

DILEMAS DE LA COLABORACIÓN HUMANITARIA

Resumen:

La cooperación entre Fuerzas Armadas y agentes humanitarios encarna múltiples debates aun no del todo resueltos pese al tiempo cooperando, aunque se haya avanzado mucho en ellos.

Abstract:

Cooperation between military and humanitarian actors embodies many debates still not completely solved even they have cooperating for a long time; however much progress has been done in it.

Palabras clave:

Acción humanitaria, postconflicto, cívico militar.

Keywords:

Humanitarian action, post-conflict, civil-military.

INTRODUCCIÓN

Escribía el profeta Isaías “*y volverán sus espadas en rejas de arado, y sus lanzas en hoces*” (Isaías 2:4). Pero en un mundo complejo, ni siquiera los más bellos mandatos bíblicos son de aplicación directa y, además, presentan flecos trascendentes.

Así, aunque la unión de lo civil y lo militar tiene como consecuencia una notable sinergia, la confusión entre los términos siempre puede ser perjudicial para alguna de las partes y afectar al conjunto de la misión.

LA PROBLEMÁTICA DE LA COLABORACIÓN

En principio, como señala Studer,¹ las FAS deberían, simplemente, proporcionar los medios - seguridad principalmente – para que las ONG´s desarrollen su misión. Del debate que surge sobre su utilización conjunta se deduce la existencia de problemas, la necesidad de articular los mecanismos precisos para su correcto enlace y, también, de establecer los procedimientos adecuados que permitan subsanar cualquier malentendido e impidan todo tipo de abuso o instrumentación.

Las Fuerzas Armadas pueden asistir a la población civil no sólo durante conflictos, sino en caso de catástrofes naturales, crisis e incidencias que afecten a la vida de un país, una región o una concreta localidad prestando distintos tipos de soporte que van desde el apoyo logístico; su despliegue por razones de urgencia en supuestos de catástrofe en ambientes pacíficos; la prestación de seguridad a un despliegue humanitario; su despliegue con niveles de hostilidad cada vez mayor (en este ambiente la presencia de agencias humanitarias es inversamente proporcional al tamaño del despliegue de las FAS) para la contención de las partes y el auxilio a la población civil.

Como se ha visto, en la primera mitad de los noventa las misiones de mantenimiento de la paz fueron sustituidas por misiones de imposición de la paz, lo que trajo el riesgo de que los actores

¹ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*” en Ruiz de los Paños, Alberto en Rodríguez Villasante y Prieto et all. Derecho Internacional Humanitario. Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 99.

humanitarios acabasen integrando sus esfuerzos en un proceso político y, por consiguiente, politizando su actuación; esto motivó que se abogase por un espacio humanitario, entendiendo por tal a una región para la acción neutral e imparcial en medio de un conflicto.²

Y es que las nuevas guerras plantean problemas igualmente novedosos; al hilo de una visión más borrosa de los campos: humanitario, político y militar, la relación entre Fuerzas Armadas y ONG's ha experimentado un profundo desarrollo. De modo que de unos equipos casi testimoniales se ha pasado a oficinas estructuradas; de una relación consentida e inevitable con los cooperantes, a un trato de colaboración muchas veces fructífero para ambas partes.³

La experiencia de colaboración ha evolucionado favorablemente hasta convertirse en un elemento clave en cualquier respuesta de crisis; mientras, la presencia de agencias humanitarias se ha multiplicado sobre el terreno, como demuestra el que, ya en 2005, hubiera 2.350 de ellas acreditadas ante el Ministerio de Economía afgano.

En Bosnia Herzegovina la experiencia fue positiva porque ambas fueron percibidas como partes no integrantes en el conflicto y su presencia conjunta no ponía en peligro ni el trabajo ni la asistencia a las víctimas; en Kosovo pudo hacerse porque las FAS actuaron como fuerzas de interposición aceptadas por los dos bandos a las que daba seguridad; pero en Irak, esto no fue así por las circunstancias y falta de consenso con que se produjo el conflicto.⁴ Para la actuación coordinada entre FAS y ONG's debe de existir, en primer término, acuerdo en los fines y, después, en los medios.

En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones de ayuda humanitaria y FAS dependen en parte de la naturaleza de las actuaciones en que se encuentren implicadas. En el caso de fuerzas de ocupación, los actores humanitarios tratan de relacionarse con aquellos. En el caso de fuerzas nacionales, dependerá de la naturaleza de su misión y del conflicto de que se trate. Esta situación

² Mazarro Ciarán, Fernando. "Desmontando tópicos y conocimiento mutuo" en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 284 y 285.

³ Santamarta del Pozo, Javier. "Antecedentes de la cooperación civil y militar." IUGM, Madrid 2007, p. 67.

⁴ De Domingo Angulo, José Jaime. "La labor de las ONG's y la dificultad de coordinar la acción humanitaria" en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 205 y ss.

mejora en el supuesto de fuerzas multinacionales, y mucho más en las misiones de paz auspiciadas desde Naciones Unidas;⁵ sin embargo se hace crítica en el contexto de una resistencia bélica llevada a cabo mediante actos de terror.

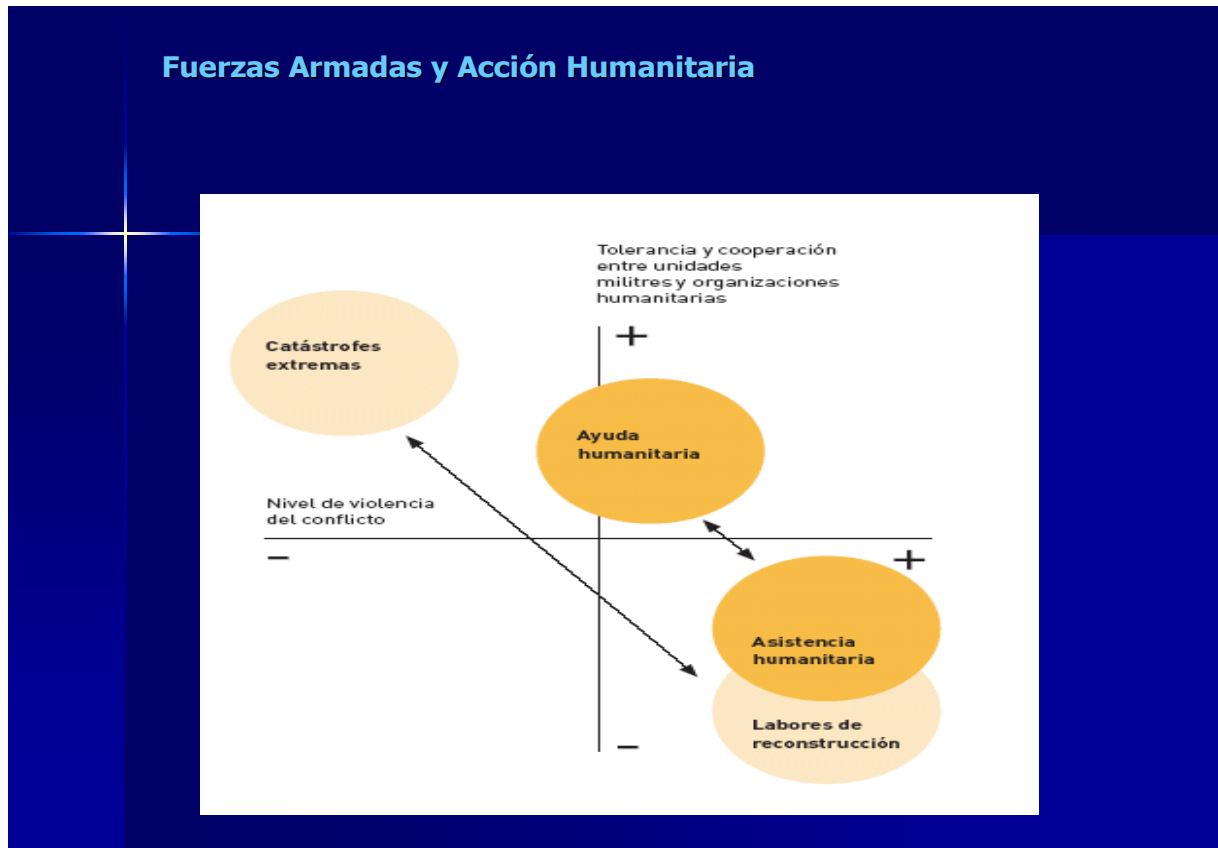


Figura 13. Cooperación FAS y ONG en relación con la violencia⁶

Incluso se ha llegado a hablar de una creciente “militarización” de la ayuda humanitaria con el despliegue de las FAS para actividades humanitarias, lo que ha traído como consecuencia la confusión ya señalada entre acción política, acción militar y acción humanitaria, generándose un debate trascendental sobre si deben actuar en paralelo o pueden hacerlo conjuntamente.⁷

⁵ Pardo de Santayana y Gómez de Olea, José. “Necesidad y problemas de cooperación.” en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 237 y ss.

⁶ Moreno Izquierdo, Rafael. Fuerzas Armadas y acción humanitaria. Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

⁷ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. “Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo.” Opus citada, p. 78.

Pero si la guerra se ha transformado, hay autores que estiman que la ayuda humanitaria también; así, Batallas Sordo⁸ considera que la acción humanitaria ha experimentado una transformación paralela al incremento de su entidad, pasando de ser recibida sin asomo de duda, a serlo con recelo y desconfianza. Además, los actores humanitarios no son los únicos civiles que intervienen en los conflictos al compartir escenario con otros civiles contratados por los países como apoyo a las operaciones.

El debate sobre la utilización de recursos militares para fines humanitarios es antiguo. Algunas ONG's⁹ se inclinan por su utilización preferente allí donde el uso de recursos militares sea la única manera de satisfacer una necesidad humanitaria crítica y siempre que no haya otra alternativa. OXFAM,¹⁰ por su parte, considera que para su utilización, debe existir una capacidad única (no existen recursos alternativos), prontitud (la urgencia de la tarea requiere de una acción inmediata), dirección claramente humanitaria (control civil sobre el uso de recursos militares) y ser limitada en el tiempo.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Con la promulgación por la ONU en 1994 de las "*Directrices de Oslo*" se priman los aspectos civiles sobre los militares, sí bien sólo referidos a operaciones de socorro frente a desastres naturales, estableciendo y sólo en este marco, la primacía de lo civil.¹¹ Cuando la seguridad se encuentra comprometida, qué duda cabe, deben ser las FAS las que recaben para sí la operación, pero teniendo en consideración a los agentes humanitarios.

En esta línea, para Rodríguez-Villasante, la doctrina revisada de la OTAN sobre la cooperación cívico-militar establece la primacía de la misión sobre las consideraciones de tipo humanitario. Pero

⁸ Batallas Sordo, Carlos. "*El trabajo humanitario en zonas de conflicto*" en Santamarta del Pozo, Javier (dir). *La cooperación entre lo civil y lo militar*. IUGM, Madrid 2007, p. 135.

⁹ ONU et al. "*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencias complejas*." Marzo 2003- Revisión II, marzo 2006 en <http://ochaonline.un.org/>

¹⁰ OXFAM Internacional. "*Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares*" en http://www.oxfam.org/en/files/oi_hum_policy_military_aid_es.pdf. Septiembre 2007.

¹¹ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. "*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*." Opus citada, p. 103.

eso no quita ni excluye la necesidad de encontrar consensos ni de articular mecanismos que los hagan posibles.¹²

Los principios del Comité Permanente Inter-agencias auspiciado desde la ONU establecen que la decisión de aceptar activos militares depende fundamentalmente de las organizaciones humanitarias, y sólo cuando no exista alternativa civil, manteniéndose el carácter civil de la operación y evitándose la participación directa de personal militar en el reparto de ayuda humanitaria.¹³

Los principios rectores de la acción humanitaria formulados por el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU (UNOCHA) -Humanidad, Independencia, Imparcialidad y Neutralidad-¹⁴ no deben tener en cuenta decisivamente consideraciones de tipo político o militar. La imparcialidad implica que la ayuda no responde a intereses partidistas, políticos ni de ninguna otra índole, la neutralidad asegura que no toma parte por ninguna de las partes y la independencia que es ajena a cualquier tipo de presión. La humanidad señala que se debe proporcionar una prevención y alivio de los sufrimientos acorde con la dignidad humana.¹⁵

No obstante, estos conceptos han sido objeto de un amplio debate. Así la humanidad se señala por parte de algunos autores como un concepto demasiado vago; en lo que respecta a la neutralidad (militar o ideológica) hay quienes consideran que no se puede ser neutral por cuanto que la asistencia humanitaria inevitablemente tiene consecuencias políticas y la cuestión es aprovecharlas para construir la paz;¹⁶ otros discuten la independencia, cuando no pocas ONG's se encuentran ligadas a Estados, cuanto menos económicamente.¹⁷

¹² Ibidem, p. 100.

¹³ Ibidem, p. 104.

¹⁴ Médicos Sin Fronteras. Principios Básicos de la acción humanitaria.

¹⁵ De Domingo Angulo, José Jaime. "La labor de las ONG's y la dificultad de coordinar la acción humanitaria." en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007., p. 198.

¹⁶ Entre las recomendaciones del informe Brahimi está el aprobar mandatos que sean imparciales pero no necesariamente neutrales sobre todo si una de las partes emplea la violencia. (Rey, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Opus citada, p.18).

¹⁷ Rey, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Documento número trece. Fundación Carolina. CeALCI. Madrid, septiembre 2007, p. 9 y ss.

Para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), una actuación independiente y neutral implica una clara diferenciación entre ayuda humanitaria y acción política y militar, de modo que la preocupación aumenta cuando se integra la actividad humanitaria en una estrategia militar para derrotar a un enemigo.¹⁸

Considera que el objetivo primordial de las operaciones militares es la restauración de la paz y contribuir a la solución pacífica del conflicto; mientras, con la ayuda humanitaria se pretende salvar vidas y debe llevarse a cabo paralelamente (y al margen) del proceso político que acabe con las causas del conflicto.¹⁹ Estos son los mismos términos del debate ya expresado por Holsti:

*"Las exigencias de imparcialidad, auxilio humanitario eficaz y restablecimiento coercitivo de la paz son incompatibles. Las Naciones Unidas oscilan entre dos objetivos, a veces con éxito, pero más a menudo de una manera que socava su credibilidad por parte del público."*²⁰

Tras el informe Brahimi se produjo un reforzamiento del mandato de las Naciones Unidas y una reinterpretación del principio de neutralidad, resultado natural del hecho de haberse autorizado a actuar contra alguna de las partes en caso de ser necesario para el cumplimiento de su mandato.²¹

Las tareas humanitarias que llevan a cabo las FAS, a juicio de Studer, corren el riesgo de hacer que sean percibidas como partes en el conflicto, si utilizan la fuerza armada comprometen la acción humanitaria y si supeditan la acción humanitaria a criterios políticos desvirtúan los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia.²²

Studer,²³ al entrar en este debate señala que mientras que el fin de las operaciones militares es instalar y preservar la paz, contribuyendo con ello a la solución del conflicto, la meta de las organizaciones humanitarias no es su resolución, sino preservar el mayor número posible de vidas y proteger la dignidad humana mientras se lleva a cabo un diálogo político con vistas a su resolución.

¹⁸ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. *"Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo"* Opus citada, p. 79.

¹⁹ Rey, Francisco et al. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*. Opus citada, p. 55.

²⁰ David, Charles-Philippe. *La guerra y la paz*. Opus citada, p. 367.

²¹ Rey, Francisco et al. *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*. Opus citada, p. 26.

²² Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. *"Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo."* Icaria, Barcelona 2008., p. 97.

²³ *Ibidem*, p. 80.

Por ello considera que las organizaciones humanitarias deben mantener su independencia al tiempo que sostener estrechas consultas con las Fuerzas Armadas. Idea ésta compartida por Francisco Rey:

“Las acciones militares pueden detener una matanza, controlar la violencia, asegurar y corredores y garantizar y proteger espacios de seguridad. La acción humanitaria no. Pero la acción humanitaria, incluso con recursos limitados puede llegar a lugares inaccesibles... el respeto y la diferenciación entre ambas sobre todo en situaciones de máxima violencia donde la relación se torna más difícil y se requiere fijar mayor distancia entre militares y humanitarios con el fin de permitirle a cada uno realizar su tarea de manera más efectiva.”²⁴

MODELOS DE RELACIÓN. LAS VENTAJAS COMPARATIVAS

Formas de relación entre fuerzas militares y elementos civiles de cooperación y ayuda, hay muchas; oscilan entre la mera coexistencia, cuando no existen objetivos comunes, y alcanzan hasta la cooperación en una estrategia acordada cuando existen. En el primer caso hace falta coordinación para evitar roces innecesarios entre quienes están trabajando al lado; en el segundo caso también por razones de eficiencia y eficacia en una cooperación que suele ser parcial y referida a una actividad, a un aspecto o un lugar y momento concreto.²⁵

Puede concluirse, pues, que estas relaciones son imprescindibles para proteger y promover los principios humanitarios, por coherencia y para favorecer el logro de aquellos objetivos compartidos. La necesidad de distinción entre actores civiles y militares que se deriva de la aplicación de los principios humanitarios, no excluye la existencia de la necesaria coordinación entre ambos y entre las propias ONG en sus relaciones con los militares (por ejemplo, el uso de escoltas por una organización puede influir en la percepción de neutralidad e imparcialidad de las otras ante el resto de la población).²⁶

Aunque la seguridad de las ONG's mejora con el apoyo de las FAS, pueden confundirse con personal militar, constituyéndose en un objetivo militar válido; no obstante, no siempre perciben

²⁴ Rey, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Opus citada, p. 11.

²⁵ Pardo de Santayana y Gómez de Olea, José. *“Necesidad de cooperación y problemas de cooperación.”* Opus citada, pp. 234 y 235.

²⁶ Ibidem, pp. 232 y ss.

esta mejora y además, con la escolta sienten controlados sus movimientos, razones que han llevado a algunas a contratar una seguridad privada.²⁷ La relación riesgo-beneficio dependerá de cada operación en sí misma.

La capacidad de las fuerzas militares, su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, su capacidad para el despliegue ágil y ordenado sobre el terreno, para concentrar medios aparatosos en poco tiempo le sitúan en las mejores condiciones posibles en caso de emergencia.²⁸ Y es que las FAS disponen de una cultura adecuada para afrontar todo tipo de incidencias, de personal acostumbrado a trabajar en situaciones de estrés.

Por ello su utilización no es sólo necesaria sino obligada, por eficaz y eficiente. España cuenta por ello con una Unidad Militar de Emergencias. Otro caso claro, sería proporcionar seguridad para el desarrollo de los cometidos de las ONG. El debate se produce sobre la dimensión finalista y cuando ambas organizaciones participan simultáneamente en las labores directas de asistencia humanitaria.

Desde distintas fuentes se señala, entre otros aspectos, que las operaciones militares son más caras que las llevadas a cabo por agencias civiles (se basan en criterios de eficacia, no de eficiencia) a no ser que ya se encuentren desplegadas en la zona, en cuyo caso el costo marginal es residual; son más rápidas pero su despliegue está condicionado por razones políticas, además su cohesión y autosuficiencia, que son lo que les da ventaja en cuanto a rapidez y efectividad, dificultan su implicación a largo plazo y su adaptación al medio local.²⁹

Rey entre las críticas que realiza a la ayuda humanitaria prestada por las FAS señala que es cara, que supone un riesgo para los trabajadores humanitarios, que puede conllevar el rechazo de la

²⁷ Calvo Alvero, José Luis. "La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización." en Real Instituto Elcano. ARI nº 50/2008, pp. 2 y ss.

²⁸ Raggio, Benito. "Cooperación cívico militar en operaciones humanitarias." en VV. AA. VI Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fundación CIDOB, Ediciones Bellaterra 2008, p. 112.

²⁹ Ortiz Rocasolano, Telma. "La acción humanitaria en catástrofes naturales" en Santamarta del Pozo, Javier (dir). La cooperación entre lo civil y lo militar. IUGM, Madrid 2007, pp. 154 y ss.

población civil, ser parcial y servir como instrumento propagandístico de los Estados.³⁰ Se cita como ejemplo el caso de Somalia en 1994, que, según Senarclens, costó 2.000 millones de dólares para distribuir tan sólo 50 en ayuda humanitaria,³¹ pero éste se podría considerar como un caso extremo.

Consecuentemente, y aceptando los problemas, las limitaciones y las ventajas comparativas, por lo demás muy discutibles, en un primer estadio, el protagonismo de la intervención humanitaria corresponde a las FAS y a las fuerzas policiales por su rapidez, capacidad y la seguridad que aportan, para luego ser sustituidas por las ONG's en la medida en que éstas se encuentran a punto y las condiciones de seguridad lo hacen posible, lo cual permite el reforzamiento mutuo.

La cultura de trabajo de las ONG's es bien distinta de la propia de las FAS, su labor está orientada a largo plazo y suelen colaborar con las organizaciones locales y están o han estado presentes antes en el área. Su ventaja comparativa radica en su cultura, que permite integrar a las comunidades locales y sus recursos adaptándose al medio, su flexibilidad, la escala de sus movimientos, independencia, la eficiencia de su despliegue y la acción directa sobre los interesados. La cooperación en el día a día también es difícil al no contar ni el personal de las agencias ni el militar con una cultura de colaboración mutua.

La asistencia humanitaria depende en gran medida de su aceptación por las partes y los actores locales se encuentran allí antes de la llegada del personal internacional y continuarán después, por lo que se hace necesario respetar su sensibilidad e imparcialidad.

Además, a las agencias no les suele gustar la coordinación centralizada, lo que genera lagunas y redundancias. Otro problema es la distribución de la información; las agencias se quejan de que los militares demandan mucha información y difunden poca.³² Por otro lado, es importante que los actores militares entiendan la compleja red de asistencia humanitaria que incluye a las

³⁰ Rey, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Opus citada, pp. 55 y 56

³¹ David, Charles-Philippe. La guerra y la paz. Opus citada, p. 371.

³² Calvo Alvero, José Luis. "La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización." Opus citada, p. 6.

organizaciones humanitarias, gubernamentales, no gubernamentales locales, nacionales e internacionales.³³

Studer sostiene que las Fuerzas Armadas se interesan por las operaciones humanitarias porque sus relaciones con la población civil son capitales para el resultado de las operaciones y también como forma de legitimarse en su propio país; no obstante, son la única institución capaz de prestar la ayuda humanitaria necesaria para la supervivencia de la población civil con altos niveles de violencia. De hecho, advierte críticamente que los militares tienden a asumir que, al ser responsables de la seguridad, les corresponde la función principal en la coordinación de las actividades.³⁴

Otros autores cuestionan la independencia de las Fuerzas Armadas que se beneficia de la imagen pública de las ONG's, haciendo más fácil su misión y evitando, de paso, las declaraciones negativas del personal humanitario.³⁵ Se estaría de alguna manera instrumentalizando las organizaciones humanitarias en beneficio de las FAS. Por esta razón apunta Studer³⁶ que instituciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el contexto de operaciones de paz, han sido renuentes a colaborar con las FAS como forma de preservar así su neutralidad, previniendo posibles abusos de derecho y también por si llegara a ser necesaria su mediación.

Y es que la ayuda humanitaria de las FAS puede no ser desinteresada ya que también repercute en beneficio de la misión, buscando el entendimiento y aceptación de la población en el contexto de una operación militar, lo que genera una contradicción sino se desagregan unas de otras. Por tal motivo y atendiendo a la finalidad de estas actuaciones y con el fin de distinguirlas de las labores

³³ Pardo de Santayana y Gómez de Olea, José. *"Necesidad de cooperación y problemas de cooperación"* .*"La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización."* Opus citada, p. 233.

³⁴ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis. *"Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo."* Opus citada, p. 113

³⁵ Calvo Alvero, José Luis. *"La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización."* Opus citada, p. 2.

³⁶ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luis. *"Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo."* Opus citada, p. 113.

propriadamente humanitarias a este tipo de *ayuda* se la designará como cooperación cívico militar o CIMIC, reconociéndose así su orientación *militar*.³⁷

Además las FAS, y como parte del CIMIC, pueden encontrarse más interesadas en la realización de “*Quick Impact Projects*” (QIP), actuaciones humanitarias rápidas y relevantes, que aseguren su visibilidad y sean beneficiosos en términos de seguridad, mientras las organizaciones humanitarias pretenden actuaciones más sustanciales y orientadas a largo plazo.

La cuestión es que los principios rectores de Independencia, Imparcialidad y Neutralidad³⁸ que rigen la asistencia humanitaria pueden ser cuestionados como resultado de la colaboración con las FAS, en la medida en que las ONG’s pueden ser tratadas como una herramienta para el logro de objetivos militares; es muy citado el que Collin Powell las calificara en 2001 de *multiplicadores de fuerza en la guerra contra el terrorismo y una parte importante del equipo de combate*.³⁹

Queda claro que la utilización de ayuda humanitaria en operaciones de combate es muy contestada desde las agencias civiles, que la consideran una desnaturalización que se beneficia de los principios que regulan la acción humanitaria y de una ética. De modo que no pocas la rechazan mientras otras imponen condiciones que garanticen la neutralidad y el control civil.

Conceptos como el de misión integrada, a juicio de Rey,⁴⁰ subordina la acción humanitaria al logro de objetivos políticos de construcción de la paz y de reconstrucción de los Estados fallidos. Por eso, para algunos autores merece menos reservas utilizar a las FAS en ámbitos de postconflicto siempre que exista acuerdo de las partes o se haya alcanzado ya la paz. Los casos de Camboya, Bosnia-Herzegovina o Kosovo (y su doble visión bélica y humanitaria) pueden ser ejemplos exitosos de su aplicación.⁴¹

³⁷ AJP-9. NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine

³⁸ Médicos Sin Fronteras. Principios Básicos de la acción humanitaria.

³⁹ Calvo Alvero, José Luis. “*La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*.” Opus citada, pp. 3 y ss.

⁴⁰ Rey, Francisco et al. Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas. Opus citada, p. 29.

⁴¹ Rodríguez-Villasante y Prieto, José Luís. “*Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo*” Opus citada, p. 97.

Ejemplo de lo contrario es la condena a EE.UU en 1986 por parte del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya por *“uso ilegal de la fuerza”* al considerar que había prestado *“ayuda militar”* a la contra nicaragüense y no *“ayuda humanitaria”* como aducía en su defensa.⁴² Otro caso es el reparto de ayuda humanitaria en Afganistán por unidades de operaciones especiales vestidos con ropas civiles cuando organizaciones civiles realizaban simultáneamente esa labor.⁴³

Por consiguiente, aunque las acciones humanitarias y la participación militar con mandatos claros y en operaciones de paz pueden coexistir, la diferenciación entre ambas debe ser nítida y unos y otros deben tener claros los límites de su acción. Además, se debe formar a los militares para el desarrollo apropiado de las labores de ayuda humanitaria.

En el caso español, la Directiva de Defensa Nacional 01/2004 establecía como una de sus directrices *“conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participan en las acciones en el exterior en operaciones de ayuda humanitaria u operaciones de paz o de gestión de crisis”*, mientras los artículos 15.2 y 16.2. determinan como una de las misiones de las FAS el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. La Directiva de Defensa Nacional 01/2008 y 01/2012 perseveran en esta misma línea.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece como una de las misiones principales de las FAS *“contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”*.

Con este mandato político se han creado y desarrollado nuevas y específicas estructuras dentro de las FAS españolas para llevar a cabo estos cometidos y especializado medios humanos y técnicos con sustantivas inversiones, como la Unidad Militar de Emergencias (UME) y el Batallón CIMIC I del Ejército de Tierra (Cooperación Cívico-Militar). Creadas en 2005, estas dos unidades únicas y

⁴² Chomsky, Noam. *Estados canallas*. Editorial Paidós, Barcelona 2002., p. 29.

⁴³ Calvo Alvero, José Luis. *“La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización.”* Opus citada, p 4.

específicas sólo se entienden en relación con su utilización en el marco de la acción humanitaria y la cooperación con la sociedad civil.⁴⁴

Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria

Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa según los datos aportados por el MAEC

Año	Acción humanitaria computada al Ministerio de Defensa en euros	Número de acciones y países de destino de la acción humanitaria	% Acción humanitaria bilateral pública	% Acción humanitaria total pública
2003	15.126.024	5 (Argelia, Irán, Afganistán, Kosovo, y Bosnia y Hercegovina)	12,03	¿?
2004	937.741	6 (Haití, Irán, Granada, República Dominicana, Sri Lanka, Marruecos)	1,37	¿?
2005	24.238.366	7 (Haití, Kosovo, Indonesia, Pakistán, Afganistán)	22,42	¿?
2006	4.870.383	9 (Haití, Líbano, Bosnia, Kosovo y Mauritania)	4,45	1,97
2007	11.039.274	4 (Líbano)	9,3	6,00

Merece reseñarse que cuando desde algunas ONG's se reclama que no se emplee a las Fuerzas Armadas en labores de acción humanitaria, no sólo se están confundiendo fines y medios, sino también fines militares y políticos, tratando de deslegitimar los primeros atribuyéndoles una

⁴⁴ Moreno Izquierdo, Rafael. Fuerzas Armadas y acción humanitaria. Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero 2009.

finalidad propia y oculta cuando los fines son siempre políticos por más que los objetivos sean militares, en países en los que se ejerce un indubitativo control civil y democrático sobre las FAS.

Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria

Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa por países de destino y años (miles de euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	Total	% del total
Indonesia			13.487,9			13.487,9	26,6
Líbano				2.130,1	11.039,7	13.169,3	26,0
Bosnia Hc.	8.110,1			184,9		8.295,0	11,0
Afganistán	1.253,5		2.154,2	2.154,2		5.562,1	10,1
Kosovo	5.665,0		526,1	700,9		6.892,0	9,9
Pakistán			1.730,1	1.730,1		3.460,3	6,8
Haití		112,0	494,4	1.826,3		2.432,8	4,7
Irán	63,3	297,1		1.826,3		2.186,9	4,1
Sri Lanka		175,9				175,9	-
Granada		149,7				149,7	-
Marruecos		124,7				124,7	-
Rep. Dominicana		78,1				78,1	-
Argelia	33,9					33,9	-
Mauritania				28,0		28,0	-
Total						56.211,7	

Figura 15. Evolución de la acción humanitaria imputada a Defensa hasta 2009⁴⁵

Por lo expuesto, el auténtico debate no se establecería en cuanto a los medios, entre medios militares / ONG's, sino en cuanto a los fines, entre fines políticos / fines de las ONG's. En cualquier

⁴⁵ Ibidem.

caso, llama la atención y hasta parece incongruente que desde ciertas ópticas – con discursos a veces cargados de manidos apriorismos - se quiera dar tal primacía a la iniciativa privada frente a la estatal.

Para Santamarta el hecho de que muchas ONG's tengan un marcado tinte político o confesional, si bien no les resta profesionalidad, sí les condiciona, lo que llevaría al debate sobre que condicionamientos deben imperar cuando las víctimas son el primero y el último objetivo.⁴⁶ Y es que los miembros de no pocas de estas organizaciones más propiamente que pacifistas son antimilitaristas, concepto distinto del anterior y que dificulta las relaciones con las FAS. Si el primero de los términos es compartido por casi todos los militares, el segundo no es de aceptación natural ni por los militares ni por las sociedades en su conjunto, además de ser un discurso no pocas veces excesivamente voluntarista.

Es pues necesario el conocimiento mutuo, que deshaga clichés, estereotipos, pasadas frustraciones, desideologice, humanice, permita ver los muchos espacios compartidos y conocer los procedimientos, cultura, constreñimientos, mecánicas y filosofías de actuación... genere mutuo aprecio y acabe por dotar a cada una de las partes de un lenguaje, una narrativa común.

La solución a todos estos debates y problemas que entraña un carácter aún novedoso y todavía no suficientemente desarrollado, es que la interacción y el paso del tiempo permita darles una solución práctica y ponga, de partida, a cada actor en una actitud sinérgica. Como decía el conde de Saint-Exupery *“si queréis que los hombres se entiendan ponedles a hacer cosas juntos”*.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE*

⁴⁶ Santa Marta del Pozo, Javier. *“Antecedentes de la cooperación civil y militar”* Opus citada, p. 65.