

Las víctimas de conflictos armados como *sujetos desarrollables*: políticas de la ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo de la Unión Europea (2010-2014)*

DIANA MARGARITA FUENTES BECERRA**

Artículo recibido: 25 de octubre de 2019

Artículo aprobado: 30 de septiembre de 2020

Doi: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8388>

Para citar este artículo: Fuentes Becerra, D. M. (2021). Las víctimas de conflictos armados como *sujetos desarrollables*: políticas de la ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo de la Unión Europea (2010-2014). *Desafíos*, 33(1), 1-32. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8388>

Resumen

La oposición planteada entre la situación de victimización y la ciudadanía es una premisa que generalmente se da por sentada en políticas públicas y en intervenciones de la cooperación internacional. Este artículo plantea, a través de la caracterización de las políticas de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, cuáles son los supuestos de tal oposición, demostrando que la noción de víctima

* El presente artículo forma parte del trabajo desarrollado para la tesis del Doctorado en Derecho de la Universidad del Rosario “La configuración de la víctima del conflicto armado como sujeto vulnerable: políticas del nuevo humanitarismo en Colombia: 2010-2014”.

** Investigadora independiente, Sección de Apelación del Tribunal para la Paz. Correo electrónico: diana.fuentes@urosario.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4049-0775>

se asocia a un espacio humanitario donde se privilegia la representación del extraño que sufre, y, por otro lado, se reproducen imágenes del ciudadano como aquel sujeto autónomo que puede autoabastecerse en el mercado. Así, al confluir estas políticas en lo que se ha denominado el vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo se termina por representar a la víctima como un sujeto desarrollable.

Palabras clave: *víctimas; ciudadanía; desarrollo; nuevo humanitarismo; vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo.*

Victims of Armed Conflicts as Developmental Subjects: European Union Humanitarian Aid and Development Policy (2010-2014)

Abstract

This article characterizes the European Union's humanitarian aid and development policies. In so doing it shows the underpinnings of said opposition; on the one hand, it demonstrates that the notion of victim is associated with a humanitarian space that privileges the representation of a suffering stranger. On the other hand, it reproduces images of a citizen as an autonomous subject that can provide for themselves through the market. Thus, when such policies converge in what has been named emergency aid and development, the victim is depicted as a subject that can be developed.

Keywords: *Victimhood; citizenship; development; new humanitarianism; humanitarian aid policy*

As vítimas de conflitos armados como sujeitos desenvolvíveis: políticas de ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento da União Europeia (2010-2014)

Resumo

A oposição que se coloca entre a situação de vitimização e os cidadãos é uma premissa geralmente tida como certa nas políticas públicas e nas intervenções de cooperação internacional. Este artigo levanta, através da caracterização das políticas de ajuda

humanitária e de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, quais os pressupostos dessa oposição, demonstrando que a noção de vítima está associada a um espaço humanitário onde se privilegia a representação do estrangeiro que sofre e, por outro lado, reproduzem-se imagens do cidadão como aquele sujeito autônomo que pode se autoabastecer no mercado. Assim, quando essas políticas convergem no que se denomina o vínculo entre ajuda emergencial e desenvolvimento, a vítima acaba sendo representada como um sujeito que pode ser desenvolvido.

Palavras-chave: *vítimas; cidadania; desenvolvimento; novo humanitarismo; vínculo entre ajuda de emergência e desenvolvimento.*

Introducción

Una premisa que guía las intervenciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas de conflictos armados consiste en la necesidad de fortalecer sus capacidades para que puedan convertirse en ‘ciudadanos plenos’ y así en ‘actores de su propio desarrollo’. Tal planteamiento se repite en proyectos financiados por agencias de cooperación internacional ejecutados en países tan disímiles como Indonesia (Fanany et al., 2010), las Islas Salomón (Wallace, 2010) y Colombia¹ (Ruiz Romero & Castaño Zapata, 2018). Este objetivo se inscribe en el enfoque de desarrollo de generación de capacidades y en principio es ajeno a las acciones propias de la atención humanitaria de emergencia (Pérez de Armiño, 2000). No obstante, a través del despliegue del “vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo” (Mosel & Levine, 2014) se fusionan los propósitos de dos discursos que se planteaban como excluyentes: el humanitarismo y el desarrollo (Slim, 2000). La introducción de objetivos y condiciones adicionales al alivio inmediato de condiciones de sufrimiento extremo ha implicado que se considere como insuficiente la finalidad de socorro básico que ha acompañado al humanitarismo desde sus inicios. Sumado a

¹ El caso colombiano no es ajeno a dicho planteamiento, tanto que es posible identificarlo en textos normativos como en diferentes políticas públicas. Así, el artículo 2º de la Ley 1448 de 2011 establece: “La presente ley regula lo concerniente a ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, ofreciendo herramientas para que estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía”.

lo anterior, se han desarrollado modelos que proponen evitar que la ayuda humanitaria termine generando conductas negativas, como, por ejemplo, la dependencia de los destinatarios respecto de este tipo de medidas (Anderson, 2009, p. 13).

El desvanecimiento entre las diferencias de los objetivos planteados por intervenciones humanitarias y por las del desarrollo ha sido enmarcado como un rasgo del *nuevo humanitarismo* (Chandler, 2001; Duffield, 2001; Fox, 2001), el cual se vincula a un robustecido interés respecto de las intervenciones humanitarias que involucran un componente militar (Chomsky, 2002). El *nuevo humanitarismo* no ha estado exento de críticas. La excesiva politización de las decisiones para asignar ayuda de emergencia, así como la reducción del “espacio humanitario”, son denunciados como peligros inminentes respecto de la decisión de trascender la paliación inmediata del sufrimiento en casos de emergencia (Fox, 2001; Rieff, 2002). No obstante, cada vez más se despliegan intervenciones que combinan aspectos del humanitarismo y el desarrollo que se dirigen a lograr el bienestar de las víctimas de conflictos armados librados en distintas partes del mundo. De ahí que ya sea un lugar común la puesta en marcha de proyectos dirigidos a las víctimas de conflictos armados que se extienden por períodos superiores a los seis meses y que persiguen propósitos de largo alcance como los que se pretenden con intervenciones enmarcadas en el terreno del desarrollo, como es el caso de la generación de capacidades.

Precisamente este último objetivo, el de la creación de capacidades en las víctimas de conflictos armados, permite entender cómo desde el *nuevo humanitarismo* confluyen supuestos que dan forma a los discursos del humanitarismo y el desarrollo por separado. La comprensión de dichos supuestos es determinante para entender cómo operan en un contexto específico intervenciones que, si bien se dirigen a las víctimas, destinatarias por excelencia del humanitarismo, contemplan objetivos de largo plazo, que son propios del campo del desarrollo. En consecuencia, este artículo mapea los discursos que subyacen a la generación de capacidades en las víctimas en un punto de confluencia entre el humanitarismo y el desarrollo: la ciudadanía. El contexto particular

en que se ubica la discusión son las políticas de cooperación europea internacional en el marco de la ayuda humanitaria y el desarrollo, y de manera puntual busca desentrañar el impulso por generar capacidades en las víctimas de conflictos armados, es decir, cómo se construye a la víctima como un *sujeto desarrollable*. Esto supone entender a grandes rasgos el sistema de cooperación de la Unión Europea, que incluye la asistencia humanitaria y la ayuda oficial al desarrollo, tema que se aborda brevemente en la primera parte del texto. Posteriormente, se profundiza en los sujetos que han sido destinatarios de los esfuerzos del humanitarismo y el desarrollo, y se muestra cómo la ciudadanía ha sido un referente para los dos discursos, aunque con distintas connotaciones. La siguiente sección ahonda en el ‘vínculo entre ayuda de emergencia y desarrollo’, paradigma que ha sido acogido de forma entusiasta por el servicio exterior de la Unión Europea. A renglón seguido se puntúan las bases de la generación de capacidades como una expresión del ‘desarrollo humano’ y se discuten las implicaciones de abordar la creación de capacidades en el escenario concreto de la ciudadanía respecto a las víctimas de conflictos armados.

Antes de iniciar, es pertinente delinear unas consideraciones preliminares acerca del escenario en el que se realizan los planteamientos atinentes a las víctimas entendidas como *sujetos desarrollables*, que corresponde al de las intervenciones que son financiadas o ejecutadas con recursos de la cooperación internacional, y específicamente de la Comisión Europea, el órgano ejecutivo de la Unión Europea. Estas intervenciones revisten la forma de proyectos, ya que desde los setenta el “ciclo del proyecto” se ha convertido en el esquema de gestión que permite la definición, la ejecución y el monitoreo de las acciones desplegadas con recursos de la ayuda oficial al desarrollo (Biggs & Smith, 2003, p. 1743). Concretamente, en los noventa la Comisión Europea adoptó esta forma de organización de las actividades desplegadas en países destinatarios de este tipo de ayuda proporcionada por la Unión Europea en el campo del desarrollo y más recientemente en asuntos humanitarios²

² Desde 2002, luego de una evaluación de sus operaciones en Colombia, la DG ECHO solicitó a sus socios la utilización del marco lógico en las propuestas de proyectos (Comisión Europea, 2003).

(ECHO, 2003). El “ciclo del proyecto” supone una sucesión de fases progresivas que permiten planear un conjunto de acciones dirigidas a satisfacer las necesidades de las poblaciones destinatarias o ‘beneficiarias’ de las medidas. Todo ello con un presupuesto limitado. Se trata de una herramienta mediante la que se establecen determinadas metas u objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades previamente identificadas y también se definen acciones para cumplirlos. De esta forma, en el marco de los proyectos es posible medir el cumplimiento de los objetivos a través de la realización de las acciones programadas para tal fin (Biggs & Smith, 2003, p. 1743).

Así, un proyecto puede definirse como “una intervención limitada con un objetivo y una financiación prefijada, enmarcada dentro de una matriz técnica en la que se espera que un problema ‘a’ más una intervención ‘b’ produzca un resultado beneficioso ‘c’” (Li, 2016, p. 79). Esta forma de plantear los problemas de los destinatarios de los proyectos implica un alto grado de generalización, en la medida en que se reduce la compleja realidad de los favorecidos por estas intervenciones a una característica o condición que los terminan definiendo, como es el caso de poblaciones enteras rotuladas como clientes o beneficiarios, los cuales pueden ser los “pobres”, “campesinos”, “agricultores sin tierra”, “mujeres embarazadas” (Escobar, 1996, pp. 178-262) o “víctimas de conflictos armados”. Precisamente, en este artículo se busca entender aquellos discursos que subyacen a la definición de las víctimas de conflictos armados y de los pobres como beneficiarios de proyectos del área humanitaria y del área del desarrollo, respectivamente, y cómo confluyen estos supuestos en el tratamiento de las víctimas como *sujetos desarrollables*.

Marco de la cooperación europea para el desarrollo

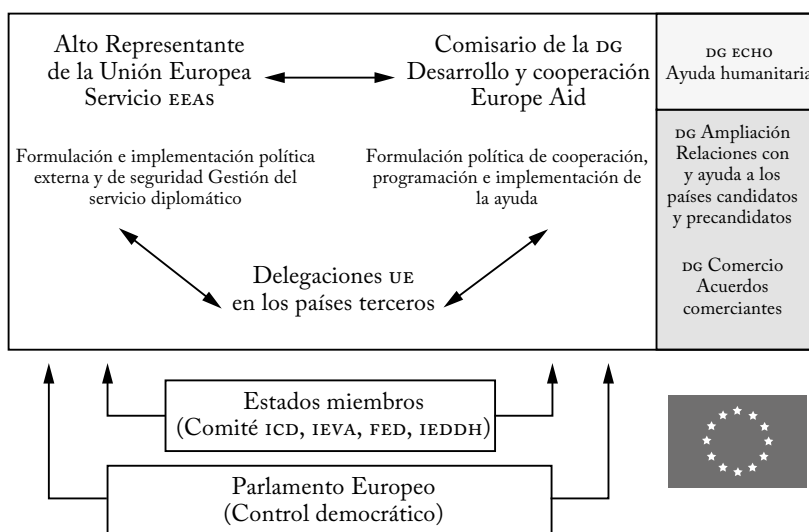
La Unión Europea es un sistema de Estados creado formalmente por el tratado firmado en Maastricht (Holanda), que entró en vigor en 1993. No obstante, sus inicios se remontan a finales de la década de los cincuenta con la creación de la Comunidad Económica Europea. Desde ese período se han venido extendiendo relaciones de cooperación

con países catalogados como ‘menos desarrollados’, primordialmente con relación a naciones que tenían algún nexo con Estados miembros por ser antiguas colonias. En el año de 1975 se firmó la primera Convención de Lomé con países de África, Caribe y el Pacífico, con una fuerte influencia de dos factores. Por un lado, las reivindicaciones económicas y políticas de países del ‘Tercer Mundo’ (casi 30 Estados africanos y asiáticos) en contra del colonialismo y neocolonialismo de las exmetrópolis y de Estados Unidos, y con el fin de mantener una posición neutral frente a la contienda de los bloques Unión Soviética-Estados Unidos, que tuvieron un foro en el escenario internacional en la Conferencia de Bandung (Indonesia) realizada del 18 al 24 de abril de 1955. Por otro, la preocupación de los países europeos en relación con el suministro de materias primas frente al inicio, en 1973, de la primera crisis del petróleo (Brown, 1997, p. 335).

La Convención de Lomé y sus posteriores acuerdos de actualización han sido el eje de las relaciones comerciales y de cooperación con estos países (Brown, 1997). Más adelante, a finales de los setenta se firmaron los primeros acuerdos bilaterales con países latinoamericanos, que se configuraron como relaciones que se incrementaron significativamente con el ingreso de España y Portugal a la Unión Europea en 1986, y que tienen como base los intereses económicos, debido a la recuperación que en este ámbito experimentó América Latina en los años noventa (Gómez & Sanahuja, 1999, pp. 134-138). Con las reformas introducidas con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, se crearon diferentes instancias que buscan fortalecer una política exterior europea común (Furnes, 2010), que, pese a ser un pilar que sustenta la agrupación, dista de ser clara y unívoca (Castañeda, 2014, p. 54) a causa de que la definición de una línea de acción externa es un proceso complejo debido, entre otras razones, a la diversidad y variabilidad de los integrantes que hacen parte del sistema, así como a la burocracia de la Unión (Furnes, 2010, p. 3). El establecimiento de las políticas de cooperación de la Unión Europea se da en un escenario complejo en el que participan delegados de todos los países que conforman la asociación. La Comisión Europea, que es el órgano ejecutivo de la asociación, se encarga de diseñar y

ejecutar las decisiones aprobadas por el Parlamento Europeo. Las unidades principales que apoyan a la Comisión en esta materia son el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad que dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y las Direcciones Generales de Desarrollo y Cooperación EuropeAid y de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas de la Comisión Europea (DG ECHO).

Figura 1. Estructura organizacional para la definición de políticas de cooperación y relaciones externas



Fuente: Tassara, 2012, p. 33.

En ese orden de ideas, estas dos últimas secciones, como se puede observar en la figura 1, operan de manera separada, de acuerdo con principios y documentos propios. Esta diferenciación se relaciona con la división planteada entre los diversos tipos de ayuda o cooperación internacional a países ‘en desarrollo’, que puede revestir las siguientes formas:

- La ayuda humanitaria, orientada a salvar vidas y a aliviar el sufrimiento a corto plazo (proyectos de seis meses) en situaciones de desastre. La premura generalmente hace que se olviden necesidades futuras, así como otros criterios que sí se han ido implantando en la cooperación para el desarrollo.

- b) La rehabilitación, como fase posterior al desastre, con intervenciones de corto y mediano plazo (de seis meses hasta unos dos años) para reconstruir las condiciones previamente existentes (infraestructuras, economía, servicios, etc.).
- c) La cooperación para el desarrollo, basada en intervenciones a largo plazo para mejorar la vida de las personas (ingresos, servicios, empoderamiento, etc.), a cuya planificación sistemática se han ido incorporando ciertos criterios (análisis de la realidad, participación comunitaria, creación de capacidades locales, enfoque de género, etc.) (Pérez de Armiño, 2000, párr. 6).

En cuanto a la Dirección de Desarrollo y Cooperación EuropeAid, los siguientes documentos recogen las decisiones recientes de la Unión Europea en materia de cooperación para el desarrollo:

El cumplimiento de los Objetivos del Milenio y la transición a la Agenda Post-2015; los Compromisos de Financiación del Desarrollo de la UE para alcanzar el 0,7 % en 2015; el Programa para el Cambio; el Consenso Europeo para el Desarrollo (2005), el Tratado de Lisboa de 2009, y el marco de referencia de la agenda para la eficacia de la cooperación, Declaración de París y Alianza Global para la Cooperación Efectiva al Desarrollo (AGCED) de 2005 y 2014, respectivamente (Ayala, 2014, p. 166).

Por su parte, la DG ECHO³ está sometida principalmente al Reglamento (CE) 1257/96 del Consejo sobre la ayuda, que establece los principales objetivos, principios y procedimientos para ejecutar las operaciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea (UE), y al Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria adoptado en 2008.

Debe decirse además que los objetivos de cada una de las fases o formas de ayuda conllevan una especialización de saberes, profesiones y procedimientos propios del área ‘desarrollista’, por una parte, y, por otra, del área ‘humanitaria’. Por ejemplo, dentro de la estructura de la

³ Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

Organización de las Naciones Unidas, en cumplimiento de lo ordenado por la Resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General, se creó el Departamento de Asuntos Humanitarios,⁴ cuyas funciones se diferencian de las asignadas al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta distinción también es acogida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuerpo que reúne a los países cooperantes miembros de ese organismo; este define directrices y efectúa evaluaciones periódicas del comportamiento de la cooperación internacional. Como parte de dicho seguimiento, el CAD ha clasificado las acciones que la cooperación busca promover dentro de la estructura económica y social del país receptor. En esta clasificación la ayuda humanitaria se ubica en un sector diferente de las acciones calificadas como de ayuda al desarrollo y se encuentra sujeta a parámetros de actuación y, por ende, de evaluación que, dicho sea de paso, son autónomos (OECD, 1999, p. 3).

Sujetos del humanitarismo y del desarrollo

Se puede decir que la diferenciación entre las actividades y los objetivos del humanitarismo y el desarrollo también puede observarse según las categorías de los destinatarios de las acciones de cada una de las áreas.⁵ En ese sentido, el humanitarismo está dirigido a lidiar con situaciones de emergencia derivadas de catástrofes naturales o de conflictos armados. Por ende, los sujetos a los cuales se dirigen acciones humanitarias están inmersos en situaciones de riesgo, cuya vida y/o seguridad están amenazadas y por quienes los organismos

⁴ En 1998 este departamento fue transformado a Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). Por su parte, la DG ECHO fue establecida en marzo de 1992.

⁵ El enfoque empleado busca estudiar cómo se construyen las categorías usadas en las intervenciones humanitarias y desarrollistas, y, por lo tanto, el interés se centra en las formas en las que las representaciones lingüísticas —en este caso el humanitarismo y el desarrollo entendidos como discursos— crean sus objetos de intervención, en lugar de reflejarlos (Arce, 2000, p. 36).

internacionales claman a fin de salvar su humanidad, entendida esta última en su más pura esencia (Agier, 2010, p. 30).

Esta caracterización de los sujetos destinatarios de las acciones humanitarias remite al concepto de “nuda vida” introducido por Agamben (2006) y Ticktin (2014, p. 279). Este término denota el estado “natural” de la vida (*zōē*), que es común a todos los seres vivos, en oposición a la vida “políticamente cualificada” (*bíos*) (Agamben, 2006, pp. 18-19), que corresponde al terreno de la ciudadanía. Para ilustrar la peculiar relación entre *zōē* y *bíos*—que es la base de la política occidental moderna—, Agamben recurrió a diferentes figuras y lugares (Quintana, 2006). Una de ellas consiste precisamente en la forma en la que las organizaciones humanitarias usan la “nuda vida” como el eje que moviliza su accionar: “Las organizaciones humanitarias, que hoy flanquean de manera creciente a las organizaciones supranacionales, no pueden empero, comprender en última instancia la vida humana más que en la figura de la nuda vida o de la vida sagrada” (Agamben, 2006, p. 169).

El uso de la nuda vida por organizaciones humanitarias remite a la perpetua condición de vulnerabilidad y exposición del cuerpo humano a los abusos. En este contexto hay una movilización de la compasión para generar solidaridades entre personas ubicadas en espacios geográficos y sociales diferentes. Esto supone la “apropiación del sufrimiento” muchas veces de formas sensacionalistas, convirtiéndolo en un producto más de consumo (Kleinman & Kleinman, 1997) por parte de ciudadanos de países “desarrollados”, quienes se sorprenden por las “barbaridades” cometidas en lugares distantes por regímenes autoritarios o crueles organizaciones (Mutua, 2001). Para Butt, esta forma de circulación del sufrimiento se resume en una figura emblemática que denomina el *extraño que sufre*.⁶ Esta figura es una construcción discursiva que oculta las complejas relaciones entre el Norte y el Sur, y aplanas las historias humanas potencialmente ricas

⁶ Para una reconstrucción de la configuración de la categoría del desplazado interno, a partir de la figura del “extraño que sufre”, ver Aparicio (2012).

que subyacen a cualquier evento de victimización.⁷ Adicionalmente, esta figura acaba reforzando relaciones de dependencia entre un grupo que se presenta como necesitado y otro grupo como experto (Butt, 2002, p. 17).

Por su parte, el desarrollo en su vertiente dominante actual se dirige a ofrecer respuestas de largo aliento para la reducción de la pobreza, que abarcan soluciones dirigidas a los países “menos desarrollados” y a los individuos “pobres y marginados” (Cornwall, 2010, p. 2). En este sentido, las intervenciones planteadas desde la lógica del desarrollo no apelan a situaciones de emergencia o catástrofes, sino que buscan incidir en la transformación de aspectos estructurales, tanto de los países como de los individuos, que afectan su autonomía y les impiden alcanzar un estatus “desarrollado” (Rojas, 2004). Como se expondrá más adelante, algunas instituciones multilaterales han posicionado un discurso en términos de ‘desarrollo humano’ que afirma la necesidad de crear ambientes económicos favorables para la generación de oportunidades de empleo y empoderamiento para los pobres. Así, el paradigma dominante del desarrollo también ha delineado un *sujeto desarrollable* al que se le dedican una serie de medidas con el fin de que supere la precariedad o ‘vulnerabilidad’ que le impide gozar de adecuados estándares de calidad de vida. De la misma forma en la que el discurso del desarrollo económico “produjo” a los países “menos desarrollados” como objetos de intervención (Ferguson, 1994; Escobar, 1996), el ‘desarrollo humano’ postula tanto los problemas como las soluciones para aquellos catalogados como pobres. En esa línea, y teniendo en cuenta que sus problemas no se restringen a la necesidad de un ingreso, se plantea la necesidad de integrarlos al mercado (Procacci, 2007) y fortalecer de ese modo sus capacidades de participación, en otras palabras, que se constituyan en “ciudadanos activos” (Francis & Missingham, 2009; Hoskins & Mascherini, 2009). De esta forma, las agencias de cooperación internacional —particularmente la Unión Europea— destinan múltiples recursos para el despliegue de intervenciones dirigidas a potenciar

⁷ Respecto a la descontextualización de las historias de victimización en el contexto de los reportes de violaciones de derechos humanos producidos por ONG, ver Wilson (1997).

la ciudadanía activa en los sujetos deficitarios de estas características (Francis & Missingham, 2009; Hoskins & Mascherini, 2009). Consiguientemente, cuando los destinatarios de tales medidas son personas afectadas por conflictos armados, se entrecruzan una serie de elementos provenientes de diversos discursos que ameritan ser identificados con el fin de entender cómo se construye a la víctima como un *sujeto desarrollable*.

Un aspecto común a los discursos dominantes del humanitarismo y el desarrollo es la referencia a la ciudadanía. De la misma forma en que se esbozó antes, el humanitarismo ha recurrido a la “nuda vida” para movilizar sentimientos de solidaridad apelando a la humanidad en su más básica expresión. El alcance del concepto de ciudadanía en este escenario se relaciona, de manera implícita, con la vertiente que ha dominado gran parte de los trabajos académicos sobre la materia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, la de la posesión de derechos (Kymlicka & Norman, 1996, p. 83). Esta corriente tiene un referente obligado en el texto de Marshall *Ciudadanía y clase social* [1949] (1997), que asocia la ciudadanía al estatus de pertenencia como miembro pleno de una sociedad de iguales. Esto supone el reconocimiento expansivo de derechos que, según la clasificación histórica realizada por el autor en el contexto británico, corresponden a los civiles (siglo XVIII), los políticos (siglo XIX) y los sociales (siglo XX). Así, la calidad de ciudadano asegura el reconocimiento formal de un conjunto de derechos, que garantizarían niveles adecuados de calidad de vida. Por ende, la apelación a la “nuda vida” del humanitarismo evoca un escenario de garantía formal y sustantiva de los derechos que ha sido negado a los sujetos cuya protección se invoca.

A su turno, el paradigma dominante del desarrollo también trae a colación la ciudadanía, pero con otro alcance, esto es, como actividad deseable (Kymlicka & Norman, 1996, p. 83). Según esta visión, la extensión y calidad de los derechos que se puedan disfrutar como miembro de una sociedad determinada dependen de la propia participación de los directamente implicados en espacios de definición de políticas públicas, por ejemplo. Esta forma de concebir la ciudadanía busca trasladar la atención desde los derechos y servicios derivados

de la pertenencia a una comunidad hacia las virtudes y deberes que los ciudadanos deben cultivar para poder gozar de condiciones de vida digna. Principalmente, se identifica la autosuficiencia económica y la participación política (Kymlicka & Norman, 1996, p. 83) como rasgos que deben ser reforzados para convertirse en un ‘ciudadano activo’ y no entrar en lógicas de dependencia que impiden ser un ‘actor del propio desarrollo’. De esa forma, aunque los dos alcances del concepto de ciudadanía son diferentes, lo que puede observarse en discursos que vinculan el humanitarismo y el desarrollo es una fusión: por medio de la ciudadanía entendida como una actividad deseada que debe ser desplegada por las víctimas se puede alcanzar o recuperar la ciudadanía plena, es decir, el estatus de miembro de una sociedad. En otras palabras, la ciudadanía en este contexto se convierte en medio y fin en el sentido de que, a través de la adquisición de ciertas capacidades, se puede lograr la integración como miembro pleno de una sociedad.⁸ Ahora bien, para entender cómo se produce esta fusión es necesario profundizar en la vinculación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo en las políticas de cooperación internacional de la UE y posteriormente contextualizar el enfoque de generación de capacidades como parte del paradigma del desarrollo humano.

La vinculación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo en las políticas de la Unión Europea

La Comisión Europea desde los noventa ha generado documentos de política (1996, 2001) en los que se hace un llamado a enlazar las diversas manifestaciones de la cooperación internacional. Este llamado se enmarca en la expresión “la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo”⁹ (Buchanan & Maxwell, 1994; Mosel & Levine, 2014), y se inscribe en el debate acerca de los

⁸ Esta visión puede identificarse también en la aproximación de algunos trabajos desarrollados en nuestro contexto, los cuales rastrean los efectos en diferentes niveles de las intervenciones a favor de las víctimas del conflicto armado colombiano (Aparicio, 2005; Ruiz Romero & Castaño Zapata, 2018).

⁹ En inglés *linking relief, rehabilitation and development* (LRRD).

finés del humanitarismo que tiene lugar en el contexto posterior a la Guerra Fría (Barnett & Weiss, 2008, p. 42).

Es preciso manifestar que este debate supone la transformación de los objetivos fijados por el *humanitarismo clásico*. Esta línea dentro del humanitarismo es asociada a la figura del suizo Henry Dunant debido a que su publicación *Un recuerdo de Solferino* de 1862 sobre la falta de asistencia a los heridos en la batalla entre fuerzas francesas y austríacas en Solferino (Italia) generó una respuesta internacional que desembocó en la adopción de las primeras normas humanitarias internacionales y con ellas surgió la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863 (Redfield & Bornstein, 2010, pp. 14-15). Es por esto que desde su creación los principios que han guiado la acción de este organismo¹⁰ han sido la humanidad (Fast, 2015), la neutralidad (Forsythe, 2013), la universalidad, la imparcialidad y la independencia (Gordon & Donini, 2016), y su misión exclusiva ha consistido en la protección de las vidas y la dignidad de las víctimas de la guerra (Barnett, 2005, p. 728).

La discusión frente a la posición neutral adoptada por el CICR en el conflicto nigeriano que afectó a la población de Biafra entre 1967 y 1970 representó una ruptura liderada por el médico Kouchner perteneciente a dicho organismo. La crítica se basaba en que el CICR, amparado en los principios antes mencionados, guardó silencio frente a las actuaciones del gobierno nigeriano; cabe acotar que estas eran violatorias de los derechos de la población independentista ubicada en Biafra (Chandler, 2002, pp. 29-31). También cobra relevancia el hecho de que, para Kouchner y otros médicos, el CICR falló en dos aspectos. Primero, al no adoptar una conducta más activa en la distribución de ayuda a la población de Biafra, aun en contra de la posición del gobierno de Nigeria. Segundo, al decidir no ventilar públicamente las acciones irregulares de ese Estado. A raíz de esta censura Kouchner, Mabit y otros médicos fundaron la ONG Médicos Sin Fronteras (MSF), que desde su inicio ha sido contraria a la forma en que el CICR aplica

¹⁰ ICRC. (1996). *The fundamental principles of the Red Cross and red crescent*. Publicación Ref. 0513. Recuperado de www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0513.pdf

el principio de neutralidad, tal como lo señaló Orbinski al recibir el Premio Nobel de Paz en 1999 en representación de esa ONG: “El silencio ha sido durante mucho tiempo confundido con la neutralidad y ha sido presentado como una condición necesaria para la acción humanitaria. Desde sus inicios, MSF fue creada en oposición a esta suposición. No estamos seguros de que la palabra siempre salve vidas, pero sí sabemos con certeza que el silencio mata” (Orbinski, 1999).

Entonces, el reclamo por renovar los medios del *humanitarismo clásico* significó la transformación de sus fines y es de este modo como surgió lo que se ha denominado el *nuevo humanitarismo* (Duffield, 2001, pp. 75-106), que incorpora la agenda de los derechos humanos, el desarrollo, la promoción de la democracia y la justicia transicional, y que ha sido el marco en que se justifica el derecho a la intervención militar humanitaria¹¹ (Barnett, 2005, p. 732; Chandler, 2001, 2002, pp. 21-53; Rieff, 2002; Slim, 2000). Por consiguiente, la asistencia a personas en situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales o de conflictos está condicionada a lograr resultados futuros en materia de desarrollo, resolución de conflictos, construcción de paz y reconstrucción social (Duffield, 2001, p. 75). Esto representaba, en principio, un distanciamiento de la postura apolítica y neutral de las agencias inscritas en el *humanitarismo clásico*. La ayuda humanitaria en este nuevo marco busca la instauración y consolidación de regímenes basados en los principios de liberalismo político y económico (Pérez de Armiño, 2002, p. 23), o, en los términos de Duffield, la promoción de la “paz liberal”, cuyo objetivo básico es la transformación de sociedades disfuncionales, afectadas por la guerra, en entidades respetuosas del Estado de derecho y del libre mercado (Barnett, 2005, p. 9; Duffield, 2001, pp. 11-12).

Por otro lado, la Comisión Europea al ser uno de los mayores donantes de asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo a nivel global ha sido también uno de los órganos que más ha profundizado en la

¹¹ Que luego evolucionaría a la doctrina “Responsabilidad de proteger”, desarrollada por las Naciones Unidas. Ver Piedrahíta (2015).

“vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo” (Duffield, 2001, p. 100). Del mismo modo en que se mencionó previamente, existen dos comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en las cuales se exponen las líneas generales del enfoque de la UE acerca de la necesidad de vincular estas tres formas de cooperación. En el primer documento de 1996 se presentan las razones para trabajar en la articulación entre las fases, como se indica a continuación:

La ayuda humanitaria tiene como objetivo suministrar asistencia humanitaria de emergencia a corto plazo para salvar y conservar las vidas de quienes se enfrentan a graves dificultades como consecuencia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Los programas de rehabilitación están sustituyendo progresivamente a la ayuda para estabilizar la situación económica y social y facilitar la transición hacia una estrategia de desarrollo a medio y largo plazo. La justificación básica de la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo es tan sencilla como lógica: las catástrofes suponen la pérdida tanto de vidas humanas como de recursos, perturban el desarrollo económico y social, requieren largos períodos de rehabilitación, y llevan a adoptar estructuras y procedimientos burocráticos que duplican las instituciones de desarrollo. Con todo, y al mismo tiempo, la política de desarrollo a menudo hace caso omiso del riesgo de sequía y otras calamidades y de la necesidad de proteger a los hogares vulnerables ayudándoles a elaborar estrategias para hacer frente a la situación. Si pudieran vincularse la ayuda y el desarrollo, podrían reducirse estas deficiencias. Un mejor “desarrollo” puede reducir la necesidad de ayuda de emergencia, una mejor “ayuda” puede contribuir al desarrollo, y una mejor “rehabilitación” puede facilitar la transición entre ambos (Comisión Europea, 1996).

Los documentos de la Comisión Europea que trabajan la vinculación sobre las etapas de la cooperación no ofrecen una definición clara y concreta del desarrollo, entendida como la etapa a la cual debe vincularse la acción humanitaria y la rehabilitación. Solamente, en la sección

de seguridad alimentaria se consagra lo más cercano a una definición sustantiva del desarrollo. En dichos textos la seguridad alimentaria se concibe como una condición dinámica ligada a la interacción entre la oferta y la demanda, y que ofrece un umbral que distingue un estado de autosuficiencia de un estado de empobrecimiento y dependencia (Duffield, 2001, p. 100).

Por encima de este umbral, la población se embarca en un modelo de desarrollo que puede verse acelerado gracias a una ayuda concebida adecuadamente (que no incluye la ayuda alimentaria en especie). No obstante, por debajo de este umbral se produce un proceso de empobrecimiento que puede llevar a la degradación económica y social, a una extremada dependencia y a un incremento de la mortalidad, proceso este que cuanto más dura más difícil es de invertir. Esta es la fase de prevención o de reducción del riesgo. En esta fase, las operaciones de ayuda alimentaria y de seguridad alimentaria deberán procurar reducir el nivel de vulnerabilidad social y económica ante las crisis alimentarias, lo que a su vez reducirá el riesgo de emergencias alimentarias. El tiempo empleado es decisivo, ya que las respuestas apresuradas o tardías pueden provocar una mayor dependencia. La falta de éxito de cara a invertir el curso de una dependencia cada vez mayor, provocado por una creciente descomposición de la sociedad, explica en parte por qué cierto número de casos han quedado atascados en la fase de ayuda humanitaria (Comisión Europea, 1996, p. 14).

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo se concibe como el proceso a través del cual las personas y familias superan el umbral de pobreza y dependencia, y alcanzan el autosostenimiento económico en un contexto de libre mercado. Esta posición coincide con la visión de desarrollo prevista en otros documentos de la Unión Europea que son usados como referentes para la toma de decisiones en materia de cooperación internacional. Tal es el caso del Consenso Europeo sobre el Desarrollo que se adoptó en el año 2006, que consagra la erradicación de la pobreza como el objetivo de esta política de la UE. De esta forma, es necesario profundizar en la relación entre desarrollo y pobreza con el fin de entender cuáles son las respuestas ofrecidas desde

el paradigma dominante para la superación de la pobreza. Esta comprensión brindará elementos para entender el enfoque de creación de capacidades como una respuesta reiterada en múltiples proyectos de la cooperación, dirigidos a *sujetos desarrollables*, y, en particular, a las víctimas de conflictos armados.

Desarrollo como reducción de la pobreza

Para comprender cómo se configuró la reducción de la pobreza como objetivo del desarrollo, en los términos dominantes en el plano internacional actual, se deben tener en cuenta, por lo menos, dos hitos que se encuentran interrelacionados. El primero se relaciona con la emergencia de los discursos de la pobreza y el desarrollo (Gupta, 2012, p. 239; Rajagopal, 2005, pp. 125-164; Escobar, 1996). El segundo con el posicionamiento de las instituciones multilaterales como las “misioneras” del desarrollo (Rojas, 2004, p. 102). En la década posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se produjo un cambio sustancial en la forma en que se trataba la pobreza antes de 1940 (Escobar, 1996, pp. 51-112). Los pobres se constituyeron como un “problema social que requería nuevas formas de intervención en la sociedad” (Escobar, 1996, p. 49); este hecho incluía una diversidad de áreas como la educación, salud, higiene, moralidad, empleo, la enseñanza de buenos hábitos de asociación, ahorro, crianza de los hijos, etc. (Escobar, 1996, p. 50). El gobierno de lo social se “internacionalizó” a través del uso de herramientas de comparación, entre personas y países, tales como el “producto interno bruto” o el “ingreso per cápita”. Mediante el uso de esta última herramienta, que fue introducida por el Banco Mundial en 1948, se determinó que casi dos tercios de la población mundial eran pobres porque su ingreso anual per cápita era inferior a 100 dólares (Rajagopal, 2005, p. 138).

Por su parte, el discurso del desarrollo que surgió entre 1945 y 1955 produjo, según Escobar, un aparato muy eficiente con el objetivo de generar conocimiento acerca del ejercicio del poder sobre el Tercer Mundo (Ferguson, 1994; Escobar, 1996, p. 29). Dicho aparato

consolidó un régimen de representación en el cual el desarrollo se asimiló a una condición de los países (Rojas, 2004, p. 101) y que ha permitido el despliegue de intervenciones para superar las deficiencias que afectan a los países “menos desarrollados” (Ferguson, 1994, pp. 25-73). En consecuencia, en términos de Pahuja, el desarrollo no es solo una palabra, es, además de ello, una forma de conocer el mundo que implica tanto una maquinaria discursiva como institucional (Pahuja, 2014, p. 35), por medio de la cual se producen y reproducen relaciones jerárquicas entre el Norte y el Sur. En términos institucionales, múltiples agencias internacionales han acogido al desarrollo como la solución a los alarmantes niveles de pobreza en el globo. Un ejemplo representativo son los ‘Objetivos de Desarrollo del Milenio’,¹² una iniciativa acordada en el año 2000 en el seno de las Naciones Unidas y anunciada en la Declaración del Milenio. En general, estos objetivos corresponden a ocho metas que debían ser alcanzadas para el año 2015, que incluían la erradicación de la pobreza extrema; la universalización de la enseñanza primaria; la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres; la reducción de la mortalidad infantil; el mejoramiento de la salud materna; el combate del VIH y sida, paludismo y otras enfermedades; la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente; y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Estos objetivos han sido prolijados por todas las agencias de cooperación internacional y están imbricados en “la cultura de los indicadores” (Merry, 2016, p. 9), lo cual los reviste de carácter técnico y los aleja de discusiones políticas. No obstante, el establecimiento de estas metas, así como la agenda de desarrollo pos-2015, está enmarcada en una visión eminentemente economicista del desarrollo (Rittich, 2014), que privilegia la integración al mercado —tanto de los países como de los sujetos menos desarrollados— como la única solución a la pobreza.

El rol de la ayuda internacional como promotora del desarrollo fue potenciado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas instituciones multilaterales a partir de 1961, con la

¹² Actualmente denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ver <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background.html>

creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)¹³ por iniciativa de Estados Unidos, incluyeron como parte de su identidad el trabajo por el alivio de la pobreza en los países ‘en desarrollo’. Ello dotó a las instituciones económicas internacionales de “un aura de legitimidad, que continúa hasta el día de hoy, derivada de su supuesta contribución benéfica al alivio de la pobreza” (Rajagopal, 2005, p. 140). Estas organizaciones pueden ser entendidas como las “misioneras” del desarrollo, ya que despliegan un conjunto de programas para los países “en desarrollo”, como, por ejemplo, los planes de ajuste estructural y las estrategias para la reducción de la pobreza (Castillo, 2004; Craig & Porter, 2003). Estas medidas buscan que los países “en desarrollo” superen las causas de la pobreza, que responden a factores de orden interno, como instituciones débiles y ausencia de una gobernanza eficaz (Demmers, Fernández & Hogenboom, 2004, p. 3). Particularmente, para el Banco Mundial:

La creación de instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables es un aspecto fundamental para impulsar el crecimiento sostenido y es un tema central en los objetivos del Grupo Banco Mundial de poner fin a la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida. Los países que cuentan con instituciones sólidas prosperan gracias a que son capaces de generar un entorno que favorece el desarrollo del sector privado, la reducción de la pobreza, la provisión de servicios valiosos y la confianza de los ciudadanos, relación de confianza que se establece cuando las personas participan en el proceso de toma de decisiones del Gobierno y saben que sus opiniones son escuchadas (Banco Mundial, s. f.).

Por otro lado, el discurso institucionalizado del desarrollo promovido por estas agencias no tiene en cuenta otro tipo de causas que explican por qué algunos países son pobres y otros no (Pahuja, 2014, p. 37). Más bien, estas otras explicaciones apuntan a razones geográficas, históricas e internacionales y/o globales. Entre las diversas hipótesis,

¹³ En inglés International Development Association (IDA).

se puede mencionar la teoría de la dependencia, que emplea el enfoque de centro-periferia para demostrar que las asimetrías entre las economías de los países periféricos y los países del centro se deben a una especialización productiva internacional (Gabay, 2008). A pesar de lo anterior, se puede observar un énfasis en factores internos de los países ‘menos desarrollados’ como aspectos que deben ser transformados para que puedan alcanzar el estatus de las naciones industrializadas. Este acento especial en los factores internos se plasma con claridad en el enfoque de desarrollo o generación de capacidades, como se muestra a continuación.

Desarrollo de capacidades

Como respuesta a la crisis económica de los ochenta, y teniendo en cuenta que los planes de ajuste estructural no estaban dando los resultados esperados en materia de reducción de la pobreza: “Se introdujeron algunos reajustes en la dinámica, el funcionamiento y las directrices en materia de desarrollo. Se trató, en última instancia, de buscar vías de consecución de una suerte de desarrollo con rostro humano; vías alternativas, eso sí, fuera de cualquier tipo de cuestionamiento del núcleo duro del modelo hegemónico” (Bretón, 2007, p. 97).

El principal hito que identifica este cambio es el lanzamiento en 1990 por el PNUD del *Informe anual de desarrollo humano*. Esta aproximación generalmente se vincula con el trabajo de Amartya Sen, Premio Nobel en Ciencias Económicas de 1998. El planteamiento central de esta tendencia es la necesidad de ubicar en el centro del desarrollo la expansión de las capacidades de las personas, en oposición al crecimiento económico exclusivamente (Sen, 2000, p. 19; Griffin, 2002, p. 25). En esa medida, las capacidades hacen referencia a “la habilidad para el desempeño de funciones, solución de problemas y la definición y la consecución de objetivos” (Fukuda et al., 2002, p. 8). El énfasis en las capacidades remite a los individuos debido a que se presta atención a lo que las personas pueden hacer efectivamente, más que al bienestar, la satisfacción de deseos, el ingreso o el gasto (Robeyns, 2005, p. 94). Por ende, los niveles a los cuales se dirige

el desarrollo de capacidades, a saber, individual, institucional y social (Fukuda et al., 2002, p. 9), tienen como objetivo final la expansión de las oportunidades de los individuos (PNUD, 1990, p. 34).

En el terreno de la cooperación internacional, una aplicación de esta aproximación al desarrollo es la generación de capacidades¹⁴ (Kenny & Clarke, 2010; Fukuda et al., 2002). Este concepto hace referencia al proceso de creación o fortalecimiento de habilidades y conocimientos que les permitan a individuos, grupos, instituciones y naciones hacerse cargo de sus propios asuntos, aumentar su calidad de vida y garantizar respuestas efectivas al cambio (Fanany et al., 2010, p. 157). Para alcanzar estos objetivos se despliegan proyectos dirigidos a la adquisición de habilidades organizativas, mejoramiento de competencias técnicas, dotación de recursos, todo ello en aras de la autogestión, tanto en el plano institucional como en el individual. En suma, lo que se busca es un escenario donde la ayuda ya no sea necesaria: “El criterio según el cual se mide el éxito y el impacto de los programas de asistencia debe ser la velocidad con la cual estos se van desmontado paulatinamente” (PNUD, 1990, p. 25). Cabe decir que el desarrollo o la creación de capacidades parte, según Oxfam (una de las principales ONG que lideran este enfoque), de la creencia de que todas las personas tienen el derecho al acceso igualitario a los recursos y a ser los autores de su propio desarrollo, y que la negación de estos derechos está en el fondo de la pobreza y el sufrimiento (Eade, 1997, pp. 1-8). Por ende, para esta organización, el fortalecimiento de la capacidad de los individuos para determinar sus propios valores y prioridades y para actuar de conformidad con ellos es la base del desarrollo mismo (Eade, 1997, p. 3).

Relativo a ello, algunos documentos centrales de la UE también acogen el enfoque de las capacidades, tal como se desprende de la definición de pobreza contenida en el ya citado Consenso Europeo sobre el Desarrollo, que a continuación se presenta:

¹⁴ En inglés *capacity-building*.

La pobreza abarca todos los ámbitos en los que las personas de cualquier sexo sufren privaciones y son percibidas como carentes de capacidades en sociedades y contextos locales diversos. Las dimensiones esenciales de la pobreza incluyen capacidades económicas, humanas, políticas, socioculturales y de protección. La pobreza está vinculada a capacidades humanas tales como la seguridad de consumo y alimentaria, la sanidad, la educación, los derechos, la posibilidad de ser oído, la seguridad humana —en especial para los que viven en situación de pobreza—, la dignidad de la persona y el trabajo decente. Por consiguiente, la lucha contra la pobreza solo dará sus frutos si se otorga idéntica importancia a la inversión en las personas (fundamentalmente en salud y educación, VIH/sida), en la protección de los recursos naturales (como los bosques, el agua, los recursos marinos, las tierras) para preservar los medios de vida rural y a la inversión en la creación de riqueza (incidiendo especialmente en aspectos como el espíritu empresarial, la creación de empleo, el acceso a créditos, los derechos de propiedad y las infraestructuras)¹⁵ (Gilsanz, 2010, p. 134).

Esta forma de conceptualización de la pobreza de la UE la ubica en la corriente dominante actual de las intervenciones en el marco del desarrollo, que se postulan en el lenguaje del empoderamiento individual, la libertad y la creación de capacidades (Chandler, 2012, p. 115). Este lenguaje cobra su máxima expresión en la noción de “ciudadanía activa”, que en conjunto con “Estados eficaces” puede lograr la superación de la pobreza, como se describe en la publicación de Green, un autor que desde las ONG ha venido fortaleciendo este concepto:

La mejor forma de lograr el desarrollo, y en particular los esfuerzos por combatir la desigualdad, es a través de una combinación

¹⁵ Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”. Diario Oficial de la Unión Europea (2006/C 46/01). En adelante Consenso Europeo sobre Desarrollo.

de ciudadanos activos y Estados eficaces. Al decir ciudadanía activa, nos referimos a esa combinación de derechos y obligaciones que vinculan a los individuos con el Estado, lo que incluye pagar impuestos, acatar las leyes y ejercitar toda la gama de derechos políticos, civiles y sociales. Los ciudadanos activos utilizan estos derechos para mejorar la calidad de la vida política o cívica, mediante la implicación en la economía formal o en la política formal, o a través de una acción colectiva que a lo largo de la historia ha permitido a los pobres y a los grupos excluidos hacerse oír. Para quienes no disfrutaban de los derechos de la ciudadanía, como inmigrantes o (en algunos casos) mujeres, el primer paso a menudo es organizarse para hacer valer esos derechos. Al decir Estados eficaces, nos referimos a Estados que puedan garantizar la seguridad y el cumplimiento de la ley, y que puedan diseñar e implementar una estrategia eficaz para asegurar un crecimiento económico que incluya a todos. Los Estados eficaces, conocidos a menudo como “Estados desarrollistas”, deben rendir cuentas ante los ciudadanos y garantizar sus derechos (2008, p. 13).

Dicho esto es oportuno resaltar que esta noción de “ciudadanía activa” está en sintonía con el enfoque de generación de capacidades adoptado por el Consenso Europeo sobre Desarrollo, debido a que es necesario que los “pobres y los miembros de grupos excluidos” adquieran “capacidades económicas, humanas, políticas, socio-culturales y de protección” que les permitan ejercer los derechos políticos, civiles y sociales derivados de su pertenencia a la comunidad, así como asumir las obligaciones que conlleva esta membresía. Por lo tanto, la idea de brindar herramientas para la adquisición de determinadas capacidades, como la seguridad de consumo y alimentaria, la educación, la posibilidad de ser oído, la seguridad humana, el trabajo decente y el fortalecimiento del espíritu empresarial —las cuales pueden agruparse en las virtudes de la participación política y la autosuficiencia económica—, está alineada con la visión de la ciudadanía como una actividad deseable que sirve para alcanzar el estatus de ciudadano pleno.

Conclusiones

El análisis de las capacidades que buscan ser generadas o reforzadas en las víctimas, a través de intervenciones inscritas en el enfoque de la vinculación ayuda humanitaria-desarrollo, permite evidenciar con mayor claridad el rol que cumple la ciudadanía en la configuración de la víctima como *sujeto desarrollable*. Para ello es útil profundizar en la imagen antes citada del umbral que es usada por la Comisión Europea en los documentos que definen y evalúan la “vinculación entre la ayuda humanitaria y el desarrollo”. Esta imagen es utilizada para definir los dos estadios que marcan, por un lado, la situación sobre la que se busca intervenir por parte de las agencias de cooperación internacional; y, por el otro, la situación a la que se espera que arriben las poblaciones destinatarias de la ayuda. El primero remite a un estado de empobrecimiento, aletargamiento, pasividad y dependencia, que se vincula al estatus de ‘víctima’, mientras que el segundo, a una situación de autosuficiencia y vitalidad, escenario propio de la ‘ciudadanía plena’. De este modo, la ciudadanía en este contexto se concibe como una condición que debe ser alcanzada por las víctimas, así, una vez más puede observarse el solapamiento de los dos alcances del concepto de ciudadanía discutidos, pues se plantea como el conjunto de cualidades que deben adquirir —ciudadanía como actividad deseada— para poder disfrutar de una calidad de vida digna —ciudadanía como posesión de derechos—.

La inclusión de objetivos de largo plazo en las acciones del humanitarismo supone entender a las víctimas de conflictos armados como *sujetos desarrollables*. Esta comprensión de las víctimas exige articular los supuestos de los discursos del humanitarismo y el desarrollo para entender el impulso generalizado por crear o fortalecer determinadas capacidades en las víctimas, que les permitirán convertirse en ‘ciudadanos plenos’. Precisamente esta apelación a la ciudadanía se analizó en este texto, en el cual se demostró cómo confluyen dos alcances de esta noción en el despliegue del enfoque que vincula el humanitarismo y el desarrollo como expresión del *nuevo humanitarismo* en el marco de la cooperación internacional de la UE.

Referencias

- Agamben, G. (2006). *Homo sacer: el poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pretextos.
- Agier, M. (2010). Humanity as an identity and its political effects. *Humanity*, 1(1), 29-45.
- Anderson, M. (2009). *Acción sin daño. Cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra*. Ediciones Ántropos Ltda.
- Aparicio, J. R. (2005). Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación. *Revista Colombiana de Antropología*, 41, 135-169.
- Aparicio, J. R. (2012). Del “extraño que sufre” a los desplazados internos: el nacimiento de una nueva problemática. En *Rumores, residuos y Estado en “la mejor esquina de Sudamérica”* (pp. 37-93). Editorial Universidad de los Andes.
- Arce, A. (2000). Creating or regulating development. Representing modernities through language and discourse. In A. Arce & N. Long, *Anthropology, development and modernities exploring discourses, counter-tendencies and violence*. Routledge.
- Banco Mundial. (s. f.). *Buen gobierno*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview#2>
- Barnett, M. (2005). Humanitarianism transformed. *Perspectives on Politics*, 3(4), 723-740.
- Barnett, M., & Weiss, T. (2008). Humanitarianism: a brief history of the present. In *Humanitarianism in question politics, power, ethics* (pp. 1-48). Cornell University Press.
- Biggs, S., & Smith, S. (2003). A paradox of learning in project cycle management and the role of organizational culture. *World Development*, 31(10), 1743-1757.
- Bretón, V. (2007). A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: la experiencia Prodepine o los límites del multiculturalismo neoliberal. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 29(29), 95-104.
- Brown, W. (1997). Prospects for integration with Europe. *New Political Economy*, 2(2), 333-336.
- Buchanan, M., & Maxwell, S. (1994). Linking relief and development: an introduction and overview. *IDS Bulletin*, 25(4). <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1994.mp25004002.x>

- Butt, L. (2002). The suffering stranger: medical anthropology and international morality. *Medical Anthropology*, 21(1), 1-24.
- Comisión Europea. (30 de abril de 1996). *La vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 153 final. Bruselas: COM (96).
- Comisión Europea. (21 de abril de 2001). *Evaluación de la vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 153 final. Bruselas: COM (2001).
- Comisión Europea. (2003). *Informe de la Comisión (Oficina de Ayuda Humanitaria - ECHO)*. COM/2003/0430 final: Informe anual 2002.
- Castañeda, D. (2014). *The European approach to peacebuilding. Civilian tools for peace in Colombia and beyond*. Palgrave Macmillan.
- Castillo, O. (2004). Las estrategias para la reducción de la pobreza (ERP) del Banco Mundial y del FMI. *Universitas Humanística*, 57(7).
- Cornwall, A. (2010). Introductory overview. Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. In *Deconstructing development. Discourse buzzwords and fuzzwords* (pp. 1-18). Warwickshire: Practical Action Publishing-Oxfam GB.
- Craig, D., & Porter, D. (2003). Poverty reduction strategy papers: a new convergence. *World Development*, 31(1), 53-69.
- Chandler, D. (2001). The road to military humanitarianism: how the human rights NGOs shaped a new humanitarian agenda. *Human Rights Quarterly*, 23(3), 678-700.
- Chandler, D. (2002). *From Kosovo to Kabul and beyond human rights and international intervention*. Pluto Press.
- Chandler, D. (2012). Development as freedom? From colonialism to countering climate change. *Development Dialogue*, 58, 115-129.
- Chomsky, N. (2002). *El nuevo humanismo militar. Las lecciones de Kosovo*. Siglo XXI Editores.
- Demmers, J., Fernández Jilberto, A., & Hogenboom, B. (2004). Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes. In *Good governance in the era of global neoliberalism. Conflict and depolitisation in Latin American, Eastern Europe, Asia and Africa* (pp. 1-32). Routledge.
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. Zed Books.

- Eade, D. (1997). *Capacity-building. An approach to people-centred development*. Oxfam UK-Ireland.
- ECHO. (2003). *ECHO manual project cycle management*. Freiburg.
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma.
- Fast, L. (2015). Unpacking the principle of humanity: tensions and implications. *International Review of the Red Cross*, 97, 111-131.
- Fanany, I., Fanany, R., & Kenny, S. (2010). Capacity building in Indonesia: building what capacity? In *Challenging capacity building. Comparative perspectives* (pp. 156-184). Palgrave Macmillan.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine. Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Francis, M., & Missingham, B. (2009). Introducción de los editores invitados: Ciudadanía activa y responsabilidad social. *Desarrollo en la Práctica*, 8(19), 955-963.
- Forsythe, D. (2013). On contested concepts: humanitarianism, human rights, and the notion of neutrality. *Journal of Human Rights*, 12, 59-68.
- Fox, F. (2001). New humanitarianism: does it provide a moral banner for the 21st century? *Disasters*, 25(4), 275-289.
- Furnes, M. (2010). *The European external action service. Framework for EU development cooperation*. Discussion Paper 15. Bonn: German Development Institute.
- Fukuda, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). Institutional innovations for capacity development. In *Capacity for development. New solutions to old problems* (pp. 1-21). London: Earthscan Publications Ltd.
- Gabay, R. E. (2008). Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la Cepal en las ciencias sociales de América Latina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 31(31), 103-113.
- Gilsanz, F. (2010). *Nueva estrategia europea: ¿hacia qué modelo social?* Caritas Española.
- Gómez, M. I., & Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal.
- Gordon, S., & Donini, A. (2016). Romancing principles and human rights: are humanitarian principles salvageable? *International Review of the Red Cross*, 97(897/898), 77-109.
- Green, D. (2008). *De la pobreza al poder. Cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y Estados eficaces*. Oxfam Intermón.

- Griffin, K. (2002). Desarrollo humano: origen, evolución e impacto. En *Ensayos sobre el desarrollo humano* (pp. 25-40). Icaria Editorial.
- Gupta, A. (2012). *Red tape. Bureaucracy, structural violence, and poverty in India*. Duke University Press.
- Hoskins, B., & Mascherini, M. (2009). Medición de la ciudadanía activa a través del desarrollo de un indicador compuesto. *Investigación sobre Indicadores Sociales: una revista internacional e interdisciplinaria para la medición de la calidad de vida*, 90(3), 459-488.
- Kenny, S., & Clarke, M. (2010). Introduction. In *Challenging capacity building. Comparative perspectives* (pp. 3-20). Palgrave Macmillan.
- Kleinman, A., & Kleinman, J. (1997). The appeal of experience; the dismay of images: cultural appropriations of suffering in our times. In *Social suffering* (pp. 1-23). University of California Press.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1996). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Cuadernos del Claeb*, 75, 81-112.
- Li, T. M. (2016). Governing rural Indonesia: convergence on the project system. *Critical Policy Studies*, 10(1), 79-94.
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *REIS*, 79(97), 297-344.
- Merry, S. (2016). *The seductions of quantification*. The University of Chicago Press.
- Mosel, I., & Levine, S. (2014). *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development*. Humanitarian Policy Group-Overseas Development Institute.
- Mutua, W. (2001). Savages, victims and saviors: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, 42(1), 201-245.
- Orbinski, J. (1999). *Médicos Sin Fronteras*. Recuperado de <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1999/msf/lecture/>
- Pahuja, S. (2014). Global poverty and the politics of good intentions. In *Law in transition. Human rights, development and transitional justice* (pp. 31-48). Hart Publishing.
- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Icaria-Hegoa.
- Pérez de Armiño, K. (2002). *La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del "nuevo humanitarismo". Reflexiones y propuestas*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. Madrid: Proyectos y Producciones Editoriales Cyan, S.A.

- Piedrahíta, L. (2015). La soberanía como responsabilidad y los fundamentos del nuevo intervencionismo humanitario. *Estudios de Filosofía*, (51), 45-74.
- PNUD. (1990). *Informe desarrollo humano 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Procacci, G. (2007). Genealogies of poverty: from inclusion towards exclusion. *Development*, 50(2), 26-30.
- Quintana, L. (2006). De la nuda vida a la 'forma-de-vida'. Pensar la política con Agamben desde y más allá del paradigma del biopoder. *Argumentos*, 19(52), 43-60.
- Redfield, P., & Bornstein, E. (2010). An introduction to the anthropology of humanitarianism. In *Forces of compassion: humanitarianism between ethics and politics*. School of Advanced Research Press.
- Rajagopal, B. (2005). *El derecho internacional desde abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*. Bogotá: ILSA.
- Rieff, D. (2002). Humanitarianism in crisis. *Foreign Affairs*, 81(6), 111-121.
- Robeyns, I. (2005). The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1), 93-114.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta Colombiana Editorial S.A.
- Slim, H. (2000). Dissolving the difference between humanitarianism and development: the mixing of a rights-based solution. *Development in Practice*, 10(3 y 4), 491-494.
- Rittich, K. (2014). Governing by measuring: the Millenium Development Goals in global governance. In *Law in transition human rights, development and justice* (pp. 165-185). Hart Publishing.
- Rojas, C. (2004). Governing through the social. Representations of poverty and global governmentality. In *Global governmentality. Governing international spaces* (pp. 97-115). Routledge.
- Ruiz Romero, G., & Castaño Zapata, D. (2018). Hacer un desplazado: dimensiones institucionales y subjetivas del programa de atención a víctimas del conflicto armado en Colombia. *Revista de Antropología Social*, 27(1), 23-48.
- Tassara, C. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En *Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp. 1-51). Universidad del Norte.
- Ticktin, M. (2014). Transnational humanitarianism. *The Annual Review of Anthropology*, 43, 273-289.

- Wallace, H. (2010). The Solomon Islands: conflict and capacity. In *Challenging capacity building. Comparative perspectives* (pp. 133-155). Palgrave Macmillan.
- Wilson, R. (1997). Representing human rights violations: social contexts and subjectivities. In *Human rights, culture and context. Anthropological perspectives* (pp. 134-160). Pluto Press.