

El uso interesado del concepto humanitario

Francisco Rey Marcos *

El académico Lázaro Carreter ha llamado la atención sobre el uso inadecuado de términos como crisis o catástrofe humanitaria, proponiendo sustituirlos por crisis o catástrofe humana, ya que es lo humano lo que se ve afectado por la crisis. Pero lo que parece estar en crisis ya no es el concepto sino el propio humanitarismo. El propio término está a punto de morir, tal vez de éxito, por el abuso al que se ve sometido en los últimos tiempos. El caso más extremo es el del gobierno español tratando de confundir la participación militar en la retaguardia de la guerra de Irak con una misión humanitaria.

El humanitarismo moderno nace en los campos de batalla y surge precisamente para paliar los desastres causados por la guerra y aliviar el sufrimiento de las víctimas que esta produce. Y surge en primer lugar de la mano del derecho o sea, del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Desde su inicio, tras la presencia de Henri Dunant en la batalla de Solferino, el humanitarismo no ha sido solo asistencia, ayuda, impulso caritativo. Ha sido todo eso pero también ordenamiento jurídico. O sea, un derecho que surge para garantizar cierta protección a determinadas categorías de víctimas, y que ha ido evolucionando. Así, el Primer Convenio de Ginebra de 1864 se refiere sólo a los militares heridos y enfermos en los campos de batalla, pues ellos eran las principales víctimas de aquellas guerras. En el Tercer Convenio se incorporan los prisioneros y en el Cuarto Convenio se incorpora la población civil como sujeto de protección del DIH.

Pero el humanitarismo, incluye otra idea que se olvida interesadamente en estos días. La prestación de asistencia a las víctimas la deben hacer organizaciones imparciales, pues sólo de ese modo se garantiza que se pueda llegar a ellas sin importar el bando al que pertenezcan. En aquellas guerras del siglo XIX, y eso fue lo que vio Dunant en Solferino y por lo que decidió actuar, los ejércitos ni tan siquiera socorrían a los suyos. Por tanto, la prestación de asistencia por parte de organizaciones imparciales es consustancial a la acción humanitaria y así se recoge en los Convenios de Ginebra. (*Artículo 9 Primer Convenio. Actualizado en 1949*) De ahí surge la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja como institución guardián del DIH y con mandato para prestar asistencia y velar por la protección de las víctimas de las guerras. Y surgen también otras ONG que han prestado ayuda y protección en situaciones de conflicto durante muchas décadas.

Pero hay más. También la jurisprudencia internacional ha ido afianzando este principio básico de imparcialidad para poder llamar a algo “humanitario”. La sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya de 1986 en el caso Nicaragua contra EEUU por el apoyo de éste a las actividades militares y paramilitares de la “contra”, no deja resquicio de duda. En ese famoso caso, Washington argumentó que la ayuda prestada a la contrainsurgencia nicaragüense era de carácter humanitario pues era lo que había decidido el Congreso de ese país y consistía en alimentos, ropas, medicinas y no incluía armas. El Tribunal, aparte de demostrar que también había habido entrega de armas y entrenamiento militar, afirmó que, incluso en el caso de que la ayuda hubiera consistido en productos de primera necesidad, alimentos, etc., no podía considerarse

humanitaria pues no se abía realizado sobre la base de la no discriminación de las víctimas y no había ido dirigida hacia los más necesitados de la población de Nicaragua (*punto 243 de la Sentencia del caso Nicaragua contra Estados Unidos por las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. Junio 1986*). Es significativo que para esa decisión el Tribunal se basara, por supuesto en el DIH, pero también en los principios y la práctica de la Cruz Roja, considerándolos como algo consuetudinario.

Ayudar a los amigos, a los aliados, a los socios, por supuesto a los jefes, es algo muy humano. Si se quiere, es tan humano que resulta comprensible. Pero nada tiene de humanitario. El vocabulario español tiene numerosas palabras para definirlo: provisión de socorro, ayuda sanitaria, envío de alimentos, ... lo que quiera el Gobierno, pero si no reúne el mínimo requisito de no discriminación y de imparcialidad no podrá ser llamado ayuda humanitaria.

El interesado abuso del término *humanitario* ha sido también discutido en otros foros internacionales y en el excelente informe *La responsabilidad de proteger* que elaboró la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (diciembre del 2001), auspiciado por el Gobierno de Canadá para las Naciones Unidas. Ahí se dice que “se condena el uso del término *humanitario* para cualquier tipo de acción militar. La Comisión también ha tenido en cuenta la sugerencia hecha por ciertos sectores políticos de que el empleo en este contexto de una palabra como *humanitario*, cuyo significado es intrínsecamente positivo, tiende a predeterminar la propia cuestión de que se trata, es decir, si la intervención es en realidad defendible o no”. Por ello, se proponía no usar el término para adjetivar intervenciones de dudoso carácter humanitario.

Es preciso recuperar el concepto de humanitarismo y denunciar a los que hacen un uso bastardo del término, privándolo de su significado básico y empleándolo como elemento legitimador de su participación en una guerra, que nada tiene de humanitaria y si de violación flagrante del derecho internacional.

* Miembro del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), y coautor del libro *El debate humanitario*, Icaria Editorial, Barcelona 2002.

Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo en situaciones de conflicto: ante todo no dañar.

Francisco Rey Marcos

Durante la última década se han incrementado de un modo espectacular las operaciones de ayuda humanitaria para tratar de resolver, al menos de un modo parcial, los problemas ocasionados por los conflictos armados y los desastres más o menos naturales. Este auge de la ayuda humanitaria y de emergencia, a la cual los donantes dedican cada vez mayores fondos en unos momentos en que el conjunto total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha ido disminuyendo, es reflejo, sin duda, de un cambio de prioridades de los países desarrollados respecto al subdesarrollo del Sur, pero ha sido también debido a un imprevisto aumento de los conflictos armados en muchas regiones del planeta tras la postguerra fría y una creciente complejidad de estos nuevos conflictos. En cualquier caso, tanto para los partidarios de la ayuda humanitaria de corto plazo como para aquellos que abogan más por alternativas de desarrollo a medio y largo plazo, es necesaria una reflexión sobre el verdadero impacto de la ayuda exterior sobre los conflictos en términos de agudización de los mismos o por el contrario de resolución. El análisis y la evaluación de muchos proyectos de desarrollo o de ayuda humanitaria realizados, suponemos, con la mejor de las voluntades, muestran que en ocasiones los efectos de la ayuda han contribuido a exacerbar los conflictos, aumentar ciertas desigualdades y a convertirse, como se ha escrito, en parte del problema y no de la solución ¹.

Por ello, desde hace algún tiempo en el mundillo de algunas ONG y de algunos organismos de ayuda oficial se han ido proponiendo nuevos enfoques que evitaran esa peligrosa dicotomía entre la ayuda humanitaria y el desarrollo y que trataran de incorporar a ambas una misma lógica de continuidad e interrelación. Así, la Unión

¹ Entre las evaluaciones y estudios más conocidos están: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, David Millwood editor, Copenhague, 1996, cinco volúmenes y uno de síntesis. Joint Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication", Feb.2, 1997; y "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication", June, 1997.

Europea y muchas ONG elaboraron ya hace algunos años, la llamada propuesta de vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (conocida por las siglas VARD) proponiendo el llamado "continuum" humanitario que trata de dar un enfoque común y complementario a las diversas acciones de cooperación internacional impulsando posibles sinergias y tratando de minimizar las contradicciones e incoherencias entre los diversos tipos de intervención. Aún es pronto para valorar si el "continuum", aparte de conceptualmente, ha aportado algo en la práctica pero al menos un cierto marco común de trabajo y discusión está establecido ².

En situaciones de crisis provocadas por catástrofes naturales la idea de "continuum", aunque a veces se tome demasiado linealmente, parece bastante clara y la necesidad de un paso intermedio de rehabilitación también, pero en situaciones de conflicto o de las llamadas emergencias complejas donde un conjunto de factores sociales, políticos, étnicos, culturales y de otro tipo se dan cita, la situación es menos clara y el cómo debe plantearse la ayuda para que sea verdaderamente eficaz también. Recientemente la británica Mary B. Anderson bien conocida entre las ONG por haber colaborado con Oxfam, Care o Cruz Roja entre otras, ha planteado un sugerente enfoque basado en la práctica de varias ONG en diversos conflictos de diverso tipo en todo el mundo. El enfoque, conocido como "do no harm" no dañar o no hacer daño, se basa en el análisis en cada caso de lo que la autora llama "capacidades locales para la paz" y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y "conexión" entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravar el conflicto ³. Veamos brevemente.

Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no solo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos

² Comisión de las Comunidades Europeas. La vinculación de la ayuda la rehabilitación y el desarrollo (VARD). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas, 1996 COM (96) 153 final.

³ Anderson, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscuramente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner solo algunos ejemplos, esos hechos transmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones, desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia.

Por otra parte en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos "conectores". Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son "capacidades para la guerra". Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar. De ahí su nombre "do no harm".

El libro de Mary B. Anderson aporta además ciertos instrumentos de utilidad como una matriz, que es en realidad un marco de referencia para analizar el impacto de la ayuda en los conflictos que es de mucha ayuda para ordenar las diversas variables y ayudar a las ONG a planificar y orientar sus acciones tanto de desarrollo como de ayuda de emergencia.

Esta posibilidad de ser usado en ambos ámbitos es otro de los puntos fuertes del trabajo de Mary B. Anderson ⁴ ya que contribuye a dar ese enfoque común del que venimos hablando. Por supuesto que hay factores que serán más importantes en el corto plazo y por tanto deberán ser considerados especialmente en ayuda humanitaria y otros de medio plazo en los proyectos de desarrollo, pero la matriz nos ayuda a visualizarlos

⁴ Puede verse en castellano el libro *Desarrollo en estados de guerra* editado por el Centro de Investigación para la Paz, Editorial Icaria, Barcelona, 1999. En él hay algún otro artículo de Mary B. Anderson y otros autores sobre estos temas.

todos y a valorar en cada caso nuestra intervención. Comienza a sugerirse que este tipo de análisis se realizara en todos los proyectos de cooperación en entornos especialmente conflictivos.

El enfoque de "no dañar" coincide en muchas cosas con principios comunes en otros campos del conocimiento como el principio de precaución aplicado en medio ambiente o en ingeniería genética que reflejan un planteamiento más prudente sobre los riesgos que muchas intervenciones humanas tienen o pueden tener. En cualquier caso reflejan un elevado espíritu autocrítico y de deseo de mejora en la comunidad de ONG.

Madrid, agosto 1999

Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI.

Francisco Rey Marcos*

Introducción:

Es ya tópico comenzar cualquier reflexión o artículo sobre cuestiones humanitarias hablando del auge de lo humanitario en el escenario internacional de los años noventa y de los efectos, de todo tipo, que este auge ha tenido y está teniendo en el mundo de la cooperación. En efecto, cualquiera que sea el punto de vista que adoptemos, cuantitativo, cualitativo, mediático, etc., es preciso reconocer que lo “humanitario”, el propio término, ha experimentado un crecimiento inusitado y raro es el día que no aparece varias veces en los medios de comunicación. ¿A qué se debe este aumento del interés por las cuestiones humanitarias? ¿Qué ha cambiado en el escenario internacional que justifique este interés? ¿Cuáles son sus efectos positivos? ¿Puede tener eso dobles lecturas o efectos negativos?. A esas y otras muchas cuestiones trata de responder este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) centrada en el análisis de la ayuda humanitaria.

Es claro que en los últimos años se ha producido, tanto un incremento de los desastres más o menos naturales, como de los conflictos, las guerras o las llamadas emergencias complejas. Pero ¿justificarían estos hechos por si solos el aumento de la ayuda humanitaria?.

Si durante años la imagen estereotipada que representaba la ayuda humanitaria era la de un niño africano esperando el alimento que contenían unos sacos con el emblema de alguna organización humanitaria, hoy la imagen es más compleja y fragmentada: niños soldados que también perpetrar crímenes, soldados que distribuyen socorros, ciudadanos del Este de Europa con formación universitaria que se ven obligados a esperar colas para recibir ayuda y montones de evidencias y evaluaciones que muestran que, en ocasiones, la ayuda puede hacer más daño que bien⁵. La pregunta de cuáles han sido los cambios que han producido esto y el porqué, sin embargo, se populariza un término como el de *humanitario* para referirse a cosas tan discutibles como los bombardeos de Kosovo o las razones para la liberación de un ex-dictador debería ser respondida.

La acción humanitaria moderna, desde su origen ha sido objeto de discusiones, debates y dilemas. Si en un primer momento fueron los cuestionamientos sobre el papel del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como “legitimador” de las guerras, o sobre el propio papel de los organismos independientes como el Comité Internacional

* Francisco Rey Marcos es Master en Relaciones Internacionales y experto en cuestiones humanitarias. Es Investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y Técnico de Cruz Roja donde en los últimos quince años ha desempeñado diversas funciones. En los últimos años está más volcado a la investigación y la docencia en diversos Master y Cursos de Postgrado. Artículo publicado en el nº 8 de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación. IUDC. Madrid. Agosto 2001.

⁵ MACRAE, Joana, “Humanitarianism: facing new challenges”. *Great Decisión*,s 2000.

de la Cruz Roja (CICR) respecto de los Estados, posteriormente se han ido incorporando otros temas. Así, en las sucesivas décadas, nuevas cuestiones como el debate sobre la neutralidad, el testimonio, el uso de la fuerza en la acción humanitaria, la relación de lo humanitario con otros ámbitos como los derechos humanos o el desarrollo, el papel de los diversos actores y sus mandatos, entre otros, provenientes en su mayor parte de la difícil práctica humanitaria y de los retos que ésta plantea a las organizaciones humanitarias, han ido centrando el debate, configurando, tal vez, un panorama en que lo humanitario aparece como algo complejo, lleno de interrogantes, confuso, cuando la realidad es que los conceptos básicos son bastante más claros. El presente artículo pretende servir de marco al resto de los trabajos que componen el monográfico sobre acción humanitaria de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, aportando una visión general de los retos, dilemas y problemas a los que la acción humanitaria se enfrenta. Veamos.

1. La tensión entre asistencia y protección. La acción humanitaria: algo más que ayuda.

Aunque a veces se olvide, desde el origen del humanitarismo moderno, ayuda y protección han ido unidas de modo indisociable. La originalidad de Henri Dunant de proponer la creación de normas de derecho, lo que luego sería el Derecho Internacional Humanitario (DIH), junto con la labor asistencial prestada por sociedades de socorro independientes, debe ser vista en esta dirección: establecer mecanismos jurídicos de protección que establezcan derechos y obligaciones. Derechos para ciertas categorías de víctimas (heridos, prisioneros, naufragos y más tarde civiles entre otros) y obligaciones que deben ser respetadas por los contendientes. Esta es la lógica del humanitarismo moderno y está en la base de la creación de las grandes organizaciones humanitarias. La redacción del principio de Humanidad tal como fue adoptado en la Conferencia Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja en 1965 establece que “ la Cruz Roja se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional en prevenir y aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias, tiende a *proteger* la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona....”. Asimismo, en la creación de otras organizaciones humanitarias posteriores (Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Acción contra el hambre, OXFAM, etc.) la idea de protección está más o menos explícita.

Otros instrumentos de Derecho Internacional como el Derecho de los Refugiados o el Derecho Internacional de los Derechos Humanos han establecido también ciertos mecanismos de protección para ciertas situaciones específicas. Incluso los mandatos originales de organismos como el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) tiene más que ver con protección que con asistencia, aunque en su evolución el componente asistencial haya ocultado el resto. Recuperar, pues, la relevancia de la protección, del libre acceso a las víctimas, es uno de los retos de futuro.

Las nuevas tipologías de conflictos, su impacto sobre las poblaciones civiles, la irrupción de nuevos actores no estatales en armas, entre otros muchos factores a los que se alude en otros artículos de este número, han configurado un escenario de inseguridad creciente para las víctimas y de mayor dificultad para la provisión de asistencia. En estos contextos la protección cobra todo su sentido: es un requisito ineludible para el trabajo humanitario.

Las Naciones Unidas en su conjunto, aunque de un modo contradictorio, también ha abordado el tema y es significativa la posición del Secretario General en su informe de septiembre de 1999 en el que plantea que “la protección de la población civil es un elemento esencial del mandato de la ONU que no puede transferir esa responsabilidad a nadie. La ONU es la única organización internacional que tiene los medios y el poder para poner fin a esas prácticas⁶”. Esta clara toma de posición es de agradecer tras las experiencias traumáticas de los Grandes lagos, Bosnia, Chechenia, etc..

Es más, el concepto de acción humanitaria que hoy manejamos englobaría junto a estas tareas de ayuda o asistencia y protección, también aspectos de “advocay” o defensa de derechos, de testimonio e incluso de denuncia. Además, hace tiempo ya que el concepto de acción humanitaria dejó de ser sinónimo de ayuda de emergencia para incluir atención a refugiados en crisis largas, prevención y otros componentes. Este ha sido el planteamiento que se ha ido incorporando a diversos textos como el Reglamento de ayuda humanitaria de la Comisión Europea y, en menor medida, la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo española.

2. Hacia una ayuda más vinculada y comprometida con los derechos humanos.

Como corolario de lo anterior, abogaríamos por una ayuda con un enfoque de derechos humanos. ¿De qué protección hablamos sino es la protección de los derechos humanos?. La relación entre ayuda y derechos humanos siempre ha sido objeto de polémicas y compleja en la práctica y, de hecho, ha dado lugar a organizaciones o instituciones bien diferenciadas en cada ámbito. Algunos llegan a dudar que se puedan o deban confundir lucha por los derechos humanos y acción humanitaria, argumentando que “lo humanista y lo humanitario emanan de dos moralidades muy diferentes que han sido confundidas, manipuladas e instrumentalizadas para crear las condiciones necesarias para justificar acciones tan dispares como las Cruzadas, la operación Lifeline Sudán, la colonización y la descolonización europeas, la intervención estadounidense en Granada o el bombardeo de Kosovo⁷”.

Ya hemos discutido en profundidad esta relación entre acción humanitaria y derechos humanos en otro lugar⁸, simplemente, en esta ocasión quisiéramos enfatizar que el problema no es si las organizaciones humanitarias deben dedicarse “por el mismo precio” a defender los derechos humanos, sino que deben ser conscientes de que la acción humanitaria solo tiene sentido en una concepción del ser humano como sujeto de derecho y de que el derecho a la asistencia es un derecho más dentro de los derechos humanos⁹.

3. Por una acción humanitaria basada en principios claros y, si fuera posible, comunes.

⁶ Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en periodos de conflicto armado. S/1999/957, 1999.

⁷ RAICH, Jordi, “Evolución ética de la idea humanitaria”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 68, Madrid, 1999

⁸ REY MARCOS, F, “Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja”, *El vuelo de Icaro* nº 1, Liga española de derechos humanos, Madrid, 2000.

⁹ Ver para una discusión sobre la práctica de la relación derechos humanos acción humanitaria, MINEAR, L, y WEISS, T, comp., *Humanitarian Actino: A transatlantic agenda for operations and research*, Ocasional paper #39, Institute for International Studies, Brown University, 2000.

La acción humanitaria se ha diferenciado desde su inicio de otras formas de actuación en cooperación internacional, por su énfasis en el mantenimiento de ciertos principios que la legitiman y, que al mismo tiempo, la universalizan. Pero, como sugería un reciente seminario ¿es posible una ayuda en torno a principios en un mundo que no los tiene?¹⁰. La proliferación de principios y el debate en torno a ellos tiene, al menos, dos lecturas. Una positiva que sería reflejo de la preocupación de las organizaciones humanitarias por aclarar los valores éticos y morales en los que se fundamenta su acción y por transmitirlos a la población y otra, menos positiva, que reflejaría la perplejidad de las organizaciones ante los cambios en las crisis del mundo actual, el intento de una homogenización forzada y, casi, de un mecanismo de defensa ante un entorno incierto.

Sea como fuere, la aprobación en 1994 del Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y firmado hoy por cientos de ONG debe ser considerado un hito positivo, en la medida en que define ciertos principios y valores básicos comunes de la acción humanitaria de las ONG: humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia respecto de los gobiernos, rendición de cuentas,... El surgimiento de nuevos Códigos para situaciones o crisis concretas no parece, sin embargo ir en la dirección adecuada ya que sugiere la idea de no universalidad de ciertos valores y la necesidad, por tanto, de adaptarlos a cada situación¹¹. Y entonces ¿de qué humanitarismo estamos hablando?.

El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como “fundamentalismo” humanitario, pero visto el intento de apropiación del discurso humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr. Como decían Minear y Weiss en su conocido *Acción humanitaria en tiempos de guerra* “los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la acción humanitaria debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas, puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenera en un oportunismo sin principios”¹². ¿Les suena?.

4. La ayuda humanitaria: algo más que instrumento de la ayuda al desarrollo.

Desde una perspectiva puramente contable, la ayuda humanitaria, sobre todo el componente de emergencia, cuando procede de fondos públicos, se considera una parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Este hecho que no debería tener, en principio, mayores repercusiones ha hecho, sin embargo, que en muchas ocasiones se mezclen las cosas y la ayuda humanitaria aparezca como un instrumento más de la AOD y, por tanto, sujeta a los intereses de política exterior, comerciales, etc. desdibujando su propio

¹⁰ Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles. Seminario celebrado en Londres en abril 1998. Actas.

¹¹ Nos referimos a la tendencia de algunas ONG, sobre todo del ámbito anglosajón, de firmar Códigos para situaciones o países concretos, tratando de adaptarse a esas situaciones: Sudán, Liberia, y otros.

¹² MINEAR, L., WEISS, T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.1994.

perfil y desconociendo los orígenes, objetivos y modos de hacer específicos de la ayuda¹³.

El componente ayuda humanitaria dentro de la AOD ha crecido en los últimos años hasta llegar como media de los países del CAD (Comité de ayuda al desarrollo) a más del 8% del total en el final de los años noventa. Recordemos que este porcentaje era del 4% en los años ochenta y que en algunos donantes como es el caso español no llega al 2%¹⁴. En el caso de algunos otros donantes como Suecia o Noruega, sin embargo, el componente ayuda humanitaria supera el 20% del total de AOD.

Este crecimiento, ocurrido en épocas de “fatiga de la ayuda”, ha dado lugar a vivas controversias entre ONG, pero se olvida, en ocasiones, algo que debiera resultar claro: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo tiene orígenes, motivaciones y objetivos distintos. Por supuesto, habrá que intentar plantear de un modo sinérgico ambos tipos de intervención, y hay numerosas experiencias en esta línea, pero los “intervinientes” debieran conocer las especificidades, limitaciones y grandezas que cada uno de los instrumentos tiene y tratar de respetarlas y no confundirlas.

Sin embargo, para dar una imagen más real y justa, habría que enfatizar el hecho de que, pese a su aumento en relación a otros instrumentos de AOD, la ayuda sigue siendo insuficiente y la mayor parte de llamamientos internacionales sigue sin cubrir. Según Ross Mountain, Coordinador de Asistencia de Ayuda y Emergencia en la OCHA, “la brecha que hay entre ayuda y la rehabilitación es cada vez más grande y los esfuerzos para construir puentes hacia el futuro están constantemente destruyéndose por falta de presupuesto”¹⁵. Según la OCHA de los casi tres mil millones de dólares presupuestados para el 2001 en ayudas, solo se habían recibido 625 millones. Es más en ciertas crisis la cifra de aportaciones recibida es ínfima. En Somalia solo el 5,2% de los 129 millones de dólares previsto. En Tajikistan solo el 8,2 % de los 82 millones de dólares necesarios.

5. La dimensión jurídica. ¿Es suficiente el actual marco?.

El marco jurídico de la acción humanitaria no es solo el Derecho Internacional Humanitario; sus bases están también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho de los Refugiados y otras normas del llamado Derecho de La Haya o del llamado Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). Esta consideración es importante y a ella hace referencia la Carta Humanitaria del proyecto Esfera¹⁶ que no es sino un recordatorio a los Estados de las obligaciones jurídicas que han contraído firmando y ratificando esos instrumentos de derecho internacional. Junto a estos instrumentos y a un nivel distinto, estaría la práctica reciente de las Naciones Unidas en materia de intervención humanitaria.

¹³ Para una discusión en profundidad de este tema ver REY MARCOS, F: “Perspectivas de la ayuda humanitaria en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)”, en *La Cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*, Sanahuja J.A.y Gómez Galán, M. coords. CIDEAL, 2001

¹⁴ Para una revisión actualizada de estas cifras ver IASC (InterAgency Standing Committee), *Global Humanitarian Assistance 2000, An independent Report Commissioned by the IASC*, IASC-OCHA, Geneva, 2000.

¹⁵ Boletín semanal del Centro de Información de Naciones Unidas en España, 25 de mayo 2001.

¹⁶ Existe versión castellana del Proyecto Esfera en www.sphereproject.org

En este estado de cosas, cabría preguntarse si es suficiente el actual marco o serían necesarias nuevos desarrollos de estos instrumentos de derecho. Las posiciones son diversas. Hay quienes, habida cuenta del escaso grado de cumplimiento de las normas existentes, piensan que no es un problema de más normas sino de mecanismos de cumplimiento de las existentes y de voluntad política para hacerlo y otros que desearían un mayor desarrollo normativo. Sea como fuere, si parece existir consenso en la necesidad de regular, de algún modo, la llamada intervención humanitaria para evitar el total grado de arbitrariedad y doble rasero con el que, hasta ahora, se ha ejercido.

El hecho más destacado de la pasada década, desde esta perspectiva jurídica ha sido la puesta en marcha de los Tribunales Penales especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda y , sobre todo, la aprobación en la Conferencia de Roma del Estatuto del Tribunal Penal Internacional. En el "debe", aparte de la renuencia de muchos Estados poderosos, sobre todo los Estados Unidos, a suscribir y ratificar estas normas, estaría la falta de responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales de hacer respetar sus obligaciones. Como ha señalado Yves Sandoz, "desde la adopción de los Protocolos de 1977 hay que leer el artículo primero del protocolo I en correlación con el 89 , el cual, en caso de violaciones graves al derecho internacional humanitario, exige que los Estados actúen conjunta o separadamente en cooperación con las Naciones Unidas y en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"¹⁷. Y es obvio que esta coresponsabilidad de los Estados en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas no se da.

No es aquí lugar para desarrollar más esta dimensión, pero si al menos citar algunas de las cuestiones que están en debate en estos momentos.

1. Normas relativas a los conflictos internos. El Protocolo II de 1977 desarrolló ciertas normas pero subsisten problemas de interpretación por parte de los gobiernos que ven en él mismo un reconocimiento de la legitimidad de las fuerzas insurgentes y una limitación de su soberanía.
2. Normas relativas a la conducción de hostilidades. Nociones como la definición de objetivo militar, la proporcionalidad de los ataques entendida como provocando el menor daño posible, las necesarias precauciones, etc. recordadas en el Protocolo I se han visto como demasiado vagas a la luz de la experiencia de la Guerra del Golfo y más aún en los bombardeos de la OTAN contra la República Federal Yugoslava.
3. El problema de las armas nucleares. Durante la época de la disuasión se consideró que estas armas quedaban fuera de las consideraciones del DIH, pero como decía el propio CICR "nadie podría aceptar el postulado de que las armas nucleares están al margen del derecho internacional humanitario". Un nuevo contexto internacional exigiría avanzar en este tema.
4. Prohibición o restricción de nuevas armas. El Tratado de Ottawa es un primer paso, pero la investigación sobre nuevos tipos de armas continúa y será preciso acelerar la creación de normas que prohíban o regulen su uso.
5. Aplicación del DIH por las fuerzas de la ONU. El concepto de operación de mantenimiento de la paz donde el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de la ONU estaba muy limitado ha cambiado mucho y las tropas de la ONU se han visto confrontadas a situaciones en las que deberían aplicar el DIH. La ONU como tal no

¹⁷ SANDOZ, Yves , "El Medio Siglo de los Convenios de Ginebra", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Ginebra, n°834, junio 1999.

- es parte en los Convenios pero los numerosos casos de abusos por sus fuerzas debería hacer avanzar el compromiso de la ONU con el DIH.
6. Control de la ayuda humanitaria. El DIH prevé un control de los socorros pero no precisa los criterios y mecanismos para garantizar ese control.
 7. Protección específica de las mujeres: La experiencia de muchos conflictos recientes donde la violación y el maltrato a las mujeres es un arma de guerra debería servir para tomar conciencia de la necesidad de mayor protección.
 8. Responsabilidad colectiva de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra y en sus Protocolos adicionales para hacer respetar sus obligaciones como ya se ha dicho.
 9. Normas relativas a los desplazados internos, que no entran dentro de lo previsto en la Convención de Ginebra de 1951.
 10. Creación de un “Derecho internacional de respuesta a los desastres” que clarifique responsabilidades en materia de desastres naturales, tecnológicos, etc.¹⁸.

6. La dimensión institucional. ¿Más organismos, más eficacia... o menos?. Hacia un sistema internacional de ayuda.

La nueva percepción de los temas humanitarios en las pasadas décadas, ha ido seguida de la creación de nuevos organismos, que tienen en su mandato fundamental la acción humanitaria, o del cambio y ampliación de competencias de otros. Los primeros organismos de carácter multilateral que incorporan en su propio nombre el término humanitario datan del año 1992, en que se crean ECHO (Oficina humanitaria de la Comisión Europea) y el DHA (Departamento para los Asuntos Humanitarios) sustituido en 1997 por la OCHA (Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios) en las Naciones Unidas.¹⁹

Sin embargo, esta creación de organismos o cambio en las funciones de los existentes, ha dejado algunos temas sin resolver o ha hecho que organismos como la OTAN tomen un protagonismo en esta materia que dudosamente les corresponde. Pareciera que muchos organismos quieren dedicarse a tareas ligadas a la asistencia, tal vez, por su gran visibilidad, pero sin embargo, otros muchos temas más espinosos, ligados con protección, defensa de derechos, etc. quedan desatendidos. Ello ha hecho que se planteen algunas iniciativas que desarrollen la competencia de las Naciones Unidas en este ámbito.

Así, por ejemplo Jean- Christophe Ruffin, sacando lecciones de la guerra de Kosovo plantea la creación de un instrumento tipo “Alta Autoridad” imparcial y neutral, dependiente de las Naciones Unidas capaz de reaccionar en tiempo real y con criterios objetivos ante las crisis humanitarias²⁰. Sus mandatos fundamentales serían los de recopilación de datos y seguimiento (una especie de alerta temprana), evaluación de las necesidades de las poblaciones de un modo independiente e informar al Secretario

¹⁸ Ver para una discusión de este tema, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Towards an international disaster response law”, *World Disasters Report 2000*, Geneva, 2000, pp. 145-155.

¹⁹ Para una explicación más profunda sobre actores y el debate sobre coordinación ver REY MARCOS, F: “Acción humanitaria e intervención: La complejidad del ecosistema humanitario”. *Revista La factoría* nº 6, Junio – Septiembre 1998, Barcelona 1998. También REY MARCOS, F: “La complejidad de actores en la acción humanitaria y el reto de la coordinación”. En VV.AA. *Los desafíos de la acción humanitaria*. Unidad de Estudios humanitarios (CIP/MSF/ Universidad de Deusto), Icaria, Madrid, 1999.

²⁰ RUFFIN, Jean- Christophe, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : échec ou espoir », *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

General. La creación de una instancia de este tipo en el seno de las Naciones Unidas permitiría separar el diagnóstico humanitario de la decisión política.

En esa misma línea Médicos del Mundo Francia propone, en aplicación del artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas la creación de un órgano consultivo, la Comisión Humanitaria encargada de evaluar las necesidades de las poblaciones civiles en caso de ruptura de la paz, amenaza contra la paz, conflicto armado o situaciones de extrema urgencia. Estaría formada por expertos independientes elegidos en función de su competencia y su integridad.

Separación del “espacio humanitario” del político y del militar, independencia y libertad para la evaluación de necesidades de las poblaciones en peligro, papel creciente de las Naciones Unidas, clara definición de mandatos, son algunas de las coincidencias de estas propuestas que distan mucho, todavía, de abrirse camino en el escenario internacional. Sea como fuere, una revisión de los mandatos de algunas agencias (caso del ACNUR en materia de desplazamiento interno, por ejemplo) y de sus relaciones parece necesario. La actual situación dista mucho de ser un *sistema* en el sentido estricto del término y en el sentido que se le da en el estudio de las relaciones internacionales. Y, tal vez, caminar en el sentido de organizar este *sistema humanitario* fuera necesario.

En esta misma línea, la proliferación ONG provenientes de otros sectores que han iniciado un cierto trabajo humanitario, sin experiencia ni “know how” suficiente y manejando, casi exclusivamente, fondos públicos, no parece haber aportado un valor añadido importante al sector.

7. Por una ayuda más independiente pero más vinculada con las soluciones políticas a las causas de las crisis.

Parece una contradicción o al menos una paradoja y no lo es. Los humanitarios debemos tratar de definir mejor el llamado *espacio humanitario* en el que sea posible llegar a las víctimas con criterios de imparcialidad, no discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios. Y debemos tratar que este espacio no se politice, no se use como excusa, se respete. Pero debemos ser conscientes de que las causas de las situaciones a las que nos enfrentamos no se resuelven con ayuda por necesaria que ésta sea. Por ello debemos apoyar las medidas legítimas que la comunidad internacional tome en materia de resolución de conflictos, construcción de la paz u otras. El problema es cuando las cosas se mezclan y se presentan como humanitarias acciones con otros fines, por muy legítimos que sean. Las Operaciones de Paz, por ejemplo, del tipo que sean, pueden influir sobre la acción humanitaria en diversos sentidos, pero su fin no es la ayuda humanitaria y cuando se presentan de ese modo confunden y pueden, incluso, convertirse en un freno para la acción humanitaria y condicionarla.

Por esto, no es contradictorio abogar por una acción humanitaria más independiente, que pueda contribuir al alivio del sufrimiento humano, de cualquier ser humano y a la defensa de su dignidad y ser consciente, al tiempo, de las limitaciones de esta tarea y de la necesidad, por tanto de otros tipos de actuación que la complementen. Es aquí donde cobran sentido los enfoques de vinculación ayuda rehabilitación desarrollo, *continuums*, *contiguums* y demás zarandajas: en el reconocimiento de la necesidad de dar una visión integral - al margen de quien la haga o de si la hace nuestra

organización o no- a la lucha contra la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad y la posibilidad del ejercicio de los derechos.

El problema es que algunos sectores han entendido esta vinculación necesaria, como un simple instrumentalización de la ayuda humanitaria dentro de la política exterior de los estados o los organismos multilaterales. Esa subordinación de la acción humanitaria a otros intereses, que ya se inició en los Estados Unidos hace años, se está planteando con fuerza ahora tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el ámbito español. El papel de la ayuda dentro de la PESC (Política exterior y de seguridad común), su menor o mayor autonomía respecto de otros instrumentos, su orientación en función de los valores que la dieron origen como la imparcialidad, están en discusión y en algunos de los artículos de este número se vuelve sobre ello²¹.

8. Una ayuda más transparente y que rinda cuentas.

Los esfuerzos por aumentar la transparencia de la ayuda y su rendición de cuentas son ya antiguos, pero, en general, se han quedado en eso; en esfuerzos y los resultados son pocos. El Código de Conducta de 1994²² en su punto 9 establecía: “somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas e instituciones de las que aceptamos recursos” y concretaba aun más que “en nuestras relaciones con los beneficiarios hemos de observar siempre una actitud orientada hacia la apertura y la transparencia” enfatizando además que esta rendición de cuentas no es solo en términos financieros, que por supuesto también, sino en términos de eficacia por lo que se expresa el compromiso de realizar evaluaciones regulares sobre las consecuencias de la actividad de socorro.

El impacto que tuvo en las grandes agencias la evaluación de las operaciones humanitarias en los Grandes Lagos o más recientemente las evaluaciones tras el huracán Mitch o el conflicto de Kosovo han puesto con más crudeza sobre el tapete la necesidad de aumentar los mecanismos de rendición de cuentas (“accountability” en la terminología anglosajona) y de iniciar nuevos mecanismos de trabajo con los hipotéticos beneficiarios de la acción²³. Sin embargo las iniciativas de creación de un *ombudsman* humanitario que velara por el cumplimiento de Códigos y normas no

²¹ Ver a estos efectos SANAHUJA, José Antonio, “La ayuda humanitaria en España” *La realidad de la ayuda 2000*, Intermón, Icaria, 2000. También AGUIRRE, M., REY, F “Development Co-operation and humanitarian action in Spanish foreign policy”, *Mediterranean Politics*, Frank Cass edit. London, 2000. Sobre la discusión en la UE, VOICE, *The future of European humanitarian aid, The NGO view*. Position paper., Bruselas, 1999

²² Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no gubernamentales (ONG).

²³ Entre las evaluaciones y estudios se encuentran: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, David Millwood editor, Copenhague, 1996, cinco volúmenes y uno de síntesis. Joint Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication”, Feb.2, 1997; y “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication”, June, 1997. Para un resumen de las evaluaciones de Kosovo ver *Evaluative Studies of the International Response to the Kosovo Crisis*, Relief and Rehabilitation Network Newsletter 15, November 1999. Accesible en internet www.oneworld.org/odi/trn/newslet/newslet15 que recoge datos de más de veinticinco evaluaciones de aquella crisis.

cuenta con el apoyo de muchas agencias que se hacen la clásica pregunta de ¿quién vigila al vigilante?.

Como aspecto positivo, la mayor parte de agencias han ido incorporando una cierta cultura de evaluación que, por otra parte, empieza a ser exigida por los donantes. En algunos casos ha sido significativo el comportamiento transparente de agencias que han publicado en Internet los resultados de sus evaluaciones y lo han abierto al debate público y de otras agencias. En otros casos, sin embargo las evaluaciones externas, sobre todo si son algo críticas, pasan a engrosar las estanterías de los directivos de algunas agencias y no se extraen las “lecciones aprendidas”.

9. Por una mayor atención a la dimensión preventiva de la ayuda: preparación ante desastres y prevención de conflictos.

Hasta ahora la respuesta humanitaria ha sido fundamentalmente eso: una respuesta, necesaria pero insuficiente ante situaciones de desastre, crisis u otras. El componente asistencial ha primado y solo recientemente se ha ido incorporando el aspecto preventivo. El análisis del papel de la ayuda tras numerosas crisis, sobre todo en casos de desastre natural, ha ido abriendo paso a un elemental *más vale prevenir que curar* y a un pequeño aumento de los proyectos de preparación ante desastres, prevención o mitigación.

Grandes desastres, como el huracán Mitch, han servido para ver los límites de la ayuda de emergencia tradicional, pero también para ver la necesidad de incorporar más aspectos de preparación ante desastres, fortalecimiento de capacidades locales, mecanismos de alerta temprana, instrumentos de coordinación,... a los proyectos de desarrollo. Esta necesidad de basarse más en la capacidad local y en las instituciones y ONG locales están siendo todo un reto para muchas ONG y otras agencias humanitarias confortablemente instaladas en su lógica de envío de “expatriados” y en un asistencialismo, tal vez justificado en ciertos casos, pero inadecuado a todas luces en otros. Las evaluaciones de algunos países tras el propio huracán Mitch muestran como algunas agencias irrumpieron en Centroamérica con el “modelo” que aplican a ciertas crisis africanas, desconociendo los mecanismos de organización social, cultura, participación, sin contrapartes, etc y los resultados fueron lamentables.²⁴

En materia de prevención de conflictos las ONG humanitarias han sido más prudentes, pero algunos programas han empezado a recoger experiencias sobre el papel de la ayuda en las situaciones de conflicto y la necesidad de incorporar al análisis de los proyectos el posible impacto sobre los factores generadores de conflicto en términos de separación de comunidades, parcialidad percibida de la ayuda y otros. El *Programa capacidades Locales para la Paz* que dirige Mary Anderson ha sido ya aplicado a algunas crisis con resultados prometedores.

En situaciones de crisis provocadas por catástrofes naturales la idea de "continuum", aunque a veces se tome demasiado linealmente, parece bastante clara y la necesidad de un paso intermedio de rehabilitación también, pero en situaciones de conflicto o de las llamadas emergencias complejas donde un conjunto de factores sociales, políticos, étnicos, culturales y de otro tipo se dan cita, la situación es menos

²⁴ GRUNEWALD, F, De GEOFFREY, V, LISTER, S., *NGO Responses to Hurricane Mitch: Evaluations for accountability and Learning*, HPN Paper 34, ODI, London, 2000.

clara y el cómo debe plantearse la ayuda para que sea verdaderamente eficaz, también. El enfoque, conocido como "do no harm" no dañar o no hacer daño, se basa en el análisis en cada caso de lo que la autora llama "*capacidades locales para la paz*" y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y "conexión" entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravar el conflicto ²⁵.

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

Por otra parte en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación de modo que creen lazos "conectores". Obviamente también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son "*capacidades para la guerra*". Por ello los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar. De ahí su nombre "do no harm" y su papel como enfoque de prevención de conflictos.

Por ello es necesario avanzar en el camino de la prevención y de la preparación de las comunidades ante los desastres, a través de programas de fortalecimiento de sus capacidades, y formas de organización, reducción de los aspectos vulnerables y de creación de los mecanismos de respuesta rápida y coordinada. Hasta ahora los fondos destinados a este tipo de programas de prevención han sido escasos y deberían aumentar. Ayuda internacional tras el desastre, por supuesto sí, pero sobre todo apoyo previo a las comunidades que sufren este tipo de amenazas para que éstas no desemboquen en desastres con sus secuelas de sufrimiento, muerte y destrucción. Ese es el reto de futuro.

Texto para **Revista Española de Cooperación y Desarrollo**, N. 8, primavera /verano-2001, pp. 9/23.

²⁵ ANDERSON, Mary B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.