

# FUERZAS ARMADAS Y ACCIÓN HUMANITARIA. DEBATES SOBRE SU UTILIZACIÓN CONJUNTA

Federico Aznar Fernández-Montesinos

*Capitán de corbeta*

Escribía el profeta Isaías:

«Y volverán sus espadas en rejas de arado, y sus lanzas en hoces» (Isaías 2:4).

Pero en un mundo tan complejo como el nuestro, 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 afectar a alguna de las partes e incumbir al conjunto de la misión. La existencia de un debate sobre su utilización conjunta adelanta la necesidad de articular los mecanismos precisos para su correcto enlace y de establecer los procedimientos adecuados que subsanen malentendidos e impidan todo tipo de abuso o instrumentación.

En principio, como señala Studer (1), las Fuerzas Armadas deberían, simplemente, proporcionar los medios –seguridad principalmente– para que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) desarrollen su misión. No obstante, 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: 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 crecientes de hostilidad (en este ambiente la presencia de agencias humanitarias es inversamente proporcional al tamaño del despliegue de las Fuerzas Armadas) para la contención de las partes y el auxilio a la población civil.

En la primera mitad de los años 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 humanitarios acabasen integrando sus esfuerzos en un proceso político y, por consiguiente, no pudiesen escapar de una mayor o menor politización de su actuación. El resultado fue que ya entonces se abogaba por la creación de un espacio humanitario, entendiendo por tal a una región para la acción neutral e imparcial en medio de un conflicto (2).

---

(1) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, p. 99, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» (IUGGM), Madrid, 2007.

(2) MAZARRO CIARÁN, Fernando: «Desmontando tópicos y conocimiento mutuo», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 284-285, IUGGM, Madrid, 2007.

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 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, en el año 2005, hubiera 2.350 agencias 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 Fuerzas Armadas 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 la falta de consenso social e internacional con que se produjo el conflicto (4). Para la actuación coordinada entre Fuerzas Armadas y ONG debe existir, en primer término, acuerdo en los fines y, después, en los medios.

En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones de ayuda humanitaria y las Fuerzas Armadas 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 aquéllos. En el caso de fuerzas nacionales, dependerá de la naturaleza de su misión y del conflicto de que se trate, no así en el supuesto de una catástrofe. Esta situación 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 1.

Incluso se ha llegado a hablar de una creciente «militarización» de la ayuda humanitaria con el despliegue de las Fuerzas Armadas para la realización de actividades humanitarias consecuencia la confusión entre acción política, acción militar y acción humanitaria propia de las nuevas guerras, generándose un debate trascendental sobre si deben actuar en paralelo o pueden coincidir en los objetivos (6).

Pero sí la guerra se ha transformado, hay autores que estiman que la ayuda humanitaria también; así, Batallas Sordo (7) considera que el concepto de acción humanitaria ha

---

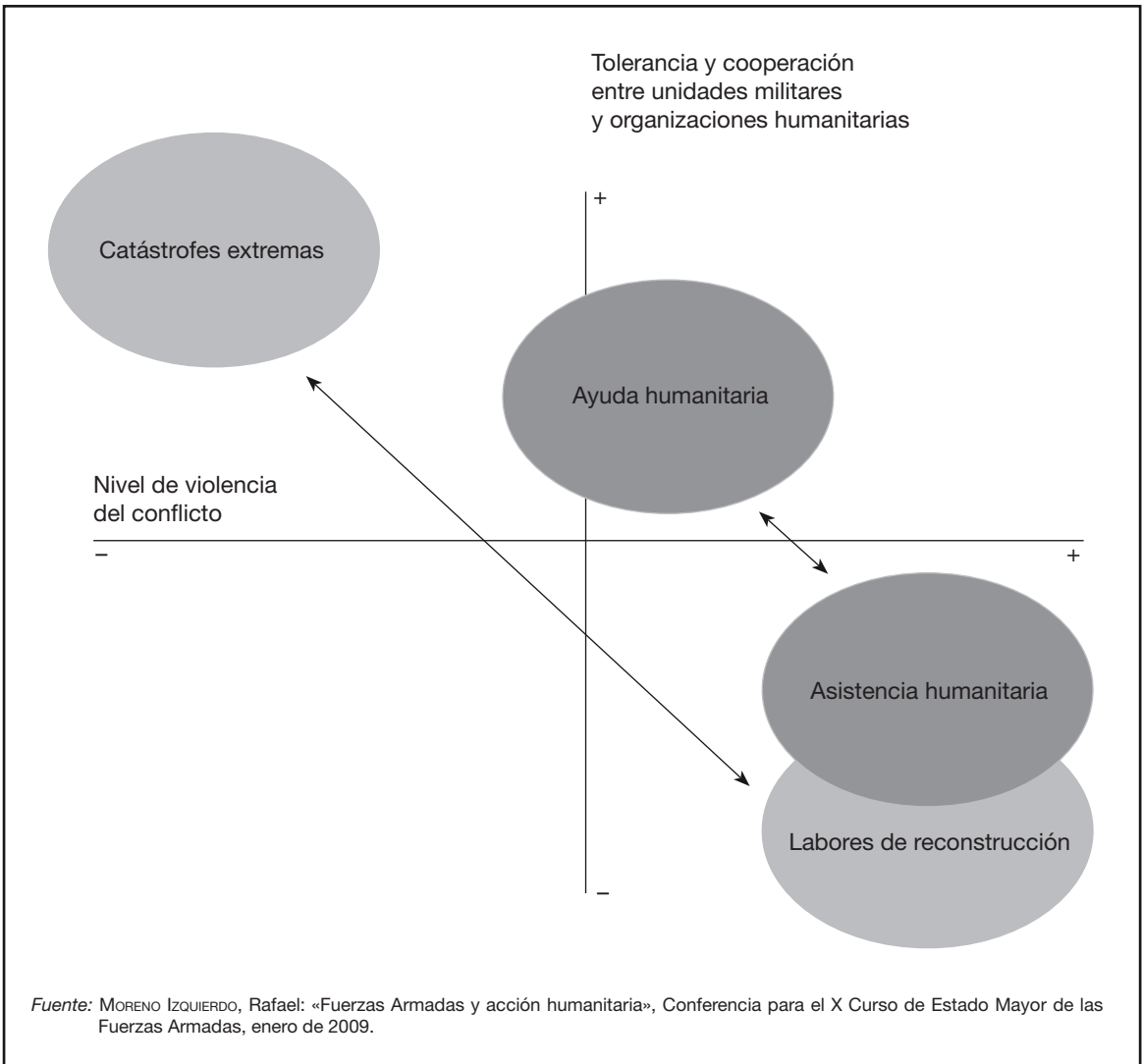
(3) SANTAMARTA DEL POZO, Javier: «Antecedentes de la cooperación civil y militar», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar, opus citada*, p. 67, IUGGM, Madrid, 2007.

(4) DE DOMINGO ANGULO, José Jaime: «La labor de las ONG y la dificultad de coordinar la acción humanitaria», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar, opus citada*, pp. 205 y siguientes, IUGGM, Madrid, 2007.

(5) PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José: *Necesidad y problemas de cooperación*, pp. 237 y siguientes.

(6) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», *opus citada*, p. 78.

(7) BATALLAS SORDO, Carlos: «El trabajo humanitario en zonas de conflicto», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar, opus citada*, p. 135, IUGGM, Madrid 2007.



**Figura 1.- Cooperación Fuerzas Armadas y ONG en relación con la violencia.**

experimentado una transformación paralela al incremento de su entidad, pasando de ser recibida sin asomo de duda, a serlo con recelo y desconfianza. Por si fuera poco, los actores humanitarios no son los únicos civiles que intervienen en los conflictos al compartir escenario con otros civiles contratados por los países –entre otros las célebres compañías privadas de seguridad– o que trabajan por cuenta propia.

El debate sobre la utilización de recursos militares para fines humanitarios es antiguo. Algunas ONG (8) 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

(8) ONU *et al*: «Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencias complejas», marzo de 2003; segunda revisión, marzo de 2006, en <http://ochaonline.un.org/>

que no haya otra alternativa. OXFAM (9), por su parte, considera que en 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 uso de recursos militares) y ser limitada en el tiempo.

Con la promulgación por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el año 1994 de las «Directrices de Oslo» se priman los aspectos civiles sobre los militares pero únicamente en los casos referidos a operaciones de socorro frente a desastres naturales, estableciendo y sólo en este marco, la primacía de lo civil (10).

Así, cuando la seguridad se encuentra seriamente comprometida parece que deben ser las Fuerzas Armadas las que recaben para sí la operación, pero teniendo siempre en consideración a los agentes humanitarios. En esta línea, la doctrina revisada de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sobre la Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) establece la primacía de la misión sobre las consideraciones de tipo humanitario. Pero eso no quita ni excluye la necesidad de encontrar consensos ni de articular mecanismos que los hagan posibles (11).

Los principios del Comité Permanente Interagencias 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 (12).

Los principios rectores de la acción humanitaria formulados por el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU (UNOCHA) –humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad– (13) no deben tener en cuenta decisivamente consideraciones de tipo político o militar.

La imparcialidad implica que la ayuda no debe responder a intereses partidistas, ni políticos ni de ninguna otra índole, la neutralidad asegura que no toma parte por ninguno de los partícipes y la independencia que es ajena a cualquier tipo de presión. La humanidad señala que se debe proporcionar prevención y alivio a los sufrimientos de manera acorde con la dignidad humana (14).

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 consecuen-

---

(9) OXFAM Internacional: «Posición de OXFAM Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares», en [http://www.oxfam.org/en/files/oihumpolicy/military\\_aid\\_es.pdf](http://www.oxfam.org/en/files/oihumpolicy/military_aid_es.pdf), septiembre de 2007.

(10) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», *opus citada*, p. 103.

(11) *Ibidem*, p. 100.

(12) *Ibidem*, p. 104.

(13) Médicos Sin Fronteras: *Principios básicos de la acción humanitaria*.

(14) DE DOMINGO ANGULO, José Jaime: «La labor de las ONG y la dificultad de coordinar la acción humanitaria», *opus citada*, p. 198.

cias políticas y la cuestión es aprovecharlas para construir la paz (15); otros discuten la independencia, cuando no pocas ONG se encuentran ligadas a Estados, cuanto menos económicamente (16).

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 (17).

Considera que el objetivo primordial de las operaciones militares es la restauración de la paz y contribuir a la solución pacífica del conflicto; mientras, y diferente de lo anterior, con la ayuda humanitaria se pretende salvar vidas y debe llevarse a cabo paralelamente (y al margen) de un proceso político que acabe con las causas subyacentes del conflicto (18). 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. 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» (19).

Tras el Informe Brahimi en el año 1994 se produjo un reforzamiento del mandato de Naciones Unidas y una reinterpretación del principio de neutralidad, resultado natural del hecho de haberse autorizado a actuar contra aquella parte en caso de ser necesario para el cumplimiento de su mandato (20).

Las tareas humanitarias que llevan a cabo las Fuerzas Armadas, 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 (21).

Studer (22), 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. Por ello considera que las organizaciones humanitarias deben mantener su independencia al tiempo que sostener estrechas consultas con las Fuerzas Armadas. Idea esta compartida por Francisco Rey:

---

(15) 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.

(16) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, pp. 9 y siguientes.

(17) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», *opus citada*, p. 79.

(18) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, opus citada, p. 55.

(19) DAVID, Charles-Philippe: *La guerra y la paz*, p. 367.

(20) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, opus citada, p. 26.

(21) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», *opus citada*, p. 97.

(22) *Ibidem*, p. 80.

«Las acciones militares pueden detener una matanza, controlar la violencia, asegurar 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» (23).

Formas de relación hay muchas; oscilan entre la mera coexistencia, cuando no existen objetivos comunes, y alcanzan hasta la cooperación en una estrategia acordada cuando sí existen. En el primer caso hace falta coordinación para evitar roces innecesarios entre quienes están trabajando al lado; en el segundo caso también hace falta 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 (24).

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) (25).

Aunque la seguridad de las ONG mejora con el apoyo de las Fuerzas Armadas, pueden confundirse con personal militar, constituyéndose en un objetivo militar válido; no obstante, no siempre perciben esta mejora y además, con la escolta sienten controlados sus movimientos, razones que han llevado a algunas a contratar una seguridad privada (26). La relación riesgo-beneficio dependerá así y para estas organizaciones 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 (27). Y es que, las Fuerzas Armadas disponen de una cultura adecuada para afrontar todo tipo de incidencias, de personal acostumbrado a trabajar en situaciones de estrés.

Por esta razón su utilización no es sólo necesaria sino obligada, por eficaz y eficiente. España cuenta por ello con una Unidad Militar de Emergencias (UME). Otro caso claro, sería proporcionar seguridad para el desarrollo de los cometidos de las ONG. El debate

---

(23) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, opus citada, p. 11.

(24) PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José: «Necesidad de cooperación y problemas de cooperación», opus citada, pp. 234 y 235.

(25) *Ibidem*, pp. 232 y siguientes.

(26) CALVO ALVERO, José Luis: «La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización», opus citada, pp. 2 y siguientes.

(27) RAGGIO, Benito: «Cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias», p. 112.



se produciría sobre la dimensión finalista y cuando ambos tipos de organización 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 (28).

Francisco Rey (29) entre las críticas que realiza a la ayuda humanitaria prestada por las Fuerzas Armadas señala que es cara, que supone un riesgo para los trabajadores humanitarios, que puede conllevar el rechazo de la población civil, ser parcial y servir como instrumento propagandístico de los Estados. Se cita como ejemplo el caso de Somalia en el año 1994, que, según Senarclens (30), costó 2.000 millones de dólares para distribuir tan sólo 50 en ayuda humanitaria, pero este es un caso extremo, además de un fracaso notorio.

Consecuentemente, y aceptando los problemas, las limitaciones y las ventajas comparativas, por lo demás muy discutibles, en un primer estadio, el protagonismo corresponde a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas policiales por su rapidez, capacidad y la seguridad que aportan, para luego ser sustituidas por las ONG 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 es bien distinta de la propia de las Fuerzas Armadas, 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, la 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.

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 (31). Por

---

(28) ORTIZ ROCASOLANO, Telma: «La acción humanitaria en catástrofes naturales», en SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 154 y siguientes, IUGGM, Madrid 2007.

(29) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, opus citada, pp. 55 y 56.

(30) DAVID, Charles-Philippe: *La guerra y la paz*, opus citada, p. 371.

(31) CALVO ALVERO, José Luis: «La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización», opus citada, p. 6.

otro lado, es importante que los actores militares entiendan la compleja red de asistencia humanitaria que incluye a las organizaciones humanitarias, gubernamentales, no gubernamentales locales, nacionales e internacionales (32).

Studer (33) sostiene que a las Fuerzas Armadas les interesan las operaciones humanitarias porque sus relaciones con la población civil son capitales para las operaciones que desarrollan y también como forma de legitimarse en su propio país, lo que no quita que las Fuerzas Armadas son la única institución capaz de prestar la ayuda humanitaria necesaria para la supervivencia de la población civil en el supuesto de 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.

Otros autores cuestionan la independencia de las Fuerzas Armadas que se beneficia de la imagen pública de aquéllas, haciendo más fácil su misión y evitando, de paso, las declaraciones negativas del personal humanitario (34). Se estaría de alguna manera instrumentalizando las organizaciones humanitarias en beneficio de las Fuerzas Armadas. Por esta razón apunta Studer (35) que instituciones, como el CICR, en el contexto de operaciones de paz, han sido renuentes a colaborar con las Fuerzas Armadas para preservar así su neutralidad, como prevención ante posibles abusos de derecho y también por sí llegara a ser necesaria su mediación.

Y es que la ayuda humanitaria de las Fuerzas Armadas puede no ser del todo desinteresada ya que también repercute en beneficio de la misión que desarrollan, 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 propiamente humanitarias a este tipo de *ayuda* se la designará como CIMIC, reconociéndose así su orientación *militar* (36).

Además las Fuerzas Armadas, y como parte del CIMIC, pueden encontrarse más interesadas en la realización de QIP (*Quick Impact Projects*) que aseguren su visibilidad y son beneficiosos en términos de seguridad, mientras las organizaciones humanitarias pretenden actuaciones más sustanciales cuyos beneficios se percibiría a largo plazo, figura 2.

La cuestión es que los principios rectores de independencia, imparcialidad y neutralidad (37) que rigen la asistencia humanitaria pueden ser cuestionados como resultado de la cola-

---

(32) PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, José: «Necesidad de cooperación y problemas de cooperación», en *La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*, opus citada, p. 233.

(33) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», opus citada, p. 113

(34) CALVO ALVERO, José Luis: «La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización», opus citada, p. 2.

(35) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», opus citada, p. 113.

(36) AJP-9. *NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine*

(37) Médicos Sin Fronteras: *Principios básicos de la acción humanitaria*.



### Equipo Provincial de Reconstrucción (PRT) español

Tipo de proyectos de impacto rápido:

*Gobernabilidad.* Reparación de edificios públicos y mezquitas. Organizaciones de eventos.

*Reforma del sector de seguridad.* Reparación de vehículos policiales. Reconstrucción de la prisión. Puestos de control de Policía Local. Plan de Seguridad de la Provincia.

*Ayuda alimentaria.* Distribución de alimentos (donación ISAF y otros).

*Salud.* ROLE-2. Campañas de vacunación y sensibilización. Clínica en Quipack.

*Infraestructura.* Alumbrado de calles y edificios públicos. Reparación de carreteras. Canalización de agua potable y regadío. Muros de contención.

*Educación.* Reparación de escuelas. Mobiliario y material educativo.

*Acción institucional.* Restauración del orfanato e instalaciones deportivas y jardines públicos.

*Agua.* Reparación y reconstrucción de pozos.

*Acciones humanitarias.* Evacuaciones.

*Emergencias.* Rescate de población atrapada por avalancha de nieve.

Fuente: MORENO IZQUIERDO, Rafael: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria», Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero de 2009.

Figura 2.– QIP del PRT español.

boración con las Fuerzas Armadas, en la medidas en que las ONG pueden ser tratadas como una herramienta para el logro de objetivos militares; es muy citado el que Collin Powell las calificara en el año 2001 de *multiplicadores de fuerza en la guerra contra el terrorismo y una parte importante del equipo de combate* (38).

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 de la intervención y el control civil.

Conceptos como el de misión integrada, a juicio de Rey (39), 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 Fuerzas Armadas en ámbitos de posconflicto 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 (40).

(38) CALVO ALVERO, José Luis: «La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización», *opus citada*, pp. 3 y siguientes.

(39) REY, Francisco *et al*: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, *opus citada*, p. 29.

(40) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, José Luis: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», *opus citada*, p. 97.

Ejemplo de lo contrario es la condena a Estados Unidos en el año 1986 por parte del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya (41) por «uso ilegal de la fuerza» por la ayuda que este país prestó a la Contra nicaragüense al considerar que había prestado «ayuda militar» y no «ayuda humanitaria» como esgrimía en su defensa. Otro caso son las críticas vertidas contra unidades de operaciones especiales que repartieron ayuda humanitaria en Afganistán vestidos con ropas civiles, lo que proyecta una sombra de duda sobre las organizaciones civiles que realizaban simultáneamente esa labor (42).

En el caso español, la Directiva de Defensa Nacional 01/2004 establece 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 Fuerzas Armadas el mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria. La Directiva de Defensa Nacional 01/2008 persevera en esta misma línea.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional establece como una de las misiones principales de las Fuerzas Armadas:

«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.»

Que se traducía en palabras de la ministra de Defensa:

«En conjunto, nuestras Fuerzas Armadas han distribuido 169 toneladas de ayuda humanitaria, han realizado más de 1.200 proyectos de cooperación y prestado atención sanitaria a más de 8.000 civiles. Son sólo algunas cifras, algunos ejemplos de la generosidad española, que ha sido posible gracias al trabajo de nuestras Fuerzas Armadas en 50 países» (43).

Con este mandato político se han creado y desarrollado nuevas y específicas estructuras dentro de las Fuerzas Armadas españolas para llevar a cabo estos cometidos y especializado medios humanos y técnicos con sustantivas inversiones, en contraposición a la opción de haber ampliado capacidades civiles para algunos más adecuadas para la acción humanitaria como la UME y el Batallón CIMIC I del Ejército de Tierra. Creadas en el año 2005, estas dos unidades únicas y específicas sólo se entienden en relación con su utilización en el marco de la acción humanitaria y la cooperación con la sociedad civil (44).

---

(41) CHOMSKY, Noam: *Estados canallas*, p. 29.

(42) CALVO ALVERO, José Luis: «La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización», *opus citada*, p. 4.

(43) Comparecencia de la ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, 12 de diciembre de 2008, en [www.mde.es](http://www.mde.es)

(44) MORENO IZQUIERDO, Rafael: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria», Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero de 2009.

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.

Merece reseñarse que cuando desde algunas ONG se reclama que no se emplee a las Fuerzas Armadas en labores de acción humanitaria, algunas veces no sólo se están confundiendo fines y medios, sino también fines militares y políticos, tratando de deslegitimar los primeros atribuyéndoles una 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 Fuerzas Armadas, cuadros 1 y 2.

Por lo expuesto, el auténtico debate no se establecería en cuanto a los medios, entre medios militares-ONG, sino en cuanto a los fines, entre fines políticos-fines de las ONG. En cualquier caso, llama la atención y hasta parece incongruente que algunos –con discursos a veces cargados de apriorismos– quieran dar tal primacía a la iniciativa privada frente a la estatal.

Para Santamaría (45) el hecho de que muchas ONG tengan un marcado tinte político o confesional, si bien no les resta profesionalidad les condiciona, lo que llevaría al debate sobre que condicionamientos deben imperar cuando las víctimas son el primero y el último objetivo. Y es que, los miembros de no pocas más propiamente que pacifistas

**Cuadro 1.**– Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa, según los datos aportados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Años	Acción humanitaria computada al Ministerio de Defensa (euros)	Número de acciones y países de destino en la acción humanitaria	Porcentaje acción humanitaria bilateral pública	Porcentaje acción humanitaria total pública
2003	15.126.024	5 (Argelia, Irán, Afganistán, Kosovo y Bosnia-Herzegovina)	12,03	¿?
2004	973.741	6 (Haití, Irán, Granada, República Dominicana, Sri Lanka y Marruecos)	1,37	¿?
2005	24.238.366	7 (Haití, Kosovo, Indonesia, Pakistán y 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

Fuente: MORENO IZQUIERDO, Rafael: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria», Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero de 2009.

(45) SANTAMARTA DEL POZO, Javier: «Antecedentes de la cooperación civil y militar», *opus citada*, p. 65.

**Cuadro 2.– Evolución de la acción humanitaria imputada al Ministerio de Defensa por países de destino y año, en miles de euros.**

Países	Años					Total	Porcentaje del total
	2003	2004	2005	2006	2007		
Indonesia			13.487,9			13.487,9	26,6
Líbano				2.130,1	11.039,7	13.169,8	26,0
Bosnia-Herzegovina	8.110,1			184,9		8.295,0	11,0
Afganistán	1.253,5		2.154,2	2.154,2		5.561,9	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		2.432,7	4,7
Irán	63,3	297,1		1.826,3		2.186,7	4,1
Sri Lanka		175,9				175,9	–
Granada		149,7				149,7	–
Marruecos		124,7				124,7	–
República Dominicana		79,1				79,1	–
Argelia	33,9					33,9	–
Mauritania				28,0		28,0	–
<i>TOTAL</i>						56.077,6	

Fuente: MORENO IZQUIERDO, Rafael: «Fuerzas Armadas y acción humanitaria», Conferencia para el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, enero de 2009.

son antimilitaristas, concepto distinto del anterior y que dificulta las relaciones con las Fuerzas Armadas. Sí 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, etc. genere mutuo aprecio y acabe por dotar a cada una de las partes de un lenguaje ideológico y supraidiomático común.

La solución a todos estos debates y problemas de culturales, que entraña el carácter aun novedoso y todavía no suficientemente desarrollado, es pues que la interacción y el paso del tiempo permita dar una solución práctica y ponga, de partida, a cada actor en su lugar. Como decía el conde de Saint-Exupéry

«Si queréis que los hombres se entiendan ponedles a hacer cosas juntos.»