticos implícitos.**

La fase 5 es un análisis de las interacciones del programa de ayuda y los divisores, las tensiones, los conectores existentes y los LCPs. Cada aspecto de la programación debería ser revisado para detectar sus impactos reales y potenciales sobre los divisores, las tensiones y los conectores / LCPs.

Una cuestión a plantearse es quién se beneficia y quién pierde (o quién no gana nada) con la ayuda prestada. ¿Se solapan estos grupos con las divisiones identificadas como potencialmente o realmente destructivas? ¿Apoya el programa actividades militares o estructuras civiles? ¿No aporta o incluso ignora las oportunidades para reforzar los conectores? ¿Se socava o debilita inadvertidamente la influencia de los LCPs?

Otra pregunta es qué recursos se aportan para la solución del conflicto y qué impacto tiene la transferencia de recursos.

Por último, la pregunta a plantearse es qué mensajes se transmiten por el modo en el que trabaja una organización. ¿Existen impactos procedentes de los mensajes éticos implícitos?

Fase 6:**Consideración (y elaboración) de opciones de programa**

Finalmente, si el análisis (1) del contexto del conflicto, (2) de los divisores y las tensiones, (3) de los conectores y las capacidades locales para influir en los procesos de paz y (4) el programa muestran que la ayuda exacerba los divisores entre grupos, hay que reflexionar sobre la manera de ofrecer el mismo programa de modo que se eliminen los impactos negativos que empeoran los conflictos. Si las capacidades locales para influir en los procesos de paz o los conectores se han pasado por alto, el programa debería ser rediseñado para no excluir estas oportunidades de respaldar la paz.

Fase 7:**Opciones de programa de ensayo y proyecto de nuevo diseño**

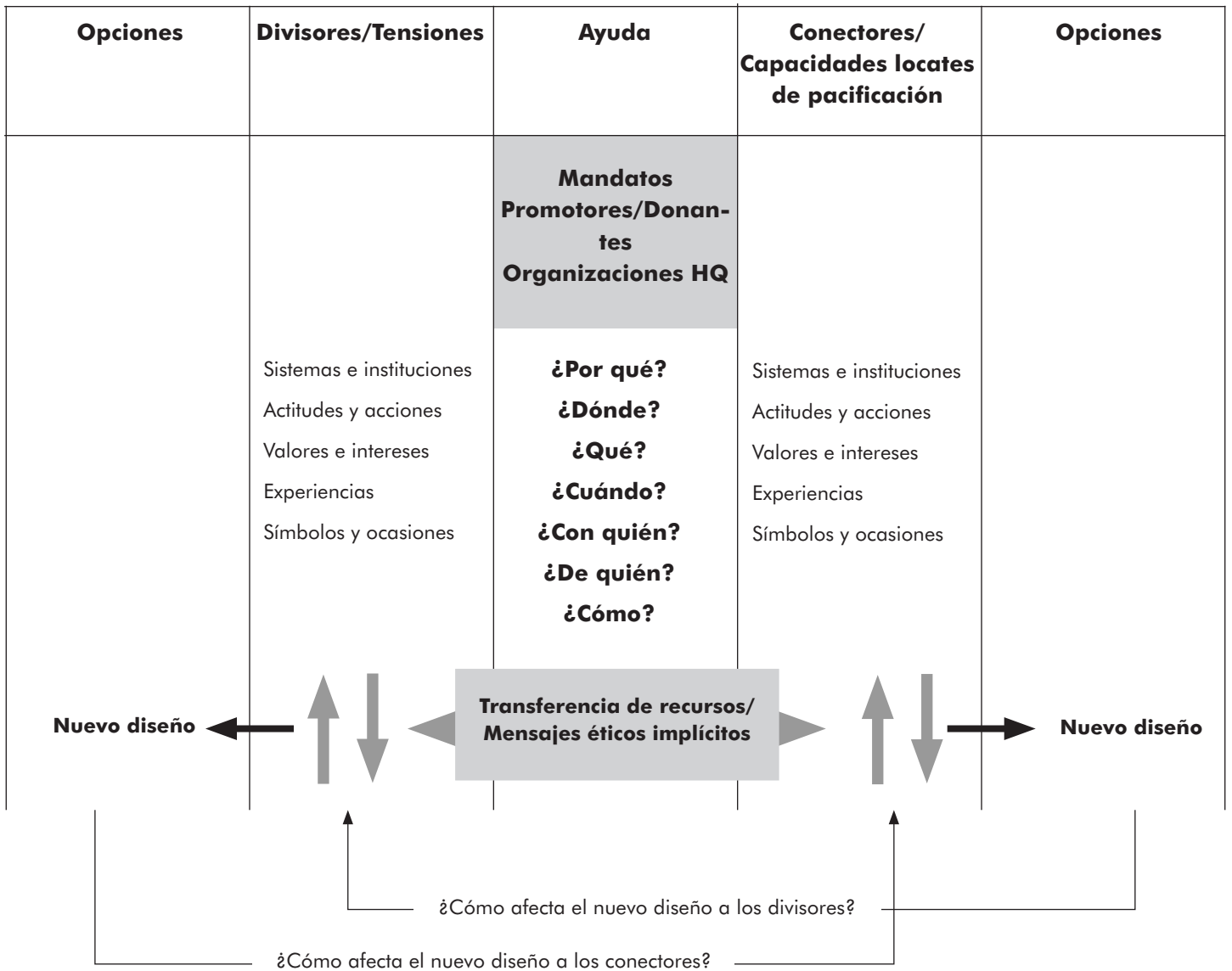
Una vez elegida una opción de programa mejor que la anterior, es crucial reevaluar el impacto del nuevo enfoque sobre divisores y conectores.

¡No tiene sentido completar las fases 1 a 6 si se ignora la 7ª!

NO HACER DAÑO

«MARCO NO HACER DAÑO» PARA LA CONSIDERACIÓN DEL IMPACTO DE LA AYUDA SOBRE LOS CONFLICTOS

Contexto del conflicto



CONCLUSIÓN

Los conflictos nunca son sencillos. “No hacer daño” no facilita ni puede facilitar todo, sino que más bien ayuda a comprender más claramente la complejidad de entornos conflictivos en los que operan los programas de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, y contribuye a ver de qué modo afectan las decisiones del programa a las relaciones entre diversos grupos, así como a reflexionar sobre nuevas formas de optimizar los efectos de la ayuda.

El objetivo es apoyar a los que trabajan en dichas organizaciones de ayuda a enfrentarse con éxito a las dificultades de su misión, esperando reducir las frustraciones en el proceso de ofrecer ayuda en situaciones conflictivas, así como clarificar los procesos y mejorar los resultados en pro de las sociedades necesitadas.

BIBLIOGRAFÍA Y ENLACES

Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-Or War*, Cambridge 1999.

Mary B. Anderson, *Options for Aid in Conflict: Lessons from Field Experience*, Cambridge 2003

Mary B. Anderson, *Experiences with Impact assessment: Can we know what good we do?*
In: *Berghof Handbook* (www.berghof-handbook.net).

Reflecting on Peace Practice (RPP).

www.cdainc.com

Editor:

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE
División de Prevención y Transformación de Conflictos, COPRET
Freiburgstrasse 130
CH-3003 Berna