

Nota compendio de la política de OI sobre la ayuda brindada por fuerzas militares extranjeras¹

Resumen: Posición de Oxfam Internacional sobre la ayuda brindada por fuerzas militares extranjeras

- Las fuerzas militares extranjeras, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, no deberían brindar ayuda de emergencia ni de desarrollo excepto en casos excepcionales. Los gobiernos deberían seguir los estándares aceptados internacionalmente para valorar esas circunstancias excepcionales, y decidir cómo deberían actuar las fuerzas militares. Dichos estándares son las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre* [las *Directrices de Oslo*] para desastres naturales, y otras directrices de la ONU diferentes para conflictos.
- En todos los casos, la ayuda brindada por las tropas extranjeras debería ser:
 - Un último recurso cuando no exista otra alternativa civil comparable;
 - Claramente diferenciada de los recursos militares utilizados para el combate o la seguridad;
 - Dirigida y coordinada por personal civil;
 - Limitada en tiempo y en escala, con una clara estrategia de salida hacia una respuesta civil.
- De ser posible, las tropas militares extranjeras sólo deberían proporcionar infraestructura u otra ayuda indirecta, sin entregar la ayuda directamente. Puede resultar menos polémico facilitar la ayuda, en lugar de entregarla directamente, y aún así se presentan dilemas complicados cuando otras partes en conflicto no perciben esta diferencia.
- La forma correcta de que las fuerzas militares, incluyendo las de mantenimiento de la paz, se ganen el apoyo de la población civil no es a través de la distribución de ayuda, sino protegiendo a la población civil y mejorando la seguridad para todas las personas.
- Cuando los gobiernos desarrollan enfoques “integrales” en países afectados por conflictos, la ayuda no debe estar subordinada a objetivos militares de corto plazo. Las organizaciones de ayuda y las fuerzas militares deberían compartir la información pertinente, pero no con fines militares, y mantener una clara separación de sus funciones. Esta separación contribuye a salvaguardar la independencia, la imparcialidad y la seguridad en las respuestas humanitarias, permite a las fuerzas militares centrarse en su misión y garantiza que las mujeres, hombres y niños reciban la asistencia y la protección que necesitan.
- Para mantener su imparcialidad e independencia, las organizaciones humanitarias no deberían participar en equipos dirigidos por mandos militares ni aceptar financiación de los departamentos militares o de defensa o de ningún fondo dedicado a objetivos militares o que permita a un donante exigir el apoyo de la organización a objetivos militares o de contra-terrorismo.

1. Antecedentes

En abril de 2011 la UE ofreció recursos militares para apoyar la ayuda humanitaria en Libia, y la ONU los rechazó. En lugar de ello, la vicesecretaria general para asuntos humanitarios, Valerie Amos, voló a Libia con el objetivo de garantizar un acuerdo que permitiese acceder de forma

segura y sin impedimentos a las personas necesitadas de ayuda.² Insistió en un asunto que desde hace tiempo preocupa a las organizaciones humanitarias: el uso de fuerzas militares extranjeras en la ayuda tiende a incrementar el riesgo tanto para el personal humanitario como para la población local, y reduce la posibilidad de entregar eficazmente la ayuda.³ Esta preocupación está en el origen de las directrices internacionales que restringen los recursos militares como la “última opción” cuando aporten una capacidad especial y cuando no exista otra alternativa civil.

En 2010 las inundaciones en Paquistán demostraron que las circunstancias excepcionales existen. El Equipo de acción humanitaria de la ONU en el país (HCT por sus siglas en inglés) aprobó el envío de helicópteros desde EEUU, Japón y los Emiratos Árabes Unidos, así como desde Paquistán, para transportar ayuda de emergencia con el fin de salvar vidas, al mismo tiempo que rechazaba el establecimiento de un “puente aéreo” por la OTAN para transportar suministros por aire, dado el riesgo asociado a la OTAN, cuyos convoyes hacia Afganistán estaban siendo frecuentemente atacados, y teniendo en cuenta que los ataques de aviones no tripulados estaban provocando la muerte de ciudadanos paquistaníes. Aplicar las directrices internacionales y valorar cada caso por sí mismo no resultó sencillo, y la ONU estuvo sometida a presiones por parte de Paquistán, EEUU y el Reino Unido para que aceptase una mayor participación militar. Pero tal y como concluyó un análisis, “la respuesta a las inundaciones en Paquistán demostró que el HCT es capaz de basarse en un marco de principios de su política para desarrollar posiciones unificadas que orienten las operaciones en la práctica.”⁴

Las inundaciones en Paquistán fueron un desastre natural en un país afectado por un conflicto. En países en situación de paz los recursos militares extranjeros pueden causar menos polémica aunque, como se demostró en Haití en 2010, casi cualquier desastre da lugar a tensiones. Durante las primeras semanas tras el terremoto en Haití, más de 20.000 efectivos militares estadounidenses y canadienses⁵ participaron en labores de rescate y recuperación. Se hizo mucho énfasis en las *Directrices de Oslo*, que destacan la necesidad de limitar el tiempo de despliegue de los efectivos militares.⁶ Sin embargo, a medida que pasaban los meses las tropas estadounidenses seguían construyendo escuelas, clínicas y centros comunales.⁷ Tras las primeras semanas, no había una razón poderosa para ello. Lo que hacía la situación aún más delicada era que en fechas tan recientes como en 2004 la política de EEUU en Haití había resultado polémica.

También hubo muchas críticas por la escasa rentabilidad de la ayuda brindada por fuerzas militares, como ha sucedido en otros casos, al menos desde la crisis de refugiados ruandeses a mediados de la década de 1990. Un ejemplo flagrante en Haití fue la vacunación y distribución de agua por parte del ejército español, que costó 18 veces más que esfuerzos similares civiles.⁸

En otros países la participación militar ha tenido resultados diversos. A veces el transporte aéreo ha resultado vital, como en el caso de los helicópteros extranjeros e indonesios utilizados en Aceh tras el tsunami en el Océano Índico, o los empleados tras el terremoto en Paquistán en 2005.⁹ Sin embargo, el intento de utilizar la ayuda como un “multiplicador de la fuerza” en Afganistán y en Irak resultó muy poco eficaz –tanto en cuanto a la calidad de la ayuda como en lograr el apoyo local-. En 2008 la OTAN consensuó unas directrices para restringir la ayuda que brindan sus efectivos militares en Afganistán, de ser necesaria, a la “ayuda para infraestructura básica y reconstrucción urgente limitada a cubrir los vacíos hasta que las organizaciones civiles sean capaces de asumirla”.¹⁰ Estas directrices se han difundido ampliamente, aunque no se les ha dado un seguimiento regular, y se han seguido gastando enormes cantidades de dinero en una ayuda militar con resultados limitados.

Las siguientes secciones describen cinco desafíos para hacer que la ayuda brindada por efectivos militares extranjeros sea más eficaz –bajo las circunstancias excepcionales en que resulte necesaria-.

Calidad y eficacia

En Afganistán, los proyectos de ayuda implementados por efectivos militares a menudo no se han ejecutado bien ni de forma sostenible. Los equipos militares y sus contratistas privados no

disponen de la formación necesaria para evaluar las necesidades con las comunidades locales, y un buen número de proveedores de servicios privados afganos, contratados para construir carreteras u otra infraestructura, han sido relacionados con las milicias y con los señores de la guerra.

En un buen número de crisis las fuerzas militares han desarrollado proyectos de impacto rápido (QIP por sus siglas en inglés).¹¹ En Afganistán, los equipos provinciales de reconstrucción (PRT por sus siglas en inglés), que combinan personal militar y civil, los han implementado para mostrar resultados visibles aunque no siempre duraderos. CARE encontró que “se habían excavado pozos, pero pronto se habían dejado de utilizar ya que no se había formado a nadie en el mantenimiento”.¹² Hay situaciones, demasiado inseguras para las organizaciones civiles, en las que sólo es capaz de actuar un PRT. Sin embargo, hay muchas evidencias que sugieren que, al igual que los QIP, a menudo suelen resultar costosos y no lo suficientemente eficaces.

Incumplimiento de los estándares de eficacia de la ayuda

De acuerdo con los estándares internacionales para una ayuda eficaz, la Declaración de París,¹³ ésta debe tener las siguientes características:

- Estar centrada en los resultados;
- Responder a las prioridades de quien recibe la ayuda;
- Estar en manos del gobierno receptor –y contribuir a su estrategia de reducción de la pobreza-;
- Armonizarse y coordinarse con el resto de donantes;
- Rendir cuentas a los donantes y los gobiernos receptores, así como a sus ciudadanos.

La ayuda brindada por fuerzas militares para ganarse el apoyo de la población es probable que no respete estos estándares, así como tampoco los principios de la OCDE para el *Buen compromiso internacional en estados frágiles*.¹⁴ Según la OCDE, una ayuda adecuada a estados frágiles también debe:

- *Actuar con rapidez, pero seguir comprometida el tiempo suficiente como para tener posibilidades de éxito* –mientras que, por definición, la ayuda brindada por fuerzas militares extranjeras finaliza cuando éstas se retiran-;
- *No provocar daños* –mientras que la ayuda brindada por fuerzas militares puede aumentar las amenazas, tal y como demuestra la siguiente sección-.

Seguridad

Oxfam trabaja en contextos inseguros, utilizando estrategias para garantizar que todas las partes en conflicto acepten nuestras actividades –por ejemplo, brindando la ayuda con imparcialidad y desarrollando las relaciones y el conocimiento a largo plazo.¹⁵ Las fuerzas armadas extranjeras, desplegadas por breves períodos de tiempo, no pueden utilizar dichas tácticas y pueden conllevar riesgos para la seguridad. Tal y como afirmó un funcionario afgano, “nosotros somos pobres y necesitamos el desarrollo. Pero allá donde van las fuerzas internacionales, los talibanes van detrás.” Muchos afganos consideran que las escuelas construidas por los PRT tienen un mayor riesgo de sufrir ataques que el resto.¹⁶

También existe la preocupación de que los insurgentes ataquen a los trabajadores humanitarios porque piensen que toda la ayuda es un esfuerzo por ampliar la autoridad del Gobierno afgano. Las fuerzas militares que brindan ayuda no hacen más que reforzar esa percepción. No sólo en Afganistán, sino en Somalia, Darfur y otros lugares desde 2006 tienden a aumentar los ataques a trabajadores humanitarios. Aunque los motivos para estos ataques pueden ser complejos e inciertos, una proporción cada vez mayor de ellos tiene motivaciones políticas.¹⁷ El resultado no sólo es la muerte de trabajadores humanitarios, sino una menor capacidad de hacer llegar la ayuda a lugares inseguros.

Acceso

Tal y como ha reconocido la OCDE, “el uso de tropas militares puede politizar la entrega de ayuda humanitaria y poner en riesgo la neutralidad, imparcialidad e independencia de dicha ayuda”.¹⁸ Como resultado, puede que las personas no reciban la ayuda que necesitan. Las organizaciones humanitarias proporcionan asistencia allá donde se necesite. Para ello, necesitan tener un libre acceso a las áreas bajo el control de los estados o de las tropas insurgentes. Y para lograrlo deben ser y percibirse como imparciales, sin asociarse con ninguna fuerza militar o política.

Responder a las necesidades

En Irak y Afganistán las fuerzas militares han tendido a identificar a los beneficiarios de la ayuda no en función de sus necesidades, sino según la necesidad de ganarse su apoyo. Esto ha hecho que los recursos se concentren en áreas como Helmand, dejando menos atendidas otras zonas de Afganistán donde las necesidades son igual de apremiantes a causa de las inundaciones, las sequías y la inseguridad alimentaria crónica.¹⁹

2. Posición de Oxfam Internacional acerca de la ayuda brindada por fuerzas militares²⁰

Los gobiernos y las fuerzas armadas, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, deben respetar:

- En desastres naturales, las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre* [las *Directrices de Oslo*];
- En conflictos, las *Directrices de la ONU sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para apoyar las actividades humanitarias de la ONU en emergencias complejas*.

En desastres naturales, la participación de las fuerzas armadas extranjeras debería verse como un último recurso cuando no exista una alternativa civil comparable, y limitarse en la medida de lo posible a proporcionar infraestructura y un apoyo indirecto. Las tropas que brindan la ayuda no deberían encargarse al mismo tiempo de la seguridad.

En situaciones de conflicto y contextos inseguros, la ayuda brindada por fuerzas militares extranjeras presenta mayores riesgos. Las *Directrices* de la ONU proponen utilizar recursos militares sólo para responder a necesidades humanitarias urgentes, y cuando:

- No haya una alternativa civil comparable;
- Los recursos se diferencien claramente de aquéllos que se encargan de la seguridad o participan en los combates;
- En la medida de lo posible, las operaciones estén dirigidas y coordinadas por personal civil;
- En la medida de lo posible, los recursos militares se utilicen sólo para proporcionar asistencia indirecta o infraestructura;
- Su uso sea limitado en tiempo y escala;
- Haya una estrategia clara de salida hacia una respuesta civil.

Las fuerzas armadas no deberían proporcionar ayuda humanitaria “con el propósito de obtener ventaja política, construir relaciones o ganarse el apoyo de la población”. La forma correcta de ganarse el apoyo popular por parte de las fuerzas militares, incluyendo a las fuerzas de mantenimiento de la paz, consiste en proteger a la población civil y mejorar la seguridad para todas las personas. A veces la ayuda se brinda a costa de otras funciones más útiles.

Ayuda oficial al desarrollo

Los gobiernos pueden contabilizar como ayuda oficial al desarrollo (AOD) los *costes adicionales* –como el combustible- en que incurren las fuerzas militares para brindar la ayuda. Pero no deben contabilizarse los salarios ni cualquier otro coste regular,²¹ así como tampoco nada que responda al interés de ganarse el apoyo de la población en lugar de a las necesidades humanitarias.

Según la OCDE, la ayuda oficial debe “tener como objetivo principal el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo”.²² La AOD humanitaria debe ser neutral,²³ y la ayuda diseñada específicamente para combatir el terrorismo está específicamente excluida porque “se centra tanto en las amenazas percibidas para los donantes como para los países receptores”.²⁴

Coordinar como iguales

Las organizaciones que brindan ayuda no deberían estar coordinadas por fuerzas militares, seguir estrategias militares ni renunciar a tomar decisiones de forma independiente. Aún así, para evitar duplicidades resulta esencial que haya una implicación estructurada entre las agencias humanitarias y las fuerzas militares, así como garantizar la seguridad y el mejor uso de los recursos. Esta participación entre ambas debería darse en términos equitativos, y estar facilitada por una organización como la Oficina de la ONU para la coordinación de asuntos humanitarios.

Cuando los militares son el último recurso

Algunos contextos son tan inseguros o inaccesibles que sólo las fuerzas militares pueden proporcionar la ayuda que se necesita. En esos casos, las fuerzas militares deberían actuar en consulta con los actores humanitarios y preferiblemente cuando éstos lo soliciten. Deben centrarse en los resultados, no en una ganancia rápida, y responder a las necesidades identificadas con los beneficiarios o en un plan civil existente. Deberían tener cuidado de que la ayuda no esté dirigida por mandos militares locales, lo que tiene el riesgo de responder a ciertas necesidades y de empeorar los conflictos locales.

Siempre que proporcionen infraestructura (aparte de los artículos más provisionales) deberían garantizar que ésta tenga un impacto duradero. También deberían asegurar que la ayuda no haga que los beneficiarios tengan más probabilidades de ser atacados por saqueadores de las fuerzas opositoras. Y deberían planificar una estrategia de salida, bien coordinada con las autoridades civiles y con las organizaciones que deben hacerse cargo de la provisión de la ayuda tan pronto como lo permitan las condiciones de seguridad.

3. Resumen de recomendaciones

Las organizaciones humanitarias no deberían:

- Participar en equipos dirigidos por militares;
- Aceptar financiación por parte de fuerzas militares, departamentos de defensa o cualquier fondo destinado a objetivos militares, ni que permita a un donante exigir que la organización apoye objetivos militares o anti-terroristas;
- Utilizar escoltas armados de cualquier tipo, excepto en las circunstancias más excepcionales.

Los gobiernos deberían:

- Aplicar las directrices internacionales pertinentes:
 - En situaciones de desastre, las *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en caso de desastre* [las *Directrices de Oslo*];

- En situaciones de conflicto y de crisis post-conflicto, las *Directrices de la ONU sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil para apoyar las actividades humanitarias de la ONU en emergencias complejas*.
- Desarrollar enfoques integrales en los países afectados por conflictos, para alcanzar no sólo objetivos de seguridad sino también una *serie de objetivos políticos que contribuyan a crear estados eficaces y responsables así como a la seguridad para todas las personas*. La ayuda no debe subordinarse a objetivos militares.
- Invertir en la capacidad de sus departamentos civiles de ayuda, así como los de la ONU y las ONG, para que participen eficazmente en la formación y en el diálogo civil-militar—incluyendo las oficinas de país de ONU-OCAH cuando éstas faciliten el diálogo civil-militar en el terreno.

Las fuerzas militares, los gobiernos nacionales y donantes, la ONU y las ONG deberían:

- Compartir la información adecuada. Oxfam no suministrará información que pueda poner en peligro a las comunidades o a su personal, ni que pueda utilizarse con fines militares. Pero es importante que:
 - Las organizaciones humanitarias compartan información sobre la ubicación del personal y de las instalaciones, el movimiento del personal y de los equipos y los principales movimientos de civiles;
 - Las fuerzas militares proporcionen información sobre su ayuda, sobre la ubicación y los tipos de municiones utilizados en operaciones militares y, en la medida de lo posible, sobre las operaciones futuras que puedan afectar a la seguridad o al desplazamiento de civiles, así como a la provisión de ayuda humanitaria.

¹ Esta nota se refiere a las fuerzas militares extranjeras, sus contratistas privados y las unidades civiles-militares, tales como los equipos provinciales de reconstrucción que operan en Afganistán. No aborda el papel de las fuerzas armadas nacionales de los países afectados por desastres, aunque éste también puede resultar polémico, especialmente cuando dichas fuerzas participan en un conflicto. Sobre este tema consultar la nota de política de Oxfam Internacional que se publicará próximamente.

Esta nota abarca tanto la ayuda de emergencia como los servicios de reconstrucción que se puedan proporcionar. En general, se deberían aplicar directrices similares. Los principios básicos humanitarios de independencia e imparcialidad, no obstante, tienen un especial énfasis cuando se brinda ayuda humanitaria. Para más detalles, consultar el *Position Paper on Humanitarian–Military Relations* del Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria, en la nota xxii más adelante.

² Oficina de la ONU para la coordinación de asuntos humanitarios (2011), Declaración a la prensa de la misión en Libia, 20 de abril de 2011:

http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20Press%20Statement%20on%20Libya%20Mission_20%20April%202011.pdf (última consulta en noviembre de 2011).

³ BBC News (2011) 'Libya: UN warns of blurring aid and military operations', 21 de abril de 2011:

<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13152392> (última consulta en noviembre de 2011).

⁴ N. Bennett (2011) 'Civil-military principles in the Pakistan flood response', *Humanitarian Exchange*, No. 49, enero de 2011, pp. 11-14, Londres: Overseas Development Institute,

<http://www.odihpn.org/documents%5Chumanitarianexchange049.pdf> (última consulta en noviembre de 2011).

⁵ Francia, Italia, España, los Países Bajos y muchos otros países también contribuyeron con personal militar a la ayuda tras el terremoto en Haití

⁶ Oficina de la ONU para la coordinación de asuntos humanitarios (2007), *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, revisado en noviembre de 2007,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da87822.html> (última consulta en noviembre de 2011).

⁷ US Southern Command, 'US Southern Command Transitions Haiti efforts', press release, 1 de junio de 2010.

⁸ M. Lewis (2011) *Whose Aid is it Anyway? Politicising aid in conflicts and crises*, Informe de Oxfam 145, p.26,

<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/whose-aid-is-it-anyway-politicizing-aid-in-conflicts-and-crises-121669>

(última consulta en noviembre de 2011).

⁹ C-A. Hofmann y L. Hudson (2009) 'Military responses to natural disasters: last resort or inevitable trend?', *Humanitarian Exchange*, Issue 44, Overseas Development Institute: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3030> (última consulta en noviembre de 2011).

¹⁰ Afghanistan Civil-Military Working Group (2008), *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*, UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs,

<http://ochaonline.un.org/afghanistan/CivilMilitaryCoordination/tabid/5356/language/en-US/Default.aspx> (última consulta en noviembre de 2011).

¹¹ Para una análisis más amplio, ver: Oxfam Internacional et al (2010) *Quick Impact, Quick Collapse: The dangers of militarized aid in Afghanistan*, informe conjunto de organizaciones, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/quick-impact-quick-collapse-the-dangers-of-militarized-aid-in-afghanistan-114999> (última consulta en noviembre de 2011).

¹² S. Cornish y M. Glad (2008), 'Civil-Military Relations: No Room for Humanitarianism in Comprehensive Approaches', Norwegian Atlantic Committee, p. 14.

¹³ OECD (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*,

http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (última consulta en noviembre de 2011).

¹⁴ Citados en UK Department for International Development (2010), *Working Effectively in Conflict-affected and Fragile Situations*, p. 2, www.gsdrc.org/go/fragile-states (última consulta en noviembre de 2011).

¹⁵ La ONU ha desarrollado unas directrices aparte sobre escoltas armados: UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (2001), 'Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys'.

¹⁶ Oxfam Internacional (2010), *op. cit.*

¹⁷ A. Stoddard, A. Harmer y V. DiDomenico (2009), 'Providing aid in insecure environments: 2009 update – trends in violence against aid workers and the operational response', Policy Brief 34, Humanitarian Policy Group, Londres: Overseas Development Institute.

¹⁸ OECD (1998), 'Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict: Comparative Advantages and Costs', Development Assistance Committee/OECD Conflict Series, p. 32.

¹⁹ Oxfam Internacional (2010), *op. cit.*

²⁰ Oxfam apoya el *Position Paper on Humanitarian–Military Relations*, adoptado en 2009 por el Comité Directivo para la respuesta humanitaria, donde participan la mayoría de las organizaciones humanitarias más importantes del mundo.

²¹ OECD (2007), *op. cit.*

²² OECD (2008), 'Is it ODA?', Factsheet de noviembre de 2008, www.oecd.org/dacs/stats

²³ OECD (2007), 'Extracts from DAC Statistical Reporting Directives,' DCD/DAC(2007)34.

²⁴ OECD (2008), *op. cit.*