

LAS FUERZAS ARMADAS Y LA AYUDA HUMANITARIA

Por LUIS F. CASELLES DOMENECH

Primera regla, nunca digas tu nombre verdadero. El nombre tiene poder.

JOHN CONSTANTINE a TIM HUNTER en *Los libros de la magia*, tomo I.

Introducción

La Real Academia Española (RAE) (1) contempla tres acepciones para la ayuda humanitaria, de ellas, la tercera:

«Que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen.»

Sirve para mostrar las contradicciones y problemáticas de este trabajo.

Y es que partiendo de esta definición, no deja de ser un contrasentido que aliviar los efectos que causa la guerra en las personas pueda ser algo propio de las Fuerzas Armadas (2), especialmente si se considera que tiene como principal misión «hacer la guerra». Esta visión, totalmente superficial y fácilmente rebatible, sirve sin embargo en muchos debates y documentos como punto de partida. Más aún, de una forma más o menos encubierta, es usada como el principal motivo que defiende la incoherencia de relacionar a los Ejércitos con la ayuda humanitaria.

(1) RAE vigésimosegunda edición.

(2) Durante todo el trabajo se utilizará indistintamente la denominación Fuerzas Armadas o «los Ejércitos» para referirnos de forma genérica a las instituciones militares de cualquier país.

Sin embargo, son precisamente esos fines humanitarios los que han justificado el empleo de las Fuerzas Armadas en las últimas misiones fuera del territorio nacional. Y son esas intervenciones las que han llevado a considerar a las Fuerzas Armadas como la institución más valorada en España.

¿Cuál de las dos posiciones es entonces la correcta?, ¿son los Ejércitos una organización humanitaria?, ¿es todo una campaña de imagen de los Ejércitos para justificar su existencia? Estos debates han aumentado en los últimos años de forma exponencial, alimentados tanto por el notable incremento de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el extranjero, como por el también notable aumento de las organizaciones, gubernamentales o no, que han aparecido con fines humanitarios, etc., y por supuesto, por las tensiones surgidas en su obligada convivencia en el terreno.

Esta convivencia ha puesto de manifiesto los problemas existentes, con abundantes (y muy diferentes, cuando no absolutamente contrarias) opiniones sobre la conveniencia o no de relacionar a las Fuerzas Armadas con la ayuda humanitaria, e incluso de esta ayuda con cualquier tipo de política oficial. Y aparece entonces un nuevo actor fundamental: las respuestas nacionales e internacionales.

El indudable incremento en el interés y preocupación por las crisis humanitarias (al menos mientras tuvieran la atención de los medios de comunicación (3) en los países occidentales ha obligado a los Estados a participar de una forma más eficaz en todo lo relacionado con el planeamiento y la ejecución de esa ayuda humanitaria, con un mayor control en las ayudas prestadas y sus resultados. Ya no es suficiente con iniciativas privadas y un mayor o menor voluntarismo. Ahora se hacen necesarias políticas y estrategias concretas que además diferencien las respuestas que tienen una finalidad puramente humanitaria de aquéllas que entrarán en la categoría de ayuda al desarrollo o a la reconstrucción, ya que cada una de ellas exigirá distintos esfuerzos económicos y también diferentes plazos y formas de actuación.

(3) Existen numerosas crisis humanitarias de máxima importancia que no tienen apenas repercusión mediática. Son las conocidas como crisis olvidadas, que son recogidas anualmente en el informe del mismo título publicado por la Organizaciones No Gubernamentales (ONG) Médicos Sin Fronteras, en: http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF_tcm3-4869.pdf

En definitiva, nos encontramos con una nueva y compleja problemática, con múltiples actores, y cuya resolución exige conocer, tanto la forma de actuar de las Fuerzas Armadas, como las exigencias que demandan las acciones humanitarias. Y exige también comprender cómo las nuevas amenazas a que los Estados deben hacer frente, sus posibles respuestas y la implicación a la sociedad han influido en todo este proceso, además de comprender cómo han evolucionado tanto una como otra en los últimos años.

Esto nos permitirá salir de posiciones desfasadas y ancladas en conceptos ya superados por los acontecimientos, entender las diferentes posiciones existentes y, por supuesto, rechazar aquellas totalmente partidistas e interesadas.

Por último, el conocimiento de todos estos factores permitirá conformar la base teórica sobre la que cimentar tanto los procesos de ayuda humanitaria como la actuación y no sólo de los Ejércitos.

Evolución de la ayuda humanitaria

Comparte tu pan con los que tienen hambre y tus vestidos con los que están desnudos. Da limosna de todo lo que te sobra y no lo hagas de mala gana.

TOBIAS 4,16.

Origen de la ayuda humanitaria

No creo que sea posible encontrar el momento histórico en que tiene lugar la primera acción humanitaria. Y es que, aunque la ayuda humanitaria puede parecer un concepto nuevo, puede que lo sea en su denominación actual, pero no en su significado. En realidad, estas acciones han sido la motivación para la creación de numerosos grupos religiosos desde el momento en que las religiones son instauradas. Por citar unos ejemplos, tanto el cristianismo a través de las obras de caridad (4), como en el islam

(4) El *Diccionario* de la RAE, vigésimosegunda edición, contempla en una de sus acepciones la caridad como «actitud solidaria con el sufrimiento humano», y para la religión cristiana, el ejecutar las obras de caridad es una parte fundamental e imprescindible en la actuación de los cristianos: «Porque... estaba enfermo, y me visitasteis; en la cárcel, y vinisteis a verme», (Mateo 25,36), «muéstrame tu fe sin obras, y yo con mis obras te mostraré mi fe» (St 2,14-18).

con el *azaque* (5) lo consideran la ayuda al que más lo necesita como uno de los pilares de su doctrina.

Estas primeras actuaciones eran opciones personales o, como mucho, actividades que realizaban determinadas organizaciones religiosas y, en principio, siempre ajenas a cualquier otra intención que no fuera el aliviar el sufrimiento humano y desarrollar la dignidad de la persona. Y debe resaltarse ese «en principio» debido a que las actuaciones de todos los grupos religiosos implican (en mayor o menor medida, no es algo que vayamos a analizar en este capítulo) una motivación y una finalidad religiosa (6).

Precisamente la total separación de la acción humanitaria de cualquier tipo de vinculación religiosa es lo que define el humanismo moderno, cuyo origen (aceptado prácticamente de forma unánime) se sitúa en la obra del médico Jean Henri Dunant: *Un recuerdo de Solferino* (7), origen de la primera institución puramente humanitaria y no vinculada a ninguna religión, la Cruz Roja Internacional, que nace con el propósito de:

«Fundar sociedades voluntarias de socorro cuya finalidad sea prestar o hacer que se preste, en tiempo de guerra, asistencia a los heridos... recurrirían a toda persona que, impelida por sentimientos de auténtica filantropía, acepte dedicarse temporalmente a esta obra, que consistiría en: 1. Prestar, de acuerdo con las Intendencias militares, es decir con su apoyo y, si necesario fuere, siguiendo sus directrices, socorros y asistencia en un campo de batalla» (8).

Vemos pues que en su concepción más moderna, la ayuda humanitaria estaba directamente relacionada con la guerra y con aliviar los daños que

(5) Según la doctrina musulmana, la limosna o *azaque* es uno de los cinco pilares que deben guiar la vida de cualquier seguidor e incluye la donación de una cuarentava parte de sus bienes, todos los años para ayudar a los pobres y necesitados y ayudar a la creación de obras de utilidad pública como escuelas u hospitales.

(6) En la mesa redonda que sobre el asunto se realizó en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) durante el X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la representante de la Iglesia católica y perteneciente a las Hermanas de la Caridad describió su actuación en el Congo como un intento de ayudar a todos, considerando hermanos suyos cualquiera sea su condición, pensamiento, etc. Su misión es aliviar el sufrimiento, pero hacerlo mostrando el amor de Cristo a todos los hombres. Por su parte, el islam reconoce también como finalidades para el *azaque* el crear espíritu de comunidad y beneficiar a las personas convertidas recientemente al islam, sobre todo si tienen cierta influencia en su entorno.

(7) Escrito con motivo de la batalla se produjo el 24 de junio de 1859 en la localidad de Solferino.

(8) DUNANT: 1862, p. 29.

ocasionaba, inicialmente en los propios militares, posteriormente también en los civiles que se veían implicados (9). Otro punto importante en sus orígenes para este trabajo es ver que esta ayuda se realizaba de forma coordinada con los Ejércitos.

El crecimiento de esta Organización, la Cruz Roja, fue imparable y hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial las labores humanitarias estaban realizadas fundamentalmente por organizaciones religiosas y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a través de sus distintos comités nacionales.

El siguiente punto de inflexión lo encontramos en la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que ya desde su origen concreta su finalidad como el:

«Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles» (10).

Con este objetivo, define las misiones de mantenimiento, construcción, consolidación o imposición de la paz (11). Este objetivo, atendiendo a la definición de ayuda humanitaria vista anteriormente, lleva a considerar a Naciones Unidas como la «organización más humanitaria», ya que nace con la finalidad de acabar con las guerras precisamente por el sufrimiento humano que producen. Además trae consigo dos consecuencias: relaciona por primera vez de manera explícita la actuación de los ejércitos con una labor humanitaria (12). Y también contempla por primera vez lo que podríamos denominar «humanismo global», la respuesta organizada de un conjunto de países con una finalidad humanitaria. Por último, asume que la resolución de determinados exigirá una acción coordinada por parte de diferentes países en la que confluirán actores militares, diplomáticos, etc.

(9) Con este objetivo se desarrollaron los convenios de los años 1864 y 1949.

(10) Carta de Naciones Unidas, Preámbulo.

(11) Capítulo VI y VII de la Carta de Naciones Unidas. Estas misiones son conocidas de forma genérica como misiones de apoyo a la paz.

(12) El término «labores humanitarias» debe ser entendido como acciones que se realizan con un fin humanitario, esto es, de impedir el sufrimiento humano. Es por tanto una ayuda humanitaria. Esta cuestión puede parecer baladí, pero más adelante, cuando se definan las «acciones humanitarias» y los principios que deben impulsarla, veremos que no cualquier acto que se realice con ese fin puede ser considerado acción humanitaria.

La ayuda humanitaria tras la Segunda Guerra Mundial

A partir de ese momento, la ayuda humanitaria ha evolucionado de una forma espectacular, cualitativa y cuantitativamente, especialmente en los últimos años, y normalmente impulsada por una mayor implicación de la sociedad civil, bien a través de aportaciones económicas y con su participación directa en organizaciones (gubernamentales o no) con esta finalidad, bien mediante la implicación de los gobiernos que los representan (13).

Ejemplos de estos cambios son:

- En el año 1965, el CICR, la primera institución humanitaria moderna (14) según pudimos ver, modificó sus principios de actuación (15), sustituyendo los iniciales de imparcialidad, independencia política, religiosa y económica, universalidad de la Cruz Roja e igualdad de las sociedades nacionales que habían servido hasta entonces por los siguientes: humanidad (16), imparcialidad, neutralidad e independencia (que son los fundamentales y que: «Inspiran a la institución y condicionan sus actos), carácter voluntario, unidad y universalidad (17). Los motivos que llevaron a este cambio fueron que «esta obra está hecha, sobre todo, de acciones prácticas, a menudo improvisadas, por lo que es grande el riesgo de que, en el apresuramiento del gesto caritativo, y a pesar de la pureza de la intención, se aparte de las líneas directrices, y de que la unidad de pensamiento llegue a faltar» (18). Como se puede observar, el alegar un carácter humanitario no es suficiente para que una tarea pueda justificar la actuación del CICR.

(13) GUTIÉRREZ, 2007.

(14) No se pretende en este trabajo igualar el CICR al resto de ONG ya que posee un estamento propio y específico que le conceden los tratados de Ginebra y La Haya, algo que ha llevado que muchos autores (y algunos de sus componentes) ha denominarla organismo internacional por distinguirla del resto de ONG. Sin embargo, sí nos sirve como referente de organización u organismo (para nuestra finalidad es indistinto) que, independientemente de cualquier Estado, persigue con sus actuaciones un fin humanitario.

(15) En realidad más que una nueva redacción es una primera. Inicialmente no se había sentido la necesidad de una definición formal, y se pueden situar los primeros intentos de concretarlos, de una forma muy general, en 1921.

(16) Es de destacar que es la primera vez que aparece este principio como tal, aunque resulta evidente que ha sido el motivo de la existencia de la organización desde su fundación.

(17) CICR, 1965.

(18) PICTET, 1979.

- La importancia y dedicación que estas actividades exigen hacen que se profesionalicen, pasando de organizaciones formadas enteramente por voluntarios o religiosos a convivir con personal que reciben un sueldo por su trabajo en estas organizaciones y que hacen de este trabajo su forma de vida.
- El número de ONG dedicadas a la realización de ayuda humanitaria (19) ha aumentado de forma espectacular.
- Redacción, en el año 1997, de la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera (20), en un intento por unificar los criterios de actuación de las principales ONG.
- En el año 2003, para unificar los criterios que deben regir todas las aportaciones económicas nacionales con fines humanitarios se firma la Declaración de Estocolmo (21) «Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria». Parte de su importancia radica en el hecho de que en su desarrollo participaron no sólo los gobiernos de los principales países que realizaban aportaciones, también organizaciones internacionales relevantes como Naciones Unidas, Cruz Roja y Media Luna Internacional y un gran número de ONG.
- La Asamblea General de Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970 se fijó como objetivo dedicar el 0,7% del producto interior bruto de los países industrializados a la ayuda pública al desarrollo. También la ayuda humanitaria, como componente de la cooperación internacional, ha sufrido un notable incremento tanto cualitativo como cuantitativo en los últimos años, pasando de ser un componente marginal que no llegaba al 2% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) (22) en los años noventa a superar el 10% en el conjunto de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Se habla también de la necesidad de una «estrategia hu-

(19) Contando sólo con las reconocidas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, existen 3.172 ONG inscritas en su base de datos, frente a las 41 reconocidas de 1946. A estas hay que sumar todas las que operan sólo con carácter local o regional, (*UN Department of Economic and Social Affairs*).

(20) *The Sphere Project*, 1997.

(21) Aprobados en Estocolmo el 17 de junio de 2003 por Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Esta declaración ha sido posterior suscrita por distintos países siendo en la actualidad 35 los países que lo han suscrito. (Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, 2003).

(22) Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), 2007.

manitaria de necesidad» que unifique todos los esfuerzos nacionales en esta materia (23).

- La participación con fuerzas militares en misiones de apoyo a la paz han sufrido un aumento espectacular, sirva como dato el hecho de que, al terminar el año 2007 había sobre el terreno más de 160.000 personas como efectivos en las operaciones de paz (24), y de siete misiones en el año 1988 se pasó a 16 en 2004 (25).

También dentro de la ONU se han producido profundos cambios, asumiendo un papel cada vez más importante en toda la resolución de todo tipo de crisis humanitarias:

- En el año 1975 se crea la Organización de Naciones Unidas para el Socorro en los Desastres (UNDRO). Nace con objeto de gestionar las crisis humanitarias ocasionadas por desastres naturales (26). Es un paso fundamental: la acción coordinada de los países ya no se contempla sólo para evitar las guerras, también se ve en caso de desastre natural.
- En el año 1990, la Asamblea General de la ONU pone de manifiesto el nuevo orden humanitario internacional (27) señalando, «con preocupación que sigue siendo necesario fortalecer aún más la acción internacional encaminada a hacer frente a los problemas humanitarios cada vez más graves y ajustar las actividades de las organizaciones gubernamentales y ONG a las nuevas realidades de un mundo en rápida evolución». Aunque anteriormente se indicó que la ONU parecía, por su carta de fundación, un organismo con una vocación puramente humanitaria, es ahora cuando amplía su campo de acción no sólo a impedir el desastre humanitario que conllevan guerras, también contempla cualquier otro problema humanitario.
- Creación en el año 1991 del Departamento para los Asuntos Humanitarios (DHA) en la ONU.

(23) En España, toda esta ayuda estaría liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). ORDIÑANA, 2007, pp. 194 y siguientes. Esta necesidad de coordinación está, de forma oficial, recogida en la Directiva de Defensa Nacional 2004, «conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participen en operaciones de ayuda humanitaria, de gestión de crisis y de apoyo a autoridades civiles».

(24) A. SARJORH BAH, abril de 2008.

(25) AZNAR, 2009.

(26) «Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos», Oficina de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (UNDHA), 1993:21.

(27) Resolución 45/101 de 14 de diciembre.

- En 1992, se proclama la resolución 46/182, «Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria de Emergencia de Naciones Unidas» en la que se confiere a Naciones Unidas el papel de coordinador de la ayuda humanitaria.
- En 1997, el DHA para convertirse en Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA).

La acción humanitaria

Todo este recorrido ha permitido descubrir las distintas formas de entender la ayuda humanitaria. La más importante de todas ellas es la relativa a qué es una acción humanitaria y en qué se diferencia de cualquier otro tipo de ayuda o labor humanitaria.

La «acción humanitaria» hace referencia al humanismo tradicional, y aunque comparte los objetivos de la ayuda humanitaria en general (28), exige para ser reconocida como tal unos principios complementarios en toda su actuación. Ésta es además la idea que ha imperado en la mayor parte de la normativa internacional a que se hizo referencia anteriormente. Así, encontramos los principios de *humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia* para los firmantes de la declaración de Estocolmo y para las ONG. del proyecto esfera. Y los mismos principios, exceptuando el de independencia en la documentación de la ONU, de forma explícita en la resolución de la ONU 46/182.

Estos principios, aunque inicialmente aceptados por todos los firmantes, encuentran en su puesta en práctica una serie de problemas que harán difícil que algunas las organizaciones, entre ellas las Fuerzas Armadas, puedan ser capaces de cumplirlas en todas las circunstancias (29). Por este motivo, algunos autores proponen sustituir el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrado en los objetivos de política exterior de seguridad y paz (30), y que olvide esos principios complementarios.

(28) «Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales–, así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones». (Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria, 17).

(29) En la actualidad, tanto el CICR, Médicos Sin Frontera (Médicos Sin Fronteras, 2008), Intermonoxfam entre otras, son ONG que siguen defendiendo estos principios como la base de su actuación.

(30) Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2007, p. 7.

Veamos cuáles son las principales dificultades que la aplicación de esos principios encuentran:

1. *Humanidad*, «que transmite la importancia de salvar vidas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé». Parece claro que este principio es la esencia última de cualquier labor humanitaria y su exigencia no da lugar a dudas.
2. *Imparcialidad*, entendida como la ejecución de acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas ni dentro de ellas. Este principio puede quedar en entredicho en aquellas misiones que tienen como objetivo mejorar las condiciones de un grupo específico. Por ejemplo, en el apoyo a una minoría, se tratará de mejorar sus condiciones de vida de forma específica, sin considerar que puede haber grupos dentro de la mayoría que pueden estar en unas condiciones similares.
3. *Neutralidad*, entendida como que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde se esté llevando a cabo. Éste es el criterio sin duda más cuestionable y cuestionado. Toda provisión de recursos o protección de ciertos sectores, tiene una consecuencia política y beneficia o perjudica a una de las partes en conflicto. Además, como se verá en el caso de crisis complejas, las labores humanitarias pueden tener como finalidad la protección de una de las partes en conflicto, con lo que el principio queda cuestionado por la propia finalidad de la misión. Por último, este principio choca también con la conocida como jurisdicción universal: ¿cómo ser neutral y no reaccionar frente a una persona que es buscada internacionalmente? Por ejemplo, un criminal de guerra que acuda a una ONG en busca de ayuda, deberá ser tratado de igual forma que cualquier otra persona, algo sin duda incompatible con cualquier organismo que tenga una misión oficial.
4. *Independencia*, como la autonomía de los objetivos humanitarios respecto de los objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actor pueda tener en las zonas donde la acción humanitaria se está realizando. Este principio es también muy cuestionado en la práctica llegando a omitirse en muchas de las actuaciones de las organizaciones gubernamentales o supranacionales, entre ellas Naciones Unidas, pues resulta difícil separar la ejecución de las actividades humanitarias del resto de las actividades que estas organizaciones deben realizar.

Ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo

Los principios anteriores delimitan de forma clara qué se puede llamar acción humanitaria, con una finalidad que comparte con cualquier otra ayuda humanitaria, «aliviar el sufrimiento y salvar vidas». Sin embargo, no es la única ayuda que las organizaciones (sean o no gubernamentales) están desarrollando.

Todas las actividades que las organizaciones realizan en ayuda a cualquier grupo o país puede enmarcarse en uno de los tres siguientes grupos: ayuda de emergencia, ayuda a la reconstrucción y ayuda al desarrollo (31). La primera es aquella que se da por una situación coyuntural (puede ser una catástrofe o la consecuencia de un conflicto) y que afecta directa y significativamente a una determinada población, a la propia vida de las personas, sus bienes esenciales, su bienestar cotidiano o su posibilidad de permanencia en sus lugares habituales de trabajo o residencia. La segunda, la ayuda a la reconstrucción se da en segundo lugar y una vez superada la situación anterior, y tiene como objetivo reconstruir los bienes e infraestructuras básicas. Por último, la ayuda al desarrollo lo que pretende es mejorar esas condiciones mínimas de vida y corresponde al ámbito de las transformaciones estructurales de mayor o menor plazo.

Según las definiciones contempladas en este trabajo, las dos primeras podrían incluirse en la categoría de ayuda humanitaria, y la tercera debe incluirse en una categoría propia. Esta diferenciación, que no siempre estará claramente limitada en la ejecución, tiene un matiz diferenciador clave: la ayuda humanitaria trabaja sobre los efectos y la ayuda al desarrollo trabaja sobre las causas.

Otra diferencia fundamental está directamente relacionada con los principios de neutralidad e independencia ya que la ayuda al desarrollo implica una modificación de las estructuras económicas o sociales, algo que afectará al sistema político. Por poner un simple ejemplo, en los procesos conocidos como Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), la reinserción de los denominados «niños-soldados» (32) que inicialmente sería una ayuda humanitaria, se transforma en una ayuda al desarrollo desde el momento en que entra de un programa mucho más complejo que incluye la actuación del gobierno y las partes en conflicto.

(31) FERNÁNDEZ, 2008.

(32) Se conoce a los niños que han sido reclutados, voluntaria o forzosamente, para combatir en una u otra parte del conflicto.

Esta cuestión, que puede parecer irrelevante, no lo es en absoluto ya que lo que inicialmente era una cuestión humanitaria que podía realizarse de forma neutral, imparcial e independiente (conseguir que los niños-soldados dejen las armas), se ha transformado en una parte de un proceso que obligará a tomar partido (podrán existir grupos que no hayan aceptado esa solución) y que por tanto pondrá en entredicho el resto de acciones de la organización.

Otro ejemplo lo tenemos en el desminado de un área, que puede tener como objetivo evitar posibles accidentes, pero también permitir que ese terreno sea apto para el tránsito de personas o animales, o la reconstrucción de infraestructuras, algo que puede ser entendido como una acción que perjudica a una de las partes. E indudablemente, al limpiar esa zona minada, se neutraliza la finalidad política o militar buscada (prohibir el paso por esa zona, proteger una instalación, etc.)

Además, la ejecución de esos programas supone un coste económico y unas acciones políticas que no parece que sean asumibles por organizaciones independientes y por tanto precisará el respaldo de algún gobierno u organización supranacional.

Esto no quiere decir que las ONG no puedan realizar ayuda al desarrollo, pero sí que sus posibilidades serán menores. Los proyectos que Cáritas realiza en el África Subsahariana (33) de construcción de escuelas y pozos de agua potable entrarían dentro de esa categoría y son realizados aplicando los cuatro principios que la acción humanitaria exige.

La responsabilidad de proteger

Otro de los cambios fundamentales que ha sufrido el concepto de ayuda humanitaria está relacionado con la aparición del concepto «seguridad humana» (34), que sitúa el foco en la persona, y por tanto en la dignidad humana, un bien fundamental que debe protegerse en cualquier momento y lugar.

El problema surge cuando esta dignidad humana se ve, de forma flagrante, anulada dentro de un Estado. Se plantea entonces la disyuntiva de si la defensa de este bien está por encima de la soberanía

(33) Cuadernos de Cáritas.

(34) El término apareció por primera vez en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 y sitúa el foco en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y derechos humanos. AZNAR, 2009.

nacional y si debe contemplarse una intervención en otro país por un interés humanitario, por ejemplo, una intervención que tenga por objeto proteger a una minoría, tomando partido y actuando en contra del principio de neutralidad.

Se trata de un cambio fundamental en la forma de actuación de los Estados, que sin dejar de ser el actor clave en el ámbito internacional, deben compartir ese protagonismo con las personas, que pasan a ser el «centro de gravedad», y por tanto el valor a proteger.

Esta cuestión, tan en boga últimamente no es sino la reapertura del debate sobre el derecho de injerencia. Para dar respuesta a este asunto, surge la agenda sobre «Responsabilidad de proteger» (35), nacida en el año 2001 promovida por Canadá e impulsada en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en 2005 (14-16 de diciembre). En esta se expone la necesidad de no aceptar la soberanía nacional como motivo para no actuar frente crímenes de lesa humanidad, y de actuar, incluso mediante medios no pacíficos, cuando estos se demuestren inadecuados y las autoridades nacionales no las impidan:

«La época del *casco azul* que se interponía entre las partes en conflicto parece haber pasado a la historia al convertirse su misión en promover una paz positiva, lo que implica que se haga menos hincapié en conceptos como neutralidad o imparcialidad. La ONU ha dejado de ser un árbitro entre naciones, para convertirse en un ente que rescata a los estados colapsados» (36).

Esta actuación deberá siempre aprobada y conducida por el Consejo de Seguridad, para darle la legalidad necesaria.

Como conclusión y después de este rápido repaso a la evolución de la ayuda humanitaria, podemos concluir que el concepto tradicional de

(35) Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, la elección de esta denominación «responsabilidad de proteger», no es en absoluto casual y fue objeto de una profunda reflexión en la que proponía abandonar cualquier terminología de tipo «intervención humanitaria» precisamente por entender que la vulneración de los principios que exigen las acciones humanitarias impide considerarla como tal. Cosa distinta es que la intervención tenga una vocación humanitaria, aunque será el estudio de cada caso el que determine la motivación y justificación real de cada caso. En cualquier caso, diversos autores han expresado su preocupación por un posible abuso del término «humanitario», que debería diferenciarse de otras actuaciones políticas y militares. TELMA, 2007, pp. 153 y siguientes.

(36) AZNAR, 2009, p. 442.

ayuda humanitaria, recogido en las denominadas acciones humanitarias y que ha sido desarrollado en numerosa normativa durante los últimos años, está siendo cuestionado. Al menos lo es cuando se trata de acciones realizadas por gobiernos u organismos internacionales y cuando tienen como objetivo a personas que han sufrido o están sufriendo algún tipo de conflicto.

Por supuesto que la respuesta a esta cuestión no es unánime, pero para entender mejor sus implicaciones, es necesario conocer también cómo ha ido evolucionando la actuación de las Fuerzas Armadas en este mismo periodo y su relación con este tipo de ayudas.

Evolución de la actuación de los Ejércitos

Los encargados del mantenimiento de la paz destinados a zonas en conflictos deben aportar seguridad y protección a la población civil. En primer lugar y, ante todo, deben poner fin a los combates. A continuación, deben tener la capacidad de desviar las energías de la gente hacia actividades de reconstrucción. Deben poder llevar a cabo propuestas integradas de repatriación, reasentamiento, reintegración y rehabilitación de refugiados, de desplazados a nivel doméstico, y de ex-combatientes y sus familias, haciendo especial hincapié en las mujeres y los niños víctimas de la violencia. Deben planificar e implantar programas bien armonizados de desarme, desmovilización, rehabilitación y reintegración que sirvan de base para consolidar la seguridad y la protección (37).

Evolución de la amenaza

De forma genérica, se puede considerar que, desde sus orígenes, la misión de los Ejércitos fue la defensa de los Estados a los que servían (38). La defensa se realizaba, normalmente, frente a otros Estados que amenazaban su integridad territorial, sus recursos o la vida de sus ciudadanos.

(37) LEKOTA, 2007, citado en la *Monografía* del comandante Diplomado de Estado Mayor David Cotorruelo, COTORRUELO, 2008.

(38) Esto ha sido aceptado prácticamente por unanimidad hasta la aparición de la teoría del idealismo político tras la Primera Guerra Mundial. Hoy sigue siendo válido para la teoría realista, en la que Hans Morgenthau, con su obra: *Política entre las naciones*, es reconocida como un referente.

Este cometido, la defensa militar frente a otros Estados, sigue estando vigente, pero la aparición de nuevas amenazas para los Estados (39) hace necesario definir nuevos cometidos para de los Ejércitos de forma que puedan seguir cumpliendo su misión. Estas nuevas amenazas son numerosas y muy diversas, sin que exista consenso sobre cuáles son las principales. En lo que sí hay coincidencia es en considerar los Estados fallidos (40), la acción de grupos no estatales (41) y la marginación del mundo mayoritario como algunas de las principales amenazas a las que deberán enfrentarse los países más desarrollados (42).

Estas amenazas, que tendrían su origen en zonas más o menos alejadas de esos países tienen sin embargo consecuencias directas sobre ellos: inestabilidad en los mercados financieros, fuerte incremento del flujo migratorio, dificultad en el acceso o el comercio de materias primas e incluso atentados contra personal de esos países. La gravedad de estas consecuencias podrá a llegar a hacer peligrar el normal funcionamiento de los Estados (43),

-
- (39) «La naturaleza de los conflictos ha tornado de guerras entre Estados a enfrentamientos violentos entre elementos no estatales y Estados, siendo los desafíos más importantes que afrontar el terrorismo, las rémoras asociadas a la fragilidad del Estado y la necesidad de armonizar las agendas de los países que aporten efectivos», Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), junio de 2007.
- (40) Se conocen así a los países que no han sido capaces de garantizar un adecuado desarrollo social, político y económico. La Organización *Fund for Peace* realiza anualmente el llamado *Failed States Index*, en el que ordenan los países en función de 12 criterios que detallan los puntos anteriormente marcados y que van de la presión demográfica a la posible violación de los derechos humanos. Un índice superior a 90 es indicativo de país fallido, y, en el año 2008 eran 35 los países que entraban en esa categoría. España ocupaba el puesto 150 con un índice de 46,1, *The Fund for Peace*, 2009. Otros autores, como la FRIDE, se refieren a ellos como Estados frágiles, conviviendo en la literatura ambas denominaciones, que básicamente se refieren al mismo concepto, FRIDE, 2009.
- (41) Algunos autores incluyen esta amenaza dentro de una más amplia que denominan la militarización global, ABBOT, ROGERS and SLOBODA, 2006.
- (42) Aunque esta categorización también es objeto de polémica, los datos están sacados de la página oficial del PNUD, que anualmente recoge el grado de desarrollo de los países atendiendo a los criterios de calidad de vida (duración índice de salud), educación y calidad de vida, PNUD, 2009.
- (43) «Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción masivas. También se cuenta la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medio ambiente, puesto que también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional», ANNAN, 2005.

lo que obliga a preparar una adecuada respuesta como parte de la política de seguridad y defensa de cualquier país (44).

Este cambio en las amenazas ya ha sido contemplado en las revisiones estratégicas tanto de las organizaciones con vocación de seguridad y defensa –Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (45), Unión Europea (46), etc.– como por los países del entorno occidental, que normalmente coinciden con los denominados países desarrollados. Y, consecuentemente, también han recogido las respuestas que estas amenazas exigen, destacándose tres características fundamentales en todas ellas: exigen respuestas coordinadas de diversos actores que no serán exclusivamente militares (47); la misión de las Fuerzas Armadas, aunque obviamente seguirá siendo la misma, exigirá profundos cambios en su ejecución. Y por último, la respuesta exigida, difícilmente podrá ser acometida por un país en solitario.

Evolución de la respuesta

Ya se ha visto que frente a las nuevas amenazas no es suficiente tener unos Ejércitos preparados para enfrentarse a otros Ejércitos con una mi-

(44) El director general de la Policía y Guardia Civil, señor Velázquez López, en su conferencia al X Curso de Estado Mayor del día 24 de junio de 2009, recalcó la cada vez menor distinción entre los límites de la seguridad interior y exterior y también la imposibilidad de los Estados-nación de hacer frente por sí solos a las nuevas amenazas.

(45) La seguridad de la Alianza sigue estando expuesta a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de diversas direcciones y a menudo son difíciles de prever. Estos riesgos comprenden la incertidumbre y la inestabilidad en la región euroatlántica y sus aledaños, y la posibilidad de que se produzcan en la periferia de la Alianza crisis regionales de rápida evolución. Algunos países de la región euroatlántica y de sus aledaños se enfrentan con graves dificultades económicas, sociales y políticas. Las rivalidades étnicas y religiosas, los conflictos territoriales, la insuficiencia o el fracaso de los esfuerzos de reforma, los abusos contra los derechos humanos y la disolución de Estados pueden conducir a una inestabilidad local e incluso regional. Las tensiones resultantes podrían desembocar en crisis que afecten a la estabilidad euroatlántica, sufrimientos humanos y conflictos armados, Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 20.

(46) En el llamado «Informe Solana», la Unión Europea recoge como las principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del estado y la delincuencia organizada, Comisión Unión Europea, 2003.

(47) La Alianza está comprometida con un enfoque amplio de la seguridad, que reconoce la importancia de los actores políticos, económicos, sociales y medioambientales, además de la dimensión indispensable de defensa, Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 25.

sión clara: vencer. Y tampoco se puede considerar que alcanzar la paz suponga el fin de los problemas (48); es necesario continuar trabajando sobre las causas profundas que originaron ese conflicto, lo que puede ser aún más complicado, máxime cuando por la novedad del problema no se dispone de experiencias previas o de una respuesta preparada y ensayada. El caso de la segunda intervención en Irak es ejemplar: la rápida victoria militar no ha solucionado el problema, y de la complejidad de su evolución da cuenta el hecho de que entre abril de 2003 y noviembre de 2003, la organización encargada de la reconstrucción pasó de los tres departamentos iniciales a 15 en cuatro sucesivas reestructuraciones.

Se hace necesario contemplar nuevos objetivos en estas intervenciones, que anteriormente eran básicamente militares y encaminados a vencer y firmar la paz (49), e incluir otros relacionados con la seguridad, el gobierno, la ayuda humanitaria y al desarrollo (50), fundamentales para asegurar una paz estable y duradera y no un simple cese de hostilidades. Esta diferenciación está presente en muchos autores con denominaciones distintas: paz positiva frente a paz negativa (51) o conflicto gestionado, terminado y resuelto (52). Sea cual sea la denominación, lo que resulta obvio es que en un proceso tan complejo, el número de actores y el número de acciones que deben tomarse en los distintos ámbitos se ha multiplicado.

Con estas ideas han ido desarrollándose los conceptos de *Comprehensive Approach* (53) en el ámbito de la OTAN, la *Whole-of-Government*

(48) Según diferentes datos expuestos en AZNAR, 2009, p. 438, como mínimo un 40% (más del 50% para otros autores) de los acuerdos de paz suscritos después de la Segunda Guerra Mundial han fracasado de modo lo que los países que firmaron han vuelto a verse involucrados en esos conflictos.

(49) «Para prevenir los conflictos debemos asegurarnos que los acuerdos de paz se apliquen de manera sostenida y sostenible», (ANNAN, 2005).

(50) Estos agentes deben de hacerse cargo de todo un amplio espectro de actividades que abarcan las dimensiones de seguridad, política, desarrollo, derechos humanos, acción humanitaria e imperio de la ley, CONNING, 2007.

(51) «Si la ausencia de guerra podemos denominarla como paz negativa, la ausencia de violencia equivaldría a paz positiva, en el sentido de justicia social, armonía, satisfacción de las necesidades básicas...», GALTUNG, 1985, capítulo 3.

(52) «Un conflicto está gestionado cuando se encuentra encauzado, terminado cuando hay un acuerdo entre las partes y resuelto cuando se atiende a sus causas profundas», DAVID, 2008 citado en AZNAR, 2009, p. 437.

(53) Traducido como enfoque integral en cierta documentación nacional. Este concepto fue desarrollado por el Ministerio de Defensa británico en el Documento *Joint Discussion Note 4/05* y trata de planear y conducir la respuesta a las crisis internacionales

Approach (54) en Estados Unidos y las denominadas *Integrated Missions* (55) en Naciones Unidas para referirnos a conceptos similares. También en la Unión Europea, aunque sin un nombre específico señalan que esa integración de esfuerzos será la clave para la consecución de la seguridad y el desarrollo (56).

Es importante recordar que estas actuaciones no tienen porqué tener una finalidad humanitaria, pueden ser la respuesta a una amenaza (57) que puede afectar incluso a la existencia o el funcionamiento de los países que envían allí fuerzas militares, aún cuando aquélla no sea la amenaza convencional o «realista» que viene de un Ejército estatal. No estamos hablando de la responsabilidad de proteger, sino de la supervivencia del Estado.

Por último, es evidente que la concreción de esa amenaza y de las respuestas a adoptar no es algo que resulte fácil (58), especialmente porque la aplicación de este tipo de respuestas exigirá en muchos casos

planteándolas como un todo en el que entran los factores geográficos, políticos, económicos, sociales (incluyendo los humanitarios) y los culturales, *Joint Discussion Note* 4/05, 2006. Este enfoque ha sido también asumido por la OTAN y actualmente sigue ocupando desarrollándose al entender que es la única opción válida para dar respuestas a esas emergencias complejas, BINNENDIJK and PETERSEN, 2008. Este enfoque ha sido también asumido por la OTAN y actualmente sigue ocupando desarrollándose al entender que es la única opción válida para dar respuestas a esas emergencias complejas. (BINNENDIJK and PETERSEN, 2008)

(54) *US Department of State*, 2006.

(55) «Un instrumento mediante el cual la ONU pretende ayudar a los países en procesos de transición de la guerra a una paz duradera, o enfrentar situaciones complejas que requieren una respuesta (*system wide*) global del sistema de Naciones Unidas a través de un marco político estratégico de gestión de crisis en el que se insertan todos los actores», REINDRORP, N. and WILES, 2001, citado en IECAH, 2007.

(56) «El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo», Comisión Union Europea, 2003, p. 12.

(57) «Hoy, en efecto, nadie duda que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y del Derecho Internacional pueden afectar a la paz y a la seguridad internacionales», PRIETO, 2007, p. 85.

(58) La operación *Libertada Duradera*, planteada como respuesta de Estados Unidos a los ataques del 11 de septiembre de 2001 es todavía hoy controvertida y su legalidad cuestionada no sólo en el ámbito académico, también en el ámbito jurídico sin que parezca posible que se llegue a una solución que sea aceptada por todos, ESTÉVEZ, 2006 y LÓPEZ-JACOIST, 2001.

la actuación en países soberanos en contra de la opinión de sus gobernantes o incluso en contra de ellos. Por todo ello, es imprescindible, para conseguir el éxito o como mínimo no interrumpir intervenciones sin haber finalizado, disponer de un mínimo consenso entre todos los partidos políticos de los países participantes dada la larga duración que estas misiones tienen (59).

Actuación de las Fuerzas Armadas en el nuevo contexto

La actuación de los Ejércitos en estas misiones, además del establecimiento inicial del ambiente de seguridad, puede materializarse en las siguientes áreas (60):

- Reforma del Sector Seguridad (SSR) (61).
- Diplomacia de la Defensa, asociacionismo y otros programas (62).
- DDR, fundamental para la ayuda al desarrollo.
- Desminado humanitario y limpieza de municiones.
- Asistencia humanitaria.

Como se puede ver, los cometidos son amplios y dispares, y están relacionados tanto con la ayuda humanitaria (los dos últimos de forma explícita) como con la ayuda al desarrollo. La importancia de cada uno de ellos dependerá de la misión, pero ninguno puede considerarse secundario, realmente son parte fundamental de cualquier operación en mayor o menor medida

Tampoco deben verse como cometidos secuenciales, la práctica ha demostrado que la mayoría de las veces se realizarán simultánea y coordina-

(59) MUNTALÁ, 2007, pp. 21-25.

(60) COTORRUELO, 2008.

(61) En su concepto más amplio, incluye «el control de democrático, la sociedad de defensa, los Servicios de Inteligencia y Seguridad, el control de las fronteras, el mantenimiento del orden, la Justicia, las prisiones y las empresas de seguridad privadas», LEKOTA, 2007, citado en COTORRUELO, 2008.

(62) Incluye todas las medidas que contribuyen a mejorar las relaciones internacionales mediante la mejora del conocimiento mutuo y de la confianza de las Fuerzas Armadas (Estado Mayor de la Defensa, 2008, pp. 12 y 13, llegando a su máxima representación con la participación de esos países en organizaciones internacionales –OTAN, Asociación para la Paz, etc.– Además, en estos programas habría que incluir la enseñanza del español a través del Programa Cervantes que realizan las Fuerzas Armadas españolas en las misiones de Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán y el Líbano, tanto a las Fuerzas Armadas de los países en cuestión como al personal civil.

damente, exigiendo a los soldados una actuación no exclusivamente militar en el sentido tradicional. Un ejemplo de esta posibilidad la encontramos en Irak, siendo el ejemplo más significativo el expuesto por el general Charles Krulak en su definición de «la guerra de los tres bloques», con:

«Unidades militares que en un momento determinado tendrán un niño entre sus brazos, le arrojan, le dan de comer, y le llaman ayuda humanitaria. A continuación, se están interponiendo entre dos facciones, lo que se conoce como mantenimiento de la paz. Y lo que estás viendo es que van a pasar al tercer momento, a lo que pasaba en el tercer bloque de edificios, un conflicto letal de media o alta intensidad» (63).

La complejidad de la coordinación de estas acciones es evidente y hace necesario disponer de un marco normativo lo suficientemente desarrollado que asegure la sinergia de todos los actores.

Actuación de las Fuerzas Armadas y acción humanitaria

On the first block of the three-block war, we will deliver humanitarian aid or assist others in doing that. On the second, we will conduct stabilization or peace support operations. On the third, we will be engaged in a high-intensity fight. We must be ready to conduct these operations simultaneously and very close to one another. We must be prepared to conduct them in large urban centers and complex terrain:

KRULAK, *The three-block war*.

El primer intento oficial de crear un marco de actuación que permitiese coordinar la actuación de las Unidades militares en relación con la ayuda humanitaria lo constituyen las llamadas «Directrices MCDA para desastres» o «Directrices de Oslo» (64), que trataban esa coordinación sólo en

(63) Traducción de la entrevista disponible en: http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jan-june99/krulak_6-25.html. KRULAK C., 1999. Parecida opinión encontramos en el libro: *The Army and Multinational Peace Operations: problems and solutions*, de DOLL, William J. and METZ, Steven: «Las operaciones de guerra y paz no deben convertirse en alternativas, sino en compatibles y simbióticas técnicas fijadas para un objetivo común», citado en CIARÁN, 2007, p. 311.

(64) En el año 1995, auspiciada por el Gobierno de Noruega se realizó la Conferencia Internacional de Oslo en la que participaron 180 delegados de 45 países y 25 organizaciones internacionales que tuvo como resultado el Documento llamado Directrices de

casos de desastres, quedando expresamente fuera la acción humanitaria en zonas de conflicto armado.

El siguiente paso lo encontramos en el ámbito de la OTAN, en el año 1999, dentro de la revisión estratégica, en la que pone de manifiesto necesidad de una mayor cooperación cívico-militar (65) sobre una relación de interdependencia, además de producir, por parte del PMSC/AHG el Documento *Compendium of Views and Experiences on the Humanitarian Aspects of Peacekeeping*.

Posteriormente, en el año 2003, y ante la necesidad de unas directrices que lograsen integrar todos los esfuerzos civiles y militares en zonas en conflicto en el ámbito de Naciones Unidas, se aprobó el Documento (66) conocido como «Directrices MCDA para emergencias complejas» (67), que aplicaba también en este tipo de misiones las directrices más relevantes de las MCDA para desastres.

Estos Documentos, junto con el resto de la documentación que trata de regular las actividades cívico-militares se han incluido en un conjunto de documentación cívico militar denominado *Proceso de Oslo* (68), en que se incluyen también los documentos específicos desarrollados para las misiones sobre el terreno, como son:

- *Civil Military Relationships in Complex Emergency. IASC Reference Paper* (junio de 2003)
- *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys-Discussion Paper and Non-Binding Guidelines* (septiembre de 2001).
- *General Guidelines for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq* (mayo de 2003).

Oslo sobre uso de Medios Militares y de Defensa Civil (MCDA, en sus siglas en inglés) en el socorro de desastres.

(65) Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 60.

(66) «Directrices sobre el uso de medios militares y de defensa civil en apoyo a las actividades humanitarias de Naciones Unidas en emergencias complejas». *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations Humanitarian Activities in complex emergencies*.

(67) También conocidas como «crisis complejas», se definen como «una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el Programa de Naciones Unidas en curso en el país», OCHA, 2006.

(68) IECAH, 2007, pp. 31 y 32.

- *Relationships with Military Forces in Afghanistan-Guidelines for UNMA-MA Area Coordinators and other UN Personnel* (2002).
- *Guidance On Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations During Current Conflict in Afghanistan IMTF* (noviembre de 2001).
- *Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operation* (septiembre de 2002)

Esta documentación, junto a la Declaración de Estocolmo «Principios y buenas prácticas de la donación humanitaria», conforma la referencia que debería regular las actividades de ayuda humanitaria en las que actúen fuerzas militares y organizaciones civiles. Los puntos más destacados son los siguientes:

- Toda actuación en caso de catástrofe se realizará atendiendo a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
- Las fuerzas militares sólo deberían utilizarse como último recurso, precisamente para no comprometer el punto anterior.
- Las fuerzas militares deberán evitar las actividades de asistencia directa (las que implican el contacto con la población civil) y si lo hacen, siempre sin portar armamento. Sí podrán estar implicadas en actividades indirectas (logísticas fundamentalmente) y en la reconstrucción.
- Siempre estarán supeditadas a una autoridad civil y serán las organizaciones humanitarias las que ejerzan el liderazgo (69).

Vamos a ver cómo se aplican estas directrices en las posibles misiones encomendadas a los Ejércitos. Tres son los casos que debemos distinguir al hablar de la relación entre los Ejércitos y la ayuda humanitaria:

1. La propia misión de los Ejércitos es una acción humanitaria. En esta categoría podemos incluir todas operaciones en apoyo a autoridades civiles con motivo de catástrofes y en las crisis complejas que pudieran entrar en esta categoría.
2. La misión es totalmente independiente de la ayuda humanitaria. En esta categoría entrarían tanto las misiones convencionales de las Fuer-

(69) El punto 19: «Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al Derecho Internacional Humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias».

zas Armadas como aquellas crisis complejas que no contemplasen ninguna acción humanitaria (70).

3. La misión no tiene una finalidad puramente humanitaria, pero la realización de labores humanitarias son necesarias para el cumplimiento de la misión. Éste es el caso típico de todas las crisis integrales. Una misión que incluye distintos actores y cuya actuación debe coordinarse para alcanzar el éxito

A continuación vamos a detallar la actuación en cada caso.

La ayuda humanitaria como misión de los Ejércitos

RESPUESTA A CATÁSTROFES

Si la misión es consecuencia de una catástrofe, natural o causada por el hombre, estará regulada por la MCDA para desastres y por tanto su actuación estará supeditada a la autoridad civil que coordinará toda la acción humanitaria oficial.

Dado que en este tipo de misiones las misiones de seguridad se limitarán a las medidas de autoprotección, la coordinación de esfuerzos para alcanzar la deseada sinergia no debería causar demasiados problemas siempre que la estructura organizativa, los procedimientos de actuación y relación estuvieran claramente definidos.

Este tipo de misiones han sido normales en todos los Ejércitos en caso de inundaciones, incendios, etc., aunque inicialmente su participación se circunscribía al territorio nacional. Es a partir de las Directrices de Oslo del año 1995 cuando se trata de regular estas misiones en escenarios lejanos, con participación de Ejércitos que no pertenecen al lugar donde se ha producido la catástrofe contemplando tres supuestos:

- Las fuerzas militares se diseñan específicamente para una emergencia y se ponen a disposición de Naciones Unidas.
- Las fuerzas militares proceden de una operación de apoyo a la paz bajo mandato de Naciones Unidas que ya está operando en la zona.
- Las fuerzas militares proceden de una operación de apoyo a la paz que ya está operando en la zona pero no bajo mandato de Naciones Unidas.

(70) Este supuesto es más bien teórico y dudamos que pueda existir, aunque sirve para abarcar todo el espectro de posibilidades.

La realidad sin embargo, ha demostrado que cuando estas emergencias se han dado, han sido los países de forma autónoma o en el marco de alguna organización de seguridad y defensa los que han liderado estas acciones (71). Esto ha generado un vivo debate sobre el futuro de estas acciones con dos opiniones encontradas:

- No es necesario que sea Naciones Unidas la que dirija estas operaciones. Es suficiente con su mandato, que serviría de paraguas para que una organización de seguridad y defensa (OTAN, Unión Europea, etc.) ejecute esta misión. La razón es básicamente una cuestión de economía y eficacia. Dada la complejidad de las operaciones y el hecho probado de que nada que no esté preparado y ensayado funciona, se debería dotar a Naciones Unidas de una infraestructura permanente, con unos procedimientos de generación de fuerzas y de planeamiento y de conducción apropiados, con unos medios humanos y materiales que permitieran el mando y control de estas fuerzas. Y todo para, finalmente, sacar una fuerzas militares de una estructura, ya sea nacional o internacional, ya establecida, preparada y en funcionamiento.

Así, podemos citar el caso de la OTAN, que contempla dentro de las misiones fuera del artículo 5 el apoyo a operaciones humanitarias y el apoyo en desastres, además del apoyo a la paz (72) y la actuación en caso de emergencia siempre y cuando sean catástrofes causadas por desastres naturales y la OTAN no tenga otras implicaciones militares. Reconoce también la autoridad de Naciones Unidas (73) en estas acciones, pero no contempla la transferencia de fuerzas o medios militares, con lo que los tres supuestos que contemplan las Directrices de Oslo quedan en entredicho, al menos para los países miembros de la OTAN. El punto de referencia para la OTAN lo encontramos en Kosovo, para la OTAN la primera y más importante misión en la que se entremezclaron los conceptos de intervención militar y acción humanitaria (74).

(71) Podemos incluir las actuaciones nacionales en respuesta al huracán *Mitch* en el caso español, o la respuesta de la OTAN al *tsunami*.

(72) AJP-3.4.

(73) «El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas asume la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y, en cuanto tal, desempeña un papel crucial al contribuir a la seguridad y a la estabilidad de la región euroatlántica», Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 25.

(74) «Su compromiso, ejemplificado en los Balcanes, con la prevención de conflictos y con la gestión de crisis, en particular mediante operaciones de sostenimiento de la paz», Consejo del Atlántico Norte, 1999, punto 6.

En el marco de la Unión Europea, conviene destacarse la participación de la V Fuerza de Respuesta de la OTAN en la crisis del Pakistán a finales del año 2005 por ser la primera que vez que se activó esta fuerza y por ser una misión en respuesta a una emergencia causada por un desastre natural. La eficiencia de esta misión ha sido puesta en entredicho por el alto coste que tuvo frente a los resultados obtenidos. Por último, podemos mencionar también la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, que ha contado con apoyo de las Fuerzas Armadas en misiones como Moldavia, Chechenia y Georgia.

- La segunda opción es crear esa infraestructura y crear a la vez los medios civiles que permitiesen acometer estas misiones sin ningún tipo de dependencia de los medios militares. Esta opción, no ha pasado del debate teórico y no parece vaya a desarrollarse en un futuro próximo por los problemas evidentes que presenta.

Como caso particular, en España, la actuación en este tipo de situaciones dentro del territorio nacional ha adquirido una especial importancia, que ha culminado con la creación de la una unidad específica para estas misiones, la Unidad Militar de Emergencias (UME), con una organización, preparación y medios específicos para este tipo de misiones.

RESPUESTA A CRISIS COMPLEJAS

Caso distinto es que esta misión no sea la respuesta a una catástrofe, sino a una crisis compleja. El ejemplo más conocido lo encontramos en la intervención de la OTAN en Kosovo, justificada por motivos humanitarios y en la que se llegó a hablar de «bombarderos humanitarios» (75).

En este caso lo que se plantea no es si los Ejércitos pueden o no realizar acciones humanitarias, lo que se plantea es si su misma actuación puede ser una acción humanitaria (que parece claro que no al no cumplir los principios de neutralidad e independencia), o al menos una misión de carácter humanitario. El debate sobre el asunto ha sido y es abundante, pero consideramos que está más relacionado con el debate del derecho de injerencia o de la responsabilidad de proteger que con el de la relación de las Fuerzas Armadas y ayuda humanitaria.

(75) ROBERTS, 2000, citado en IECAH, 2007.

La resolución de las crisis complejas en el ámbito de la ONU tuvo su punto de inflexión con el Informe Brahimi (76) en agosto de 2000, en el que aparecen por primera vez la denominada *Integrated Mission Task Force* (77), concebida como una única fuerza que se encarga del cumplimiento de la misión, lo que permitiría asegurar la coherencia de todos los esfuerzos que Naciones Unidas realizara para una misión concreta.

Este concepto ha evolucionado hasta llegar a las denominadas *Integrated Missions*, misiones integrales, que son definidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas como:

«Una misión donde hay una visión compartida entre todos los actores de Naciones Unidas respecto al objetivo estratégico de la presencia de Naciones Unidas en un determinado país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado por parte de todos los elementos del sistema de Naciones Unidas de lograr un entendimiento común del mandato y de las funciones de los distintos pilares de la presencia de Naciones Unidas en el país y utilizar este entendimiento común para maximizar la eficiencia, eficacia y el impacto en todos los aspectos del trabajo y la presencia de Naciones Unidas en aquel país» (78).

Incluye pues todas las dimensiones que implica la construcción y gestión de la paz: de seguridad, política y social, de desarrollo y humanitaria.

Este aspecto multidimensional implica la participación de fuerzas militares y policiales para el ámbito de la seguridad, de organismos internacionales para colaborar en el cambio político e institucional, y de organismos u organizaciones (gubernamentales o no) para la colaboración al desarrollo y las labores humanitarias. Todos son partes necesarias de una misma misión,

(76) Este Informe fue la conclusión del panel de 10 expertos de con amplia experiencia en el aspecto militar del mantenimiento y consolidación de la paz, así como en el desarrollo y la asistencia humanitaria sobre operaciones de mantenimiento de la paz, y es conocido así por ser presidido por el señor Lakhdar Brahimi, ex ministro de Relaciones. Sus implicaciones se verán en el capítulo correspondiente a las emergencias complejas.

(77) Algunos autores como sitúan el origen del término en el Informe de Naciones Unidas de 1997 *Renewing the United Nations*, en el que pedían una mayor integración y marcaba el objetivo de que «las estrategias humanitarias así como los objetivos de desarrollo a largo plazo fueran plenamente integrados en el esfuerzo global de construcción de la paz», IECAH, 2007.

(78) Traducción del IMPP (*Guidelines on the Integrated Missions Planning Process*).

y así deben ser vistos, desechando la idea de una misión militar enfrentada a una misión humanitaria, como si las Fuerzas Armadas fueran algo ajeno al resto de la sociedad (79), algo que parece intuirse en distintas posturas.

La coherencia en todas estas acciones estará garantizada por el marco estratégico de intervención que guiará el planeamiento y ejecución de todas las acciones. En el terreno, la coherencia será responsabilidad del representante especial del secretario general. Aquél podrá también participar en la misión a través de varias vicerepresentantes que desarrollen uno o varios de los ejes expuestos, normalmente uno para todo lo relacionado con la ayuda humanitaria y otro para el resto de cometidos.

Ayuda humanitaria independiente de la misión de los Ejércitos

Este caso sería el más normal en las misiones de combate de los Ejércitos, cuando el objetivo es alcanzar la victoria militar. Resulta evidente que la realización de acciones humanitarias no tiene cabida en este tipo de misiones, quedando los aspectos humanitarios limitados a los contemplado en los Convenios de Ginebra y La Haya, el Derecho Humanitario y los acuerdos posteriores. Ejemplos de estas limitaciones son las exigencias para minimizar los denominados daños colaterales, cuyas posibles consecuencias limitan y condicionan la forma de cumplir las misiones. En este punto podemos también destacar la prohibición del empleo de cierto armamento como las minas contrapersonal (80) o la munición de racimo (81) por los daños inhumanos que producen.

Otro caso posible, al menos teóricamente, es que las fuerzas militares actúen al margen de cualquier otra organización en una crisis. A la vista de la normativa anteriormente citada, parece obvio que los Ejércitos no deberían realizar ninguna labor humanitaria, salvo como último recurso y en aquellos casos concretos en los que la organización encargada no pudiese, y siempre bajo su dependencia.

La realidad, sin embargo, es otra. Todos los Ejércitos de cualquier país de nuestro entorno (incluyendo los firmantes de la normativa relacionada) consideran imprescindibles ciertas actuaciones con fines humanitarios en el cumplimiento de su misión. Esta ayuda humanitaria que realizan no podría

(79) Pozo J. S., 2007, p. 69.

(80) Tratado de Ottawa de 1997.

(81) Conferencia Diplomática para la Adopción de una Convención sobre Bombas de Racimo de 2008.

entrar en la categoría de acción humanitaria ya que sólo cumple el principio de carácter humanitario, y se encuadra dentro de las actividades de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) (82), que son reglamentarias en cualquier Ejército occidental. El objetivo no es reducir el sufrimiento humano *per se*, sino reducirlo para favorecer el cumplimiento de la misión. Como se puede deducir, este tipo de ayuda está más relacionado con el concepto *hearts and minds* (83) que con la finalidad puramente humanitaria.

La ejecución de estas acciones, normalmente con carácter humanitario, pero también de ayuda al desarrollo, tiene como objetivo principal asegurar el apoyo de la población civil a la misión militar, y los principales criterios para su ejecución son dos. El primero, asegurar un equilibrio de la ayuda repartida entre los diferentes grupos o etnias (84) para así demostrar la imparcialidad (85) de las Fuerzas Armadas participantes. Esto puede exigir la realización de ayudas con un menor carácter humanitario a favor de una de las partes con tal de poder mantener ese equilibrio.

El segundo, independiente de todo criterio de imparcialidad, contempla su realización allí donde más dificultades encuentran las unidades militares a fin de conseguir un mayor apoyo, o como recompensar al personal que más colabora.

Ayuda humanitaria como parte de la misión

Este es el caso más común, la participación de los Ejércitos dentro de una misión integral, normalmente bajo mandato de Naciones Unidas. Es

(82) Definida para el Ejército español como: «Conjunto de actividades encaminadas a conseguir el apoyo a la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde son o van a ser empleadas las fuerzas militares. El entorno civil incluye a la población, autoridades, organizaciones y agencias locales, naciones o internacionales, bien sean gubernamentales o no», *DO1-001. Doctrina. Empleo de la Fuerzas Terrestres*, tercera edición, Mando de Adiestramiento y Doctrina, 2003, pp. 8-13.

(83) «Ganar corazones y mentes» en español, aunque es inglés como se ha popularizado en todos los países que participan en misiones de construcción de la paz. Está relacionado con la necesidad de contar con el apoyo de la población local para asegurar la consecución de la misión. Se empleó por primera vez durante por el Ejército británico durante la Crisis Malaya en los años cincuenta, pero fue popularizada por el Gobierno de Estados Unidos durante la guerra de Vietnam.

(84) Estos criterios se deducen tanto de la experiencia personal como miembro del equipo CIMIC en la IV Agrupación Kspagt, en Kosovo, en los años 2000-2001 y la entrevista al miembro del equipo CIMIC de la III Brigada Líbano, en el año 2007.

(85) Este principio, el de imparcialidad, es uno de los contemplados por la OTAN en el AJP-3.4 para la realización de operaciones de apoyo a la paz.

también el caso que más discusiones y debates ha generado, tanto por ser el más habitual como por los intereses particulares de los actores participantes.

En las misiones integrales, será normal la realización de labores de ayuda humanitaria y de ayuda al desarrollo de forma simultánea dando un mayor o menor énfasis a una u otra en función de la situación, pero siempre con una finalidad única, a la que deben tender tanto los actores militares como los actores civiles que la componen. Su neutralidad e independencia, e incluso su imparcialidad y carácter humanitario, quedan en entredicho toda vez que las actuaciones tienen una finalidad política, que podrá ser más o menos humanitaria, pero que obliga a todas las organizaciones y organismos gubernamentales o supranacionales (incluyendo las fuerzas militares) que participan, al menos a las oficiales.

Es pues evidente que ningún participante en una misión integral debería realizar acciones humanitarias y que la actuación de los encargados de realizar la ayuda humanitaria deberán considerar unos principios de actuación distintos a los contemplados en la documentación referida. Y esta actuación deberá estar plenamente integrada con el resto de actores, especialmente con las Fuerzas Armadas, para evitar así casos como el de Irak, donde la falta de coordinación entre ambos fue notable y se ha citado la falta de consenso de la actuación como el factor decisivo para ese alejamiento (86).

En el caso de Afganistán, tres son las misiones que están realizando los Ejércitos:

1. Acciones ofensivas contra el terrorismo, dentro de la misión *Libertad Duradera*.
2. Actividades SSR, diplomacia militar y asociacionismo. A través de las OMT,s (*Operational Mentoring & Liaison Teams*), que se encargan del adiestramiento del Ejército afgano (87) como parte de la misión de la ISAF (*International Security and Assistance*) (88).
3. Actividades de ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo, a través de los equipos de reconstrucción provincial, también como parte de la misión de la ISAF.

(86) ANGULO, 2007.

(87) OTAN Consejo de Seguridad, 2009.

(88) ISAF, aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la resolución 1386 de 20 de diciembre de 2001, misma resolución en la que aprobó la Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Afganistán.

Estas misiones, aún cuando son desarrolladas por prácticamente los mismos países y estar realizadas por unidades militares, no comparten ni los objetivos ni la unidad de mando (89), lo que ha llevado a absurdas des-coordinaciones, duplicidad de esfuerzos y una falta de sinergia notoria (90). Esta situación pretende solucionarse en los próximos tiempos (91), pero es significativa de lo mucho que queda por hacer en este campo al ser las misiones integradas un concepto todavía en desarrollo. Sin embargo, hay un cuestión que en ningún modo se plantea: la de desligar la ayuda humanitaria del conjunto de la operación; lo que se exige es una mayor coherencia de esas acciones con el resto de las acciones que la comunidad internacional está realizando (92).

En el caso de las Fuerzas Armadas, su misión como defensores de la soberanía e integridad territorial exige el empleo de la fuerza, y para eso deben organizarse y prepararse. Además, como gestores de la fuerza del Estado, tienen unas exigencias de disciplina, valor y lealtad superiores al resto de organizaciones. También exigen una forma de actuación que tiene poco que ver con los principios que deben guiar a las organizaciones que realizan acciones humanitarias, labor orientada al largo plazo y fuertemente integrada en las comunidades locales (93).

Sin embargo, aunque la misión principal de los Ejércitos no sea la realización de ayuda humanitaria, y no están específicamente diseñados para esto, sus capacidades operativas (94) son especialmente útiles para este tipo de misiones, algo ya demostrado en las actuaciones en emergencias y en aquellas misiones integrales en las que las condiciones de seguridad son especialmente críticas, ya que la propia capacidad militar garantiza la seguridad de sus acciones y su ejecución independiente frente a posibles coacciones. Esto hará que sean los únicos que puedan realizar las labores

(89) Aunque sí puede decirse que comparten la misma finalidad, o al menos la misma situación final deseada, un país afgano fuera del grupo de países fallidos y que además no sea un apoyo para los grupos terroristas internacionales.

(90) BINNENDIJK and PETERSEN, 2008.

(91) Declaraciones de la ministra de Defensa, Carme Chacón, en su visita a la base de Herat el pasado 24 de diciembre de 2008.

(92) ORTEGA, 2008.

(93) TELMA, 2007, p. 154.

(94) Especialmente en logística (transporte y asistencia sanitaria), mando y control e inteligencia.

humanitarias que precisa la misión integral, cuando no se pueda garantizar la seguridad física del resto de organizaciones (95).

Sin pretender ser exhaustivos, numerosos ejemplos han dado pruebas de estas capacidades. Así, el puente aéreo de Berlín en los inicios de la guerra fría es considerado por algunos como uno de los ejemplos de ayuda realizado por las Fuerzas Armadas a gran escala (96). En este caso, se trata sólo del empleo de los medios militares con un fin humanitario. No hay convivencia con otro tipo de organizaciones.

Para encontrar misiones de apoyo explícitas al apoyo humanitario hemos de ir a los años noventa con el impulso que tomaron las operaciones de apoyo a la paz. Así encontramos Fuerzas de Pacificación de Naciones Unidas I en Somalia, que incluía la protección de la asistencia humanitaria y su escolta. También, Fuerzas de Protección de Naciones Unidas, en Bosnia-Herzegovina incluía el apoyo al esfuerzo humanitario civil, muy en especial al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Ruanda, incluía asistencia en coordinación con las organizaciones humanitarias.

Existe además, en cierto casos, un problema añadido su empleo para estos cometidos puede conllevar también un cierto rechazo de la población civil a la que se pretende ayudar por percibirse una militarización de la ayuda humanitaria. Esta problemática es especialmente intensa en aquellos países donde sus propias Fuerzas Armadas han sido parte del conflicto. La solución a esta percepción, sin ser fácil, es imprescindible como parte de las actividades que engloba la reforma del sector de seguridad, por lo que no debe limitar la realización de labores humanitarias por parte de los Ejércitos cuando se considere necesario. El primer paso es que las fuerzas militares que participan en la misión integral sean fácilmente identificables y estén diferenciados de las del propio país y de las que han participado en el conflicto. El segundo y definitivo, conseguir que se contemplen las Fuerzas Armadas como una parte del Estado, dependiente del poder político y un elemento más de la acción del Estado.

Por todo lo expuesto, no parece que la ejecución de labores humanitarias por parte de las Fuerzas Armadas, o la realización de acciones CIMIC

(95) No confundir esta ayuda humanitaria con las acciones humanitarias que realicen organizaciones religiosas u ONG. En estos casos, su seguridad debe basarse en su neutralidad, imparcialidad e independencia.

(96) IECAH, 2007, p. 9 cita a WHEELER and HARMER, 2006.

que conlleven finalidades humanitarias o de ayuda al desarrollo, plantee ningún problema insalvable en el ámbito de las misiones integrales, por lo que más parece que la problemática existente se refiere más bien a la convivencia de las acciones humanitarias y no ya la actuación de las Fuerzas Armadas sino de las misiones integrales.

¿ACCIÓN HUMANITARIA JUNTO A LA MISIÓN INTEGRAL?

Esta pregunta no tiene una respuesta fácil y es también objeto de discusión entre los que sostienen que la acción humanitaria es una parte de la misión integral y los que sostienen que son incompatibles. Y entre medias, todas las posturas intermedias que propugnan que aunque son dos cosas diferentes y que como tal deben ser diferenciadas, sí existe un lugar común más o menos amplio donde pueden trabajar de forma coordinada.

Esta última postura es la defendida, con más o menos matices por el CICR desde el año 2000, año en que se materializó un importante debate interno sobre la relación de sus actividades tanto con las actuaciones oficiales (incluyendo las misiones integrales) que reciben la denominación de «humanitarias», como específicamente con las de los Ejércitos (97).

La posición del CICR y en general de las principales ONG (entre ellas todas las firmantes del proyecto esfera) puede resumirse en los siguientes puntos (98):

- El objetivo de la acción humanitaria del CICR no es resolver conflictos sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Las actividades humanitarias del CICR no pueden ser en ningún caso subordinadas a los objetivos y consideraciones políticos y/o militares.
- El objetivo principal de una misión militar debe ser, desde el punto de vista del CICR, establecer y mantener la paz y la seguridad y facilitar una resolución en todos sus aspectos del conflicto.
- El CICR debe mantener su independencia de decisión y acción, a la vez que mantiene consultas a todos los niveles.

Lo que propone es limitar la actuación de las Fuerzas Armadas a la creación de un ambiente de seguridad que permita a las ONG realizar su labor. Todo ello, unido a una clara diferenciación y autonomía de éstas de la

(97) BLONDEL, 2000.

(98) RANA, 2004, TAUXE, 2000 and STAEHELIN, 2004.

misión integral, especialmente en las situaciones de máxima violencia (99) para que su actuación no se vea comprometida. Como se ve, es coherente con los principios de las acciones humanitarias y nada puede objetársele en ese aspecto. Las dificultades, como se verá posteriormente, surgen en el terreno cuando estas acciones no resultan coherentes con las que la comunidad internacional está realizando en la zona y de las cuales, no olvidemos, las realizadas por los Ejércitos son sólo una parte.

Otra de las posturas existentes, la defensa de que estas acciones sí son plenamente compatibles y pueden ser lideradas por Naciones Unidas es la postura de prácticamente todos los organismos internacionales (100) y probablemente la políticamente correcta. También es la defendida por ONG como Amnistía Internacional (101) en situaciones concretas, por ejemplo, la vivida en Gaza, donde sólo Naciones Unidas tienen la capacidad necesaria para asegurar la implementación de la ayuda necesaria.

Pero de nuevo, las dificultades surgen en su aplicación. Aunque esto es válido en aquellas misiones en las que todas las partes en conflicto aceptan la misión integral (102), en el resto de intervenciones (Afganistán o Irak, por ejemplo), la experiencia sobre el terreno ha demostrado que las cuestiones humanitarias se ven relegadas a un segundo plano o se convierten en meros instrumentos para el logro de objetivos de carácter político (103) (no olvidemos que Naciones Unidas sí es una organización gubernamental, o al menos está compuesta por gobiernos, y sus decisiones, actuaciones y financiación dependen finalmente de ellos) y al final es la misión integral la que sale favorecida. Así ha sido tanto en los casos en los que el representante especial del secretario general ha asumido las funciones de coordinador residente (con claro carácter político) y coordinador humanitario (neutral e imparcial), como en los casos en los que existe un representante y dos vicerepresentantes para cada uno de los pilares.

(99) IECAH, 2007, p. 11.

(100) Tal y como hemos expuesto en toda la normativa del primer capítulo, p.15.

(101) Esteban Beltrán, director de Amnistía Internacional para España, en la conferencia impartida en el I Curso de Defensa de la Democracia y Relaciones Ejército Sociedad el día 1 de junio de 2009, defendió esta postura como la única posible en la situación actual.

(102) Este fue el caso de Bosnia-Herzegovina y Kosovo donde todas las partes aceptaban que la presencia internacional no interfería en el conflicto o servía para dar seguridad a ambos bandos al actuar como fuerza de interposición. ANGULO, 2007.

(103) IECAH, 2007, pp. 25 y 26.

En el lado contrario, están las posturas que sostienen que la acción humanitaria no es compatible con la ejecución de una misión integral de construcción de la paz (104), y puede llegar a ser incluso contraproducente por los siguientes motivos:

- Las organizaciones que realizan acciones humanitarias pueden perder su neutralidad e imparcialidad al actuar dentro o simultáneamente con una misión integral (105). O al menos no ser vistas así por las partes en conflictos y ser consideradas como una parte hostil (106) o al menos incómoda (107).
- La aceptación de la participación de las organizaciones humanitarias internacionales de prestigio puede ser expuesta a la opinión pública por una de las partes del conflicto como prueba de la legitimidad de sus acciones y aumentar sus apoyos internos y/o externos.
- La realización de acciones humanitarias no coordinadas puede crear dependencia y anular o al menos disminuir la efectividad de las labores de ayuda al desarrollo.
- La realización de acciones humanitarias y su exposición a la opinión pública pueden «maquillar» la realidad de la situación e impedir la realización de una misión integral que pueda resolver realmente el problema (108).
- La ayuda humanitaria puede prolongar el conflicto (109).
- Es difícil, cuando no imposible, asegurar que una de las partes en conflicto no resulta beneficiada por esa ayuda, aunque sólo sea porque esa ayuda permite emplear recursos económicos en otros bienes (armas, etc.) (110).
- Por último, desde algunas ideologías en su visión más ortodoxa, se rechaza esta opción por considerar que es una forma de «privatizar» la ayuda humanitaria que realizan los Estados, que de esta manera, delegan sus responsabilidades y pierden la capacidad de gestionar y controlar esos recursos.

(104) SCHLOMS, 2001.

(105) «En la práctica, en muchos entornos posconflicto sumamente inseguros, los trabajadores de las organizaciones de ayuda humanitaria dependen cada vez más de las fuerzas de mantenimiento de la paz para obtener seguridad y ya no se consideran independientes de la presencia militar extranjera», BURKE, 2006, p. 8.

(106) SORDO, 2007 pp. 135 y siguientes.

(107) PRIETO, 2007, p. 99.

(108) «Report on Integrated Missions: practical perspectives and recommendations», LUTTWAK, 2001.

(109) STUDER, 2001.

(110) SORDO, 2007, p. 139.

Como se puede ver, este debate no está pues, en absoluto acabado, destacándose como uno de los dilemas fundamentales (111) que la actuación de Naciones Unidas debe resolver (112) junto a los dilemas relativos a los derechos humanos (113) y la participación local (114).

Resumen y conclusiones

Tanto la ayuda humanitaria como las amenazas a las que las personas y los países deben enfrentarse han sufrido, en los últimos 30 años, un cambio tan profundo y tan rápido que todavía sigue estando en proceso de asimilación.

Para empezar podemos asegurar que las crisis humanitarias, da igual en que parte del mundo se esté produciendo no nos es ajeno, al menos no mientras los medios de comunicación mantengan el interés sobre el asunto. Las sociedades de los países desarrollados reaccionan frente a ese sufrimiento bien con aportaciones económicas a organizaciones (gubernamentales o no), mediante su propia participación en esas organizaciones, o bien mediante la presión que ejercen sobre el Gobierno para que éste actúe.

Esta mayor implicación de la sociedad, especialmente cuando se realiza a través de las autoridades, exige una mayor eficacia y profesionalización, ya no sirve el tradicional «buenismo» o *wishful thinking*, se exigen resultados y eficacia. La resolución de estas crisis exige no una acción humanitaria puntual, exige una serie de medidas complejas, normalmente costosas y siempre de una duración prolongada que resuelvan las causas profundas de la crisis. Por esta razón, el concepto tradicional de ayuda humanitaria, cuyos antecedentes pueden situarse en los conceptos religiosos de limosna o caridad, y que se basa en principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad no es suficiente para dar respuesta a esta nueva exigencia toda vez que ataca los efectos, no las causas del problema.

(111) Es el denominado dilema humanitario: imparcialidad de la acción humanitaria frente parcialidad y dependencia de la transición política, IECAH, 2007, p. 26.

(112) BARTH EIDE, Karpersen and HIPPEL, Kent: 2005.

(113) Dilema relativo a los derechos humanos. Neutralidad e imparcialidad para socorrer a las víctimas y su dignidad o apoyar los procesos de reconciliación oficiales.

(114) Dilema relativo al empoderamiento o la participación local. Imposición de un modelo o respeto a las particularidades locales. De igual forma, plantea la dificultad de desarrollar estructuras políticas sin reforzar las que han llevado al conflicto.

Pero además, estas crisis humanitarias pueden tener consecuencias directas en otros países, sus economías, seguridad, etc. y pueden suponer una amenaza para el mismo Estado, o por lo menos su desarrollo o normal funcionamiento. Esto ha traído consigo otro proceso de no menor importancia y fuertemente relacionado: la evolución de los conceptos de seguridad y defensa, y por tanto de las misiones de las Fuerzas Armadas. Éstas han pasado de tener como misión la defensa de la libertad, soberanía, independencia o la integridad territorial a tener que actuar en escenarios lejanos, sin un enemigo definido y con misiones que incluyen dar seguridad y permitir el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. Todo ello, además, en un ambiente multidisciplinar en el que las acciones militares son sólo una parte y no siempre la más importante. Y con una nueva característica fundamental: estas intervenciones serán siempre multinacionales.

Para hacer frente a esta nueva situación, tanto las estrategias nacionales como las de las principales organizaciones con vocación de seguridad, incluyendo Naciones Unidas, han tratado de normalizar la actuación en una serie de tratados y normativa que, sin embargo, no siempre ha resultado eficaz y es motivo todavía de debate y discusión.

Los puntos más importantes de este debate los podemos resumir en:

1. Responsabilidad de proteger la dignidad humana frente a la soberanía nacional.
2. Acción humanitaria (entendida como la ayuda humanitaria imparcial, neutral e independiente) frente a misiones integrales.

Y otros de menor importancia (al menos si los dos puntos anteriores estuvieran resueltos):

3. Liderazgo de las misiones.
4. Relación de las Fuerzas Armadas con la ayuda humanitaria.

El primer punto, la responsabilidad de proteger, reabre el debate sobre el derecho a la injerencia y la declara legal cuando sea aprobada por el Consejo de Naciones Unidas (normalmente en casos de crímenes de lesa humanidad) y cuando el gobierno implicado no quiera o no pueda impedir la crisis humanitaria que está ocurriendo. Esta conclusión, fácil sobre el papel, encierra profundas complicaciones en su ejecución por los intereses particulares de los países que conforman el Consejo de Naciones Unidas y por su propio funcionamiento.

El segundo punto, la integración de la acción humanitaria dentro de las misiones, integrales, aunque puede parecer más complicado por las po-

siciones tan encontradas, no lo es tanto si se analizan seriamente las implicaciones de una y otra, llegando a la conclusión de que sí pueden ser compatibles, pero nunca deberían estar integradas.

Las primeras son misiones oficiales, con una finalidad política clara, que podrá ser más o menos humanitaria, pero implica una serie de acciones que impiden que sea imparcial (ya que cada actividad deberá estar condicionada al conjunto), neutral (especialmente cuando deba perseguir a criminales de guerra o impedir la actuación de una de las partes) y, obviamente, independiente. Por todo esto, las organizaciones que realizan acciones humanitarias deben estar claramente diferenciadas, para que su seguridad no se vea perjudicada por las acciones de las otras y a la vez su actuación no pueda ser usada con efectos propagandísticos. Lo que sí será necesario es una mínima coordinación entre todos los participantes para evitar la duplicidad de esfuerzos y actuaciones que puedan ser contradictorias.

Una de las principales consecuencias es que, al menos en los casos de misiones integrales que se realicen sin el consenso de todos los participantes, Naciones Unidas no deberían asumir el liderazgo de las acciones humanitarias.

Y una vez concretado el punto anterior, las restantes cuestiones deberían tener una fácil respuesta.

El liderazgo de la misión será siempre de Naciones Unidas, la única que tiene la capacidad de dar legalidad a este tipo de actuaciones. Esto implica, obviamente, que siempre será civil (tal y como las MCDA para emergencias exige), pero no tiene porqué implicar que no pueda designar una organización concreta que la lidere sobre el terreno (tal y como la revisión estratégica de la OTAN contempla).

Lo que sí debe quedar claro es que todos los participantes en esta misión integral persiguen las mismas finalidades, con una situación final deseada única para todos. Esta finalidad será siempre política (aunque pueda ser humanitaria) y es la respuesta que la sociedad civil da a esa crisis, no hay que olvidar que ha sido decidida por los gobiernos elegidos democráticamente que los representan.

Y con esto quedaría también contestado el cuarto punto, la actuación de las Fuerzas Armadas y su relación con la ayuda humanitaria. Las Fuerzas Armadas deberán cumplir los cometidos que esa misión les asigna, y si eso implica labores humanitarias o de ayuda al desarrollo, no debería

haber ningún problema, ni siquiera cuando la finalidad última de estas acciones no sea puramente humanitaria y sí esté más relacionada con conseguir la colaboración de la población de la zona. De igual forma, no tiene demasiado sentido negar la posibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan ejercer directamente la ayuda. Es evidente que no es su cometido principal, pero tampoco implica ninguna incoherencia con la misión.

En cualquier caso, lo que sí será necesario es lograr una estrecha colaboración entre todos los actores que actúen en esa zona, tanto civiles como militares, especialmente entre aquellos gubernamentales o con fondos gubernamentales y que por tanto participan en la misión integral. Esta coordinación no debería ser improvisada para cada caso y deberían crearse, dentro de la administración, una organización preparada para asumir el liderazgo en este tipo de misiones. El discutir si el mandato debe ser civil o militar es absurdo dado que todos los Ejércitos occidentales están supeditados a la autoridad civil. En cuanto a la elección de la persona que ejerza el mando sobre el terreno, esta cuestión parece de una importancia menor siempre que el que lo ejerza tenga los conocimientos y las experiencias necesarias, algo que se conseguiría si existiese esa organización común que asumiese la dirección de todos esos actores también de forma permanente.

Por supuesto que existirán crisis en las que la seguridad no sea un factor crítico, todas las que estén ocasionadas por catástrofes naturales y/o humanas y que no tengan relación con un conflicto: inundaciones, huracanes, desastres naturales ocasionados por el hombre (caso del *Prestige* o de Chernóbil). En estos casos, la participación de los Ejércitos no parece obligatoria. Sin embargo, cuesta entender, que se dupliquen las estructuras, las organizaciones, los medios para este tipo de actuaciones dado el alto coste que conllevan y la importancia de sus misiones.

En el caso español, podemos destacar dos ejemplos clarificadores: la catástrofe del *Prestige*, que aunque movilizó a gran parte de la Sociedad española, eran los militares (evidentemente actuando como organización) los que, en palabras del personal de la zona, más rendimiento y eficacia conseguían, además de ser los más organizados y que menos problemas causaron. El segundo ejemplo lo constituyen los incendios de Guadalajara, cuyas trágicas consecuencias impulsaron la creación de la UME.

Como se puede ver, el debate está lejos de estar resuelto y las soluciones, aunque apriorísticamente fáciles desde el punto de vista teórico, revisten grandes dificultades en su implementación, en la práctica, especialmente

cuando las posiciones parten de unas posiciones radicales y ancladas en conceptos que ya deberían estar superados. En éstas deberían incluirse tanto aquellas antimilitaristas que no han sabido ver la evolución de las Fuerzas Armadas y sus misiones, como aquellas que, dentro de los Ejércitos, propugnan un mando único para todos los participantes y que no son capaces de entender las implicaciones que la acción humanitaria exige.

La solución, citando la referencia de Federico Aznar a Saint-Exupéry, es clara:

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

Bibliografía

- A. SARJORH BAH, V. D.: *Informe anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2008*, Universidad de Nueva York, Centro de Cooperación Internacional, publicado por Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), abril de 2008.
- ABBOT, C.; ROGERS, P. y SLOBODA, J.: *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*, recuperado el 10 de abril de 2009, de FRIDE, septiembre de 2006, en: <http://www.fride.org/publicacion/64/respuestas-globales-a-amenazas-globales>
- ANGULO, J. J.: «La labor de las ONG y la dificultad de coordinar la acción humanitaria», en J. S. (direc.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» (IUGGM), Madrid, 2007.
- ANNAN, K.: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derecho humanos para todos*, 21 de marzo de 2005, recuperado el 15 de noviembre de 2008, en: www.un.org: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/chap3.htm>
- AZNAR, F.: *Tesis doctoral*, 2009, pendiente publicación.
- BARTH EIDE, E.; KARPERSÉN, A. T.; KENT, R. and HIPPEL, V.: *ochaonline.un.org*, recuperado el 16 de febrero de 2009, de Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo de 2008, en: <http://ochaonline.un.org/ToolsServices/EvaluationandStudies/ESSReports/tabid/1325/Default.aspx>
- BINNENDIJK, H. and PETERSEN, F. A.: *From comprehensive approach to comprehensive capability*, 2008, recuperado el 21 de enero de 2009, en: www.nato.org: <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm>
- BLONDEL, J. L.: «¿Es la acción humanitaria de incumbencia para todos?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 838, pp. 327-337, 2000.

- BOONSTRA, J.: *OTAN: ¿Qué esperar de la Cumbre de Bucarest?*, 13 de marzo de 2008, recuperado el 9 de noviembre de 2008, en: <http://www.fride.org/>: <http://www.fride.org/publicacion/390/otan-que-esperar-de-la-cumbre-de-bucarest>
- BURKE, M.: *La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional*, FRIDE, 2006.
- CIARÁN, F. M.: «Desmontando tópicos y conocimiento mútuo», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE INTERVENCIÓN Y SOBERANÍA DE LOS ESTADOS: *La responsabilidad de proteger*, 2001.
- COMISIÓN UNIÓN EUROPEA: «Una Europa segura en un mundo mejor», 12 de diciembre de 2003, recuperado el 9 de abril de 2009, en: http://europa.eu/index_es.htm: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: *Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 1965, recuperado el 7 de abril de 2009, en: www.icrc.org: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/statutes-movement-220506>
- CONING, C. de: <http://www.nupi.no>. Obtenido de Coherence and Coordination in UN Peacebuilding and Integrated Missions. A Norwegian Perspective, 2007.
— *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions. A Norwegian Perspective*, NUP (Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2007.
- CONSEJO DEL ATLÁNTICO NORTE: *Nuevo Concepto Estratégico de 1999*, recuperado el 15 de diciembre de 2008, en: www.mde.es: http://www.mde.es/ficheros_fil/concepto.pdf
- COTORRUELO, D.: «El papel de las Fuerzas Armadas en el diálogo Norte Sur», *Monografía del CESEDEN*, Madrid, 2008.
- DARAINT: www.daraint.org, recuperado el 15 de febrero de 2009, 2005.
- DAVID, C. P.: *La guerra y la paz*, editorial Icaria, Barcelona, 2008.
- DUNANTI, H.: *Recuerdos de Solferino*, 1862, recuperado el año 2009, en: <http://www.cedih.sld.cu/pdf/libros/solferino.pdf>
- ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA: *Nuevos retos, nuevas respuestas*, septiembre de 2008, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.mde.es: http://www.mde.es/descarga/FAS_Mejorando_eficacia_operativa.pdf
- ESTÉVEZ, J. B.: *La operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001*, 2006, recuperado el diciembre de 2008, en: <http://info5.juridicas.unam.mx/estrev/pdf/derint/cont/6/art/art1.pdf>

- FERNÁNDEZ, E. V.: «Operaciones multinacionales en socorro de emergencias», en *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 20, «La intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a catástrofes», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- FRIDE: *Estados en crisis*, 23 de marzo de 2009, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.fride.org: <http://www.fride.org/seccion/34/estados-fragiles> – *Presente y futuro de las operaciones de paz*. Madrid, junio de 2007.
- GALTUNG, J.: *Sobre la paz*, editorial Fontamara, Barcelona, 1985.
- GUTIÉRREZ, I. C.: «Hacia un consenso en políticas de defensa y actuaciones en el exterior», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 28-30, IUGGM, Madrid, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones*, editorial Paidós, 1996.
- Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en REY, L. T. Francisco: *Fuerzas Armadas y acción humanitaria: debates y propuestas*, Fundación Carolina CeALCI, 2007.
- INTERMONOXFAM: *Oxfam Internacional en la ayuda humanitaria proporcionada por Fuerzas Armadas*, septiembre de 2007, recuperado el 10 de abril de 2009, en: www.intermonoxfam.org: http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/3204/080507_ah_fuerzas%20armadas.pdf
- JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO DE LA OTAN: *Bucharest Summit Declaration*, p. 13, Bucarest, 2008.
- Joint discussion note 4/05*. enero de 2006, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.mod.uk: http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218_jdn4_05_U_DCDCIMAPPS.pdf
- KRULAK, C. C.: *The Three Block War*.
– *Discuss the new lesson learned from Irak*, J. Lehrer, entrevistador, 16 de junio de 1999.
- LEKOTA, M.: «El reto del Mantenimiento de la Paz en África», *discurso del ministro de Defensa de la República* ante el Real Instituto Elcano, Madrid, 2007.
- LÓPEZ-JACOIST, E.: «Operación Libertad Duradera: ejercicio de legítima defensa y otras medidas contra el terrorismo internacional», *Diario de Notificaciones de Bizkaia*, 10 de octubre de 2001.
- LUTTWAK, E. N.: *The logic of war and peace*, ditios 2 revised, Harvard University Press, 2001.
- MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA (MADOC): *DO1-001. Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*, tercera edición, 2003.

- MINISTERIO DE DEFENSA: *Clasificación de las misiones*, 27 de febrero de 2008, recuperado el 15 de enero de 2009, en: www.mde.es: http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4262&&keyword=&auditoria=F
- MÉDICOS SIN FRONTERAS: *Las 10 crisis más olvidadas de 2005*, 12 de enero de 2006, recuperado el 25 de 5 de 2009, en: www.msf.es: http://www.msf.es/images/INFORME%20TOP%20TEN%20DEF_tcm3-4869.pdf
 — *Principios básicos de la acción humanitaria*, 2008, recuperado el 10 de abril de 2009, en: www.msf.es: http://www.msf.es/conocenos/identidad/accion/index.asp
- MUNTALÁ, J. M.: «Conseso, operaciones de paz y cooperación cívico-militar», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, pp. 21-25, IUGGM, Madrid, 2007.
- NICHOLAS, Thomas; ALLEN, Abramson; Brady, Ivan; GREEN, R. C.; MARSHALL Sahlins; REBECCA A. Stephenson, FRIEDRICH Valjavec and GARDNER, White Ralph: «The Force of Ethnology: Origins and Significance of the Melanesia/Polynesia Division», *Current Anthropology*, volumen 30, número 1, pp. 27-41, 1989.
- NORTE, C. A. (sin fecha).
- OCHA: enero de 2006, www.ochaonline.un.org, recuperado el 5 de abril de 2009, de Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas, revisión 2006: [ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065](http://www.ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065)
- ONU: Carta de Naciones Unidas, (sin fecha), recuperado el abril de 7 de 2009, en: www.un.org: http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm
- ORDIÑANA, S. C.: «Las Fuerzas Armadas y las ONG ¿cooperación o ingerencia en la ayuda humanitaria?», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- ORTEGA, L. F.: «Perspectivas de la OTAN en Afganistán», en: <http://www.Inladeveze.com/PDF/otan.pdf>, p. 11, Fundación Diálogos, 2008.
- OTAN CONSEJO DE SEGURIDAD: *Summint Declaration on Afghanistan*, 4 de abril de 2009, recuperado el 10 de abril de 2009, en: www.nato.int: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52836.htm?selectedLocale=en
- PICTET, J.: *Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja*, 1 de enero de 1979, recuperado el 9 de noviembre de 2008, en: www.cicr.org: http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/22B689191947B28503257165004D3E39?OpenDocument&Style=Custo_Final.3&View=defaultBody2
- POZO, F.: Real Instituto Elcano, 2008, recuperado el noviembre de 2008, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas

- POZO, J. S.: «Antecedentes de la cooperación civil y militar», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar Javier Santamarta del Pozo*, p. 69, IUGGM, Madrid, 2007.
- PRIETO, J. L. V.: «Los diferentes mandatos, el Derecho Internacional Humanitario y el trabajo de campo», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- Principios y buenas prácticas en la donación humanitaria: 2003 de junio de 17*, recuperado el 2009 de marzo de 15, en: www.goodhumanitariandonorship.org; www.goodhumanitariandonorship.org/documents/principios_y_buenas_practicas_en_la_donacion_humanitaria.doc
- RANA, R.: «Contemporary Challenges in the Civil-Military Relations Ship: Complementary or incompatibility?», *International Review of the Red Cross*, número 855, pp. 565-592, septiembre de 2004.
- ROBERTS, A.: «Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action», *International Review of the Red Cross*, volumen 82, número 839, pp. 673-698, 2000.
- SCHLOMS, M.: *www.jha.ac*, 2001, recuperado el 6 de abril de 2009, de On the (im-) possible inclusion of humanitarian assistance into peacebuilding efforts, en: <http://jha.ac/articles/a072.htm>
- SILVELA, E.: Real Instituto Elcano, 14 de abril de 2005, recuperado el 31 de marzo de 2009, en: www.realinstitutoelcano.org: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI+49-2005
- SORDO, C. B.: «El trabajo humanitario en zonas de conflicto», en J. S. (dir.): *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- STAEHELIN, B.: *Irak: la violencia indiscriminada agrava la situación de los civiles*, 27 de octubre de 2004, recuperado el 15 de diciembre de 2008, en: www.icrc.org: <http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/666FVK>
- STUDER, M.: «The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 842, pp. 367 y siguientes, 2001.
- TAUXE, J. D.: *El CICR y la cooperación entre civiles y militares en situaciones de conflicto armado*, 2 de marzo de 2000, recuperado el 10 de abril de 2009, de CICR, en: <http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/5TDNSM>
- TELMA, O. R.: «La acción humanitaria en catástrofes humanitarias», en S. D., Javier: *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGGM, Madrid, 2007.
- THE FUND FOR PEACE: *Failed States Index*, 2 de marzo de 2000, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.fundforpeace.org: http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140

THE SPHERE PROJECT: *The Sphere Project*, 1997, recuperado el 10 de abril de 2009, en: www.sphreproject.org: <http://www.sphereproject.org/index.php>

US DEPARTMENT OF STATE: *A whole-of-government Aproach to Prevent, Resolve, and Transform Conflict*, 23 de agosto de 2006, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.state.gov: <http://merln.ndu.edu/archivepdf/nss/state/71036.pdf>

UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: *NGO Database*, (sin fecha), recuperado el 7 de abril de 2009, en: www.un.org: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

UNPD: 2009, recuperado el 9 de abril de 2009, en: www.undp.org: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>