

La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización

*José Luis Calvo Albero**

Tema: La presencia de las agencias humanitarias internacionales y de las fuerzas militares en las operaciones de estabilización y reconstrucción genera tanto problemas como oportunidades de cooperación.

Resumen: La cooperación entre agencias humanitarias internacionales y fuerzas militares se ha convertido en un elemento esencial en cualquier intervención de respuesta a crisis. Pero no se trata de una relación fácil. A las dificultades de coordinar organizaciones con estructuras y procedimientos muy diferentes se une la mutua desconfianza e, incluso, cierta hostilidad fruto de distintas filosofías sobre la naturaleza y resolución de los conflictos armados. Pese a todas las dificultades, la experiencia es en general positiva, aunque persisten todavía algunos puntos de fricción que pueden llegar a convertirse en desacuerdos paralizantes. Este ARI analiza las dificultades que afectan a la cooperación sobre el terreno entre actores civiles y militares, para delimitar áreas de responsabilidad y definir medidas que puedan facilitar una relación fluida entre ambos.

Análisis: En las últimas décadas, la presencia de agencias humanitarias internacionales en zonas de conflicto se ha convertido casi en una constante, de manera que la interacción entre fuerzas militares y agencias humanitarias de Naciones Unidas forma ya parte de los procedimientos habituales de gestión y resolución de conflictos. Para las fuerzas militares desplegadas en cualquiera de estos escenarios, la coordinación con las agencias humanitarias es una tarea de gran importancia, pero compleja porque a veces coinciden sobre el terreno cientos, a veces miles, de organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes en algunos escenarios de crisis, como las 2.350 registradas por el Ministerio de Economía afgano en 2005. Si en cualquier tipo de escenario la cooperación entre fuerzas militares y agencias humanitarias resulta de suma importancia, se convierte en esencial cuando se trata de llevar a cabo operaciones en las que el objetivo final no es tanto derrotar a un adversario como lograr la vuelta a la normalidad en un Estado o territorio determinado. Tales operaciones reciben nombres diversos: de apoyo a la paz, de estabilización, de respuesta a crisis o de seguridad y estabilización (*Security and Stabilisation Operations*, SASO) pero su denominador común es que la ayuda humanitaria y el apoyo a la reconstrucción y el desarrollo juegan un papel tan importante como la seguridad.

La cooperación es necesaria, en primer lugar, por motivos meramente operativos, ya que con frecuencia agencias civiles y fuerzas militares buscan objetivos, si no comunes, sí coincidentes en muchos puntos. En segundo lugar por cuestiones de seguridad, ya que la

* *Teniente coronel del ET y jefe de oficiales de enlace CIMIC en el Cuartel General de ISAF VII*

protección, e incluso en ocasiones la evacuación del personal humanitario, puede estar entre las responsabilidades de la fuerza militar. Y, por último, por una cuestión de imagen pública en la medida que un mayor conocimiento de las operaciones y fuerzas militares por las ONG mejora la percepción de sus cometidos, y se evita que la falta de comprensión acabe reflejada en comentarios y declaraciones negativas del personal humanitario a los medios de comunicación. En ocasiones con tanta trascendencia como las que tuvieron, por ejemplo, las críticas de ACBAR, la coordinadora de ONG internacionales en Afganistán, al uso indiscriminado de la fuerza por parte de unidades militares.¹

Para atender a la relación con organizaciones civiles en este tipo de escenarios apareció el concepto CIMIC (Cooperación Cívico- Militar) en el ámbito de las fuerzas armadas de diferentes países. CIMIC no es un concepto nuevo, sino una evolución de la tradicional función logística de Asuntos Civiles, adaptada a los nuevos escenarios y misiones. La función esencial de CIMIC en una operación militar es servir de enlace con las instituciones y agencias civiles presentes en el área de operaciones donde esa fuerza actúe, logrando la necesaria coordinación y cooperación en sus actividades respectivas; todo ello en beneficio de la misión asignada según la definición de la OTAN (*AJP-9 NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine*). El desarrollo del concepto CIMIC ha supuesto la aparición de secciones especializadas en los cuarteles generales y de unidades CIMIC sobre el terreno, creando sinergias entre fuerzas militares y actores humanitarios muy beneficiosas para los objetivos de ambos. La mejora en la seguridad que pueden aportar las primeras difícilmente puede mantenerse si no viene acompañada por progresos en ayuda humanitaria, reconstrucción y desarrollo. Y, a su vez, estos progresos son imposibles sin el paraguas de seguridad que proporcionan las fuerzas militares. Así pues, ambas partes se necesitan, e incluso podría decirse que están condenadas a entenderse, pese a sus múltiples diferencias.

Inicialmente, la diferente naturaleza de las misiones de ambos actores produce desconfianza mutua. Mientras que las agencias humanitarias de Naciones Unidas y las ONG fundamentan su intervención en la neutralidad y la independencia de cualquier interés que no sea el meramente humanitario o de desarrollo, las fuerzas armadas son siempre un instrumento de sus gobiernos, y atienden a sus intereses incluso cuando se encuentran encuadradas como “cascos azules” de Naciones Unidas. Esta dependencia estatal genera desconfianza entre las agencias humanitarias, y se traduce en cautelas y prejuicios a la hora de colaborar con fuerzas militares, porque siempre existe la sospecha de que estas últimas puedan actuar con parcialidad, favoreciendo a un bando determinado o buscando una situación final que no tenga como prioridad la actuación humanitaria.

Neutralidad y competencia: síntomas de la desconfianza

En realidad, esta desconfianza tiene un impacto variable en las relaciones sobre el terreno y habitualmente menor de lo que se podría esperar. En operaciones puramente humanitarias, como el socorro en caso de desastres; o en aquellas operaciones de mantenimiento de la paz en las que la violencia se reduce a casos aislados, la repercusión práctica es mínima. Pero aumenta notablemente cuando la intervención de las fuerzas militares y de los actores humanitarios se enfrenta a una resistencia violenta y organizada. La aparición de bandos en lucha obliga a las agencias civiles a limitar sus

¹ “Afganistán, NGO Network Raps International Forces over Civilian Deaths”, *Integrated Regional Information Networks*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, junio de 2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=72838>.

relaciones con la fuerza militar para preservar su neutralidad. Sin embargo, se encuentran con el problema de que, en ocasiones, resulta muy difícil aplicar la neutralidad sobre el terreno, pues cualquier acción que se realice en un conflicto, por humanitaria y desinteresada que sea, tiene consecuencias que pueden beneficiar a un bando o a otro.

A veces la colaboración se hace inevitable, pese a los problemas a la hora de mantener la neutralidad. Un ejemplo es la actual situación en Afganistán. ISAF es una fuerza multinacional que se creó y desarrolló al amparo de sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad y su mandato consiste en apoyar al gobierno de Afganistán, extendiendo su autoridad a todo el país y creando un entorno estable. La Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) se creó poco después y su mandato, que se mantiene en lo esencial hasta hoy, es promover la paz y estabilidad en ese país, liderando los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo del gobierno de Afganistán, para reconstruir el país y reforzar los cimientos de la paz y la democracia constitucional. Ambos mandatos colocan a ISAF y UNAMA en una situación de colaboradores naturales, pero al mismo tiempo ponen en duda la neutralidad de ambos, al menos desde la perspectiva de los grupos que se oponen violentamente al actual gobierno de Kabul. UNAMA ejerce un papel de liderazgo y coordinación sobre las agencias de Naciones Unidas –y lo intenta con otras ONG con éxito diverso–, con lo que en consecuencia éstas pueden ser vistas también como actores hostiles por los insurgentes.

El problema de la neutralidad se convierte en crítico cuando se producen intervenciones militares no sancionadas por el Consejo de Seguridad. Pero incluso aquí, la dinámica de los acontecimientos y el pragmatismo empujan en ocasiones a las agencias humanitarias a la colaboración. Por ejemplo, y ante la avalancha de refugiados expulsados de Kosovo en 1999, la OTAN gestionó gran parte de los campos de acogida, lo que generó una avalancha de críticas de diversas agencias humanitarias. A pesar de ello, y ante la magnitud del problema, dichas agencias, especialmente la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), terminaron por intervenir en la crisis, no sin grandes controversias internas. Algunas organizaciones intentaron operar también en Serbia, para mantener el principio de neutralidad, pero su actuación se diluyó entre las dificultades puestas por las autoridades. Además, la mayor magnitud de los problemas humanitarios en las fronteras de Macedonia y Albania les llevó a actuar en mayor medida en esas zonas, con lo que se produjo la impresión de que, en ese conflicto, las agencias civiles habían apoyado claramente a uno de los bandos. Esta percepción,² acentuada por el hecho no deseado de que su intervención permitió a la OTAN liberar fuerzas asignadas a tareas humanitarias en Macedonia para su empleo en operaciones de combate, generó controversia y autocrítica en el seno de muchas de estas organizaciones.

En definitiva, las agencias civiles se encuentran enfrentadas a un problema de difícil resolución. Su naturaleza neutral e independiente choca en ocasiones con la necesidad práctica de colaborar con las fuerzas militares. Y, aunque el pragmatismo suele allanar el camino sobre el terreno, pueden darse casos en los que algunas organizaciones se nieguen rotundamente a una colaboración que consideran antinatural. Las fuerzas militares deben entender el carácter neutral e independiente de las agencias civiles, y no exacerbar su malestar considerándolas y tratándolas como una herramienta de apoyo a sus objetivos. Declaraciones como la que hizo el secretario de Estado de EEUU Colin

² Toby Porter, “The Partiality of Humanitarian Assistance. Kosovo in Comparative Perspective”, <http://www.jha.ac/articles/a057.htm>.

Powell denominando a las ONG “multiplicadores de fuerza en la guerra contra el terrorismo”, provocan la lógica indignación entre los agentes humanitarios.³ Pero las agencias civiles también deben entender que la neutralidad, o al menos la imagen de neutralidad, es algo que con frecuencia depende más de la percepción e intereses ajenos que de la voluntad propia.

Otro punto de fricción de mayores consecuencias es la competencia por la distribución de la ayuda humanitaria y el apoyo a la reconstrucción y el desarrollo. Las agencias civiles se encuentran con una creciente actividad militar en este campo, que en ocasiones interpretan como una desnaturalización de los principios humanitarios.⁴ No solo eso, sino que también consideran que no resulta especialmente eficaz,⁵ pues las fuerzas militares no tienen ni la preparación ni la visión de conjunto ni la requerida neutralidad para llevar a cabo un programa eficaz de ayuda humanitaria.⁶

La confusión como fuente de riesgo para la acción humanitaria

Pero lo más grave todavía, desde el punto de vista de las agencias civiles, es que la implicación de fuerzas militares en estas actividades provoca una peligrosa confusión que pone en riesgo su seguridad. La población local, que recibe ayuda tanto de militares como de civiles, tiende a pensar que ambos son una misma cosa. Y lo mismo ocurre con los posibles grupos insurgentes, a quienes resulta difícil identificar los elementos diferenciadores entre unos y otros, pudiendo llegar a la conclusión de que ambos constituyen manifestaciones diferentes de la misma estrategia hostil. La denuncia de estos riesgos se ha hecho frecuente en Afganistán donde Médicos sin Fronteras, por ejemplo, padeció el asesinato de cinco de sus miembros en 2004. Las críticas más duras se han dirigido contra algunas unidades militares norteamericanas que reparten ayuda humanitaria en atuendo civil, sin utilizar sus uniformes y distintivos militares. Se trata normalmente de unidades de operaciones especiales, o equipos de inteligencia que utilizan la ayuda humanitaria como medio para obtener información y apoyos. Los críticos argumentan con lógica que estos procedimientos proyectan una sombra de sospecha sobre cualquier organización civil que reparta ayuda humanitaria. Y eso puede hacer que su personal sea objeto de ataque simplemente por el riesgo de que puedan considerarse agentes de inteligencia.

Sin embargo, esta forma de actuar es más bien excepcional y las fuerzas armadas realizan las tareas de ayuda humanitaria perfectamente identificadas. En ocasiones deben asumir estas tareas de forma obligada, dedicando a ello parte de sus limitados recursos, cuando no hay nadie más para llevarlas a cabo, caso de determinadas zonas del sur y el este de Afganistán donde la inseguridad es tal que las agencias civiles apenas pueden actuar, o cuando se producen emergencias en sus zonas de despliegue. También lo hacen cuando la tarea es urgente porque de ello depende la pérdida de vidas, o cuando sólo ellos disponen de equipos como los helicópteros pesados, o los aviones con capacidad para operar desde pistas no preparadas. Como ejemplo, ISAF desplegó 40 helicópteros durante el terremoto en el nordeste de Pakistán, en 2005, pese a que eso

³ Colin Powell, “Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non Governmental Organizations”, 2001, http://www.yale.edu/lawweb/avalon/sept_11/powell_brief31.htm.

⁴ Jordi Raich, “Impacto de la Actuación Militar en el Ámbito Humanitario”, *Jornadas de Humanitarismo Militar, Militarismo Humanitario*, Centre D’Estudis per la Pau J.M. Délas, 2006, <http://www.justiciaipau.org/centredelas/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=85>.

⁵ Sergio Vieira de Mello, “Towards Co-operation Between Humanitarian Aid and Military Forces”, *XII NATO Workshop*, Dresde, 1995, extraído de <http://www.csd.org/95Book/deMello.htm>.

⁶ “Iraq: Humanitarian Military Operations”, *Oxfam Briefing Paper 41*, marzo de 2003, http://www.oxfam.org/en/policy/briefingpapers/pp030312_iraq_hummil_relations.

significó una pausa en algunas de sus operaciones de combate en Afganistán. Lo mismo ocurrió durante el *tsunami* de 2004 en el sureste asiático o en las inundaciones de Mozambique en el año 2000, donde las operaciones de socorro y salvamento solo pudieron abordarse en la escala necesaria con el apoyo de este tipo de medios militares.

Por último, también es cierto que, en ocasiones, las fuerzas militares utilizan la ayuda humanitaria y los proyectos de reconstrucción como medio de apoyo al combate. Esto se hace sobre todo cuando la misión implica enfrentarse a una insurgencia bien organizada, como es actualmente el caso en Irak y Afganistán. Algunas doctrinas militares, como la británica, señalan como una de las utilidades de CIMIC la mejora en la protección de la fuerza (*Interim JWP 3-90*, Joint Concepts and Doctrine Centre, 2003) mediante la realización de pequeños proyectos y la entrega de ayuda humanitaria. Por ejemplo, si una unidad militar ha de establecerse cerca de una aldea y la actitud de sus habitantes es desconfiada, la realización de algunos proyectos, como excavar pozos de agua potable o reparar el tejado de la escuela local, contribuirá a mejorar la relación con la unidad militar y reducirá la colaboración con la insurgencia. En definitiva, los proyectos realizados contribuirán a ganarse los corazones y las mentes de la población local, elemento esencial en cualquier estrategia contrainsurgencia.

También puede ocurrir que fuerzas militares emprendan acciones humanitarias como compensación de daños. En algunas operaciones las unidades militares pueden causar graves desperfectos en propiedades particulares e infraestructuras, y las ventajas tácticas que puedan obtener quedan anuladas por la pérdida de apoyo popular. Un caso muy ilustrativo fue el de la Operación Medusa, llevada a cabo por tropas canadienses al oeste de Kandahar en septiembre de 2006. Se trataba de desalojar a grupos de insurgentes de una zona de granjas, viñedos y cultivos en la que se habían hecho fuertes. El uso de blindados, artillería y ataques aéreos provocó graves daños en los cultivos y en algunas edificaciones, causando la lógica indignación entre los granjeros. Fue necesario diseñar un programa de reconstrucción y compensaciones para evitar la pérdida total del apoyo popular en la zona. A raíz de este hecho, ISAF habilitó un fondo permanente para atender a gastos provocados por este tipo de compensaciones.

En cualquier caso, el empleo de la ayuda humanitaria como medio de apoyo al combate es objeto de las críticas más duras por parte de las agencias civiles, pero resulta difícil que los ejércitos abandonen este enfoque, y menos en la actualidad, cuando la mayoría de los conflictos tienen una naturaleza asimétrica, y la actitud de la población local resulta determinante para el éxito o el fracaso. Algunas agencias podrían admitir la práctica con condiciones, como hacerlo de forma subsidiaria, como último recurso, a solicitud de las agencias, bajo control civil y garantía de neutralidad o que el personal militar vaya claramente identificado como tal. Estas condiciones facilitarían la coordinación de las acciones humanitarias llevadas a cabo por civiles y militares pero siempre habrá motivos de controversia.

La dificultad de cooperar en el día a día de las operaciones

En aquellas zonas en las que la presencia de las agencias humanitarias resulta peligrosa, la solución militar habitual para facilitar su acceso suele ser la escolta y protección directas. Pero esto no se acepta con frecuencia por las agencias civiles. Primero porque supone el control militar de todos sus movimientos; segundo porque favorece la confusión entre civiles y militares apuntada más arriba y, tercero, porque la escolta militar no significa necesariamente una disminución del riesgo de ataque. Por el contrario, una columna escoltada por blindados tiene muchas más posibilidades de ser atacada que los vehículos aislados, fáciles de camuflar como parte del tráfico local. Por eso muchas

agencias eligen esta última opción, operando en lo que denominan “bajo perfil” y otras optan directamente por contratar los servicios de compañías de seguridad privadas (por ejemplo, algunas agencias de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja – ICRC– y ONG como CARE han contratado en Irak los servicios de protección de *Armor Group*). Estas medidas preservan su independencia pero añaden nuevos riesgos y costes de imagen. La negativa a aceptar escoltas exaspera en ocasiones a los mandos militares porque no pueden garantizar áreas ni itinerarios seguros como prefieren alternativamente las agencias civiles, ya que eso significa empeñar una gran cantidad de fuerzas y recursos, que rara vez están disponibles y, además, será difícil que los actores humanitarios se limiten a actuar en áreas previamente aseguradas porque eso va en contra de su naturaleza independiente.

Otra característica de las agencias civiles que resulta difícil de digerir para la mentalidad militar, a pesar de la experiencia CIMIC mencionada, es su desinterés habitual por la coordinación. La independencia de las agencias hace muy difícil que se interesen por cualquier coordinación centralizada. Ni siquiera entre las propias agencias del sistema de Naciones Unidas existe el hábito de coordinación pese a que disponen de una agencia específicamente dedicada a ella, la UNOCHA. La descoordinación tiene puntos negativos, como la aparición de lagunas y redundancias, tanto en ayuda humanitaria como en los procesos de reconstrucción y desarrollo. Algunas zonas pueden verse excesivamente beneficiadas y otras quedarse sin el necesario apoyo. Precisamente una de las tareas de CIMIC consiste en intentar detectar estas anomalías e informar de ello a las agencias civiles. Pero, por otro lado, el gran número de iniciativas independientes llevadas a cabo por multitud de agencias puede tener un efecto sinérgico, creando una dinámica de desarrollo mucho más efectiva que una acción centralizada. Así pues, la actitud más práctica, tanto por parte de las fuerzas militares como de las agencias civiles, consiste en intentar disminuir los efectos más negativos de la descoordinación, esencialmente mediante el intercambio de información, dejando que el caos aparente ejerza sus efectos más positivos.

El intercambio de información es otro punto habitual de discordia que afecta a la seguridad y a la confianza en la coordinación. Las agencias civiles se suelen quejar de que los militares piden mucha información y proporcionan poca. En muchas ocasiones esto se debe a que los sistemas de clasificación de seguridad que las fuerzas militares aplican a sus documentos son muy estrictos, e impiden que mucha información pueda salir del ámbito militar e incluso, en el caso de la OTAN, circular libremente dentro de sus propios cuarteles generales. Las agencias civiles se quejan de estas restricciones a las que no están acostumbradas y sospechan a veces que el intercambio de información sirve para controlar a las agencias civiles, o para utilizarlas en actividades operativas. La solución probablemente pasa por una remodelación de los sistemas de clasificación de seguridad militar, especialmente los de la OTAN, para hacerlos más flexibles y permitir un mayor flujo de información que estreche la coordinación.

Conclusiones: A pesar de la enumeración de conflictos potenciales señalados, la relación entre fuerzas militares y agencias humanitarias suele ser mejor de lo que se piensa habitualmente. Y mejora en los niveles más bajos de las respectivas cadenas de mando, ya que las difíciles condiciones que deben afrontar unos y otros sobre el terreno, obligan a una cooperación más estrecha. Pero todavía existen algunos desacuerdos y malentendidos, que en ocasiones afectan a una cooperación que resulta absolutamente esencial.

En general, unos y otros deben aceptar el reparto natural de responsabilidades. Las fuerzas armadas están diseñadas para tareas de seguridad, mientras que la ayuda humanitaria y la reconstrucción son propias de las agencias civiles. Simplemente esto ya obliga a ambos al menos a la coordinación, pues seguridad y reconstrucción están totalmente interrelacionadas. Y, al mismo tiempo, deja claras las responsabilidades de cada uno. Evidentemente en un escenario real las cosas no son tan sencillas, y existen espacios grises donde pueden surgir fricciones cuando se solapan las acciones humanitarias sin coordinación. Las fuerzas militares necesitan en ocasiones realizar tareas de ayuda humanitaria, reconstrucción y desarrollo. Y las agencias humanitarias prefieren a veces buscar una seguridad propia, para garantizar su independencia. En estas zonas grises el entendimiento pasa normalmente por mantener las responsabilidades generales de cada uno, coordinando con el otro las posibles "intrusiones" en su campo. La coordinación y el intercambio de información son en este sentido insustituibles.

Resulta importante que las fuerzas militares comprendan la naturaleza neutral e independiente de las agencias humanitarias, que puede llegar hasta el punto de trabajar en el territorio de ambos bandos en un conflicto armado, como lo ha estado haciendo la Cruz Roja durante más de un siglo. Y las agencias deben comprender que cualquier acción humanitaria puede ser aprovechada por un bando en conflicto, y poner en entredicho su neutralidad. En el mundo real resulta difícil mantener una imagen de perfecta neutralidad y poner su búsqueda en primera prioridad sólo conduce a la difícil situación de elegir entre proporcionar la ayuda o preservar la imagen. A grandes rasgos, las organizaciones militares deben mostrarse más flexibles en sus procedimientos de relación con las agencias civiles, especialmente a la hora de compartir la información, o diseñar los procedimientos de seguridad. Pero estas últimas deben ser también conscientes de las peculiaridades de las organizaciones militares, diseñadas para hacer frente a una situación de violencia generalizada. Y también deben comprender que ahí radica su principal utilidad.

En definitiva, se trata de reconocer la existencia de dificultades para la coordinación humanitaria pero también de reconocer la necesidad de mejorar la relación entre actores civiles y militares. Entre la negación y la magnificación de los problemas de su coordinación queda un amplio espacio para la coordinación en beneficio de las poblaciones asistidas en situaciones de crisis.

José Luis Calvo Albero

Teniente coronel del ET y jefe de oficiales de enlace CIMIC en el Cuartel General de ISAF VII