



Javier Ruiz Arévalo

# Militares y oenegés

Reflexiones sobre una relación  
a veces tormentosa

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA



MILITARES Y OENEGÉS  
REFLEXIONES SOBRE UNA RELACIÓN  
A VECES TORMENTOSA



JAVIER RUIZ ARÉVALO

# MILITARES Y OENEGÉS

REFLEXIONES SOBRE UNA RELACIÓN  
A VECES TORMENTOSA

GRANADA

2011



© JAVIER RUIZ ARÉVALO  
© UNIVERSIDAD DE GRANADA

*Militares y Oenegés*

ISBN: 978-84-338-6572-4

Edita: Editorial Universidad de Granada  
Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

*Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.*

*Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.*

## INDICE

Síntesis .....	IX
Introducción .....	XI
Un poco de historia .....	1
Afganistán, antes de Irak .....	31
Irak. La acción humanitaria en la guerra global contra el terrorismo .....	61
Operaciones post conflicto .....	87
Afganistán, después de Irak .....	111
Operaciones de estabilización .....	149
Haití 2010 .....	173
Neutralidad. El reparto de papeles en las operaciones de estabilización .....	189
La seguridad de los actores humanitarios en escenarios de conflicto .....	205
El enfoque integral. <i>Comprehensive approach</i> .....	235
Relación cívico-militar en emergencias complejas .....	261
Epílogo. Este no es un libro sobre Afganistán .....	273





## SÍNTESIS

Las últimas décadas han sido testigos de cambios muy significativos en cuanto a la tipología de los conflictos bélicos y a la naturaleza de la implicación de civiles y militares en los mismos. Paralelamente, se ha producido una creciente implicación de las fuerzas armadas en el campo de la ayuda humanitaria, sea como consecuencia de conflictos bélicos o de cualquier tipo de catástrofe. Esta doble realidad ha hecho que militares y actores humanitarios trabajen, cada vez más, codo con codo en los mismos escenarios y que incluso, en ocasiones, las fronteras entre los cometidos respectivos se desdibujen y surjan tensiones entre ambos grupos.

Conceptos como los de Operaciones Postconflicto, Estabilización o Enfoque Integral, nacen para poner un poco de racionalidad en unos conflictos en los que hay cada vez más actores implicados y resulta más difícil armonizar su actuación. En este libro se hace un breve repaso de la evolución de esta faceta de los conflictos armados, deteniéndose en los problemas que se han ido poniendo de manifiesto paulatinamente y en las soluciones que la comunidad internacional ha ido desarrollando quedando patente que se trata de una cuestión para la que no se ha encontrado todavía una solución satisfactoria.



# INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, en las emergencias complejas<sup>1</sup> podía observarse una clara separación entre los ámbitos militar y no militar. Sin embargo, en los últimos años, las fuerzas militares participan cada vez más en operaciones muy distintas al conflicto armado clásico, en las que sus cometidos se han ampliado, desde los tradicionales de combate, hasta incluir un amplio abanico de cometidos relacionados con la acción humanitaria, incluyendo el apoyo a misiones de ayuda humanitaria y reconstrucción. Esto es así, al menos en parte, porque el planteamiento sobre la propia seguridad ha cambiado, llevando al convencimiento de que implica la ejecución de operaciones fuera del propio territorio, en apoyo a gobiernos amenazados o en zonas donde ni siquiera existe gobierno<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, como consecuencia de la naturaleza cambiante de las modernas emergencias complejas, la comunidad humanitaria ha hecho frente a mayores desafíos operativos, lo que les ha enfrentado a misiones más ambiciosas, así como a nuevos riesgos y amenazas para sus trabajadores sobre el terreno, lo que ha obligado en ocasiones a algunos de ellos

1. 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 las Naciones Unidas en curso en el país.

2. Bentley, S.A. 2007.

a recabar el apoyo o la protección de las fuerzas militares. Así pues, las realidades vividas sobre el terreno han exigido gradualmente distintas formas de coordinación cívico-militar para operaciones que, en sentido amplio, podríamos denominar humanitarias. Como consecuencia de ello, las relaciones entre actores humanitarios y militares han cambiado de forma considerable durante la última década haciéndose más estrechas, como consecuencia de la participación de ambas categorías de actores en los mismos escenarios y de la cada vez mayor interdependencia de sus acciones respectivas

La participación militar en operaciones de ayuda humanitaria no es un fenómeno reciente, recordemos que uno de los mayores esfuerzos de ayuda, el Puente Aéreo de Berlín, tuvo lugar hace más de medio siglo, en 1948. Desde entonces fuerzas militares de diferentes países se han visto implicadas en operaciones de respuesta a crisis en países tan diversos como Afganistán, Sudán o Indonesia.

Sin embargo, las cosas han cambiado notablemente en los últimos años, debido fundamentalmente a varios aspectos claves: la creciente implicación militar en la respuesta a crisis y la «civilización»<sup>3</sup> de esta respuesta<sup>4</sup>. El fin de la guerra fría, la disminución del tamaño de las fuerzas militares y la necesidad de buscarles nuevos cometidos son factores que han ayudado a incrementar la presencia militar en este tipo de operaciones; unido a ello, la evidencia de los vínculos existentes entre seguridad humana y seguridad inter-estatal, que pone sobre la mesa la existencia de «amenazas blandas» a la seguridad, derivadas de la pobreza, los movimientos de población relacionados con los conflictos o la existencia de estados fallidos. Por último, el lanzamiento por parte de EEUU de la Lucha Global Contra el Terrorismo (*Global War On Terrorism*, GWOT) ha dado pie a misiones en Irak y Afganistán de una envergadura e implicaciones no vistas hasta ahora. Junto a ello, hemos asistido a un notable incremento del

3. Civilización, en el sentido de hacer más civil.

4. *Resetting the rules of engagement: trends and issues in military-humanitarian relations*. Humanitarian Policy Group. Research Briefing. Marzo 2006.

número de misiones de paz lideradas por la ONU, misiones que a su vez son de mayor entidad y con un mandato más amplio que el tradicional. Todo ello ha contribuido a ampliar el papel de las fuerzas militares en todo tipo de crisis y a incrementar notablemente el número de crisis en las que están presentes en misión de paz o humanitaria.

Ante este panorama, muchos gobiernos han creado estructuras y procedimientos que permitan combinar las capacidades civiles y militares en la respuesta a crisis complejas. La aparición del concepto de operaciones de estabilización, acuñado inicialmente por los EEUU y adoptado por la mayor parte de los gobiernos occidentales, la creación en el Reino Unido de una organización intergubernamental, la Unidad de Reconstrucción Post-Conflicto, para integrar el esfuerzo de exteriores, defensa y finanzas o el concepto de Equipo de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) aplicado actualmente en Afganistán, son buenos ejemplos del intento por «civilizar» la respuesta a las crisis, por importante que sea el papel militar en las mismas, para integrar otras capacidades nacionales de una manera coherente. En la misma línea, es de destacar el esfuerzo en desarrollar capacidades de Cooperación Cívico-Militar (*Civil-Military Cooperation*, CIMIC) y la creciente importancia que a este aspecto se presta en los ejércitos.

La creciente implicación militar en aspectos de política humanitaria plantea problemas desde la perspectiva del mantenimiento de los principios humanitarios de neutralidad, independencia y no discriminación. El empleo de tácticas de «corazones y mentes»<sup>5</sup> por fuerzas militares tiene una larga historia y están encaminadas principalmente a incrementar la seguridad de la fuerza, pero es muy controvertido desde la perspectiva de la imparcialidad de la ayuda humanitaria. En Afganistán, la distribución de ayuda humanitaria por militares no uniformados a cambio de información ha sido particularmente discutida por amenazar indirectamente

5. Ofrecimiento de ventajas materiales a cambio de información, cooperación y apoyo político.

la seguridad de los agentes humanitarios genuinos, que pueden verse asociados a las fuerzas militares, viéndose así privados de la protección que proporciona la imagen de neutralidad de la que tradicionalmente han gozado. En general, todo intento de asociar la ayuda humanitaria a la consecución de objetivos políticos, por muy loables que éstos sean, es vista como una amenaza a los principios humanitarios clásicos de neutralidad y no discriminación. También el concepto de Misiones Integradas acuñado por la ONU supone para muchos subordinar la ayuda humanitaria, que debería ser neutral e indiscriminada, a criterios políticos, sin que exista evidencia de que, a cambio, haya producido una mayor eficacia a la hora de aliviar las necesidades de la población a la que se dirigen.

Estas circunstancias, así como los casos de intervenciones militares con fines «humanitarios», han hecho imprecisa la separación entre el espacio humanitario y el militar, y podrían desdibujar la distinción fundamental entre estos ámbitos. Esta realidad suscita preocupación en cuanto a la aplicación de los principios y las políticas humanitarios, así como en lo referente a cuestiones operativas. Además, este tipo de actuaciones requiere mayor comunicación, coordinación y comprensión entre los organismos humanitarios y los agentes militares, y exige el conocimiento de los mandatos, las competencias y las limitaciones respectivos. Hoy en día, se hace necesario hacer un esfuerzo, en todos los niveles, por entender la nueva dimensión de las relaciones cívico-militares, incluidas sus dificultades y limitaciones. Es fundamental que tanto la comunidad humanitaria como la militar tengan clara conciencia de la naturaleza de dicha relación, así como una comprensión común del momento y la forma de coordinar, o no, sus tareas en lo que hace al cumplimiento de los objetivos humanitarios.

A la hora de enfocar las relaciones entre los agentes humanitarios y los militares, en lo que respecta a estos últimos, es necesario tomar en consideración los diferentes mandatos, características y naturaleza de los diversos agentes militares que pueden estar presentes en un escenario concreto. Esta diferenciación podría requerir que la comunidad humanitaria se relacionara con grupos diferentes, cada uno de ellos con distintos grados de sen-

sibilidad o incluso con enfoques a veces totalmente diferentes. Por ejemplo, la interacción con una fuerza de ocupación conlleva consideraciones diferentes de las que se requieren en relación con fuerzas nacionales, observadores militares desarmados o participantes en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La distinción más importante que debe establecerse es si el grupo militar con el que los trabajadores humanitarios interactúan es una parte en el conflicto, se ha convertido en una parte o es percibida como tal o, por el contrario, es un elemento absolutamente neutral. De la misma manera, a la hora de relacionarse con un actor humanitario, no es indiferente su «filiación»: no es lo mismo relacionarse con una agencia dependiente de la ONU u otra agencia internacional, con un mandato claro derivado de estas instancias, que hacerlo con una ONG, más o menos independiente en su actuación. Aunque cada una de estas circunstancias merecería un estudio completo independiente, nos vamos a limitar a abordar el tema de las relaciones entre los componentes civil y militar en general, sin entrar en el detalle de las distintas categorías de agentes civiles y militares<sup>6</sup>.

#### FUNDAMENTO LEGAL: LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

El mandato militar relativamente simple de las misiones «clásicas», consagrado en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, consistía en preservar una paz ya existente, mediante el aseguramiento, no el establecimiento, de una línea de alto el fuego, una zona de separación, una zona desmilitarizada... El despliegue y actuación de la fuerza requería el consentimiento previo de las partes en conflicto y el uso de la fuerza quedaba limitado a la defensa propia, un «derecho intrínseco» consagrado en el Artículo 51 de la Carta. En este escenario, el reparto de papeles entre militares y actores humanitarios resultaba claro: aqué-

6. No se analiza aquí la relación entre las organizaciones humanitarias y los grupos armados no estatales: Fuerzas militares privadas, empresas de seguridad y mercenarios, así como cualquier presencia policial nacional o internacional.

llos garantizaban el entorno de seguridad necesario para la actuación de éstos, todo ello bajo la dirección de la ONU. Como veremos más adelante, la misión de Chipre supuso, en su momento, una primera brecha en este concepto, al encomendar la ONU al contingente militar la dirección de la acción humanitaria, aunque fuera de modo temporal.

Como en tantos otros campos, el fin de la guerra fría supuso un cambio significativo en esta situación. A partir de la caída del Muro de Berlín, la mayoría de las intervenciones militares auspiciadas por la ONU ha consistido en operaciones de pacificación autorizadas por el Consejo de Seguridad conforme al Capítulo VII de su Carta, que supone la posibilidad de usar la fuerza para conseguir los objetivos asignados y que la misión puede acometerse aunque no todas las partes implicadas estén de acuerdo con ella o con la forma de realizarla. El cambio es drástico: ahora, en las operaciones de paz, no se pretende de las fuerzas militares que mantengan un *status quo* previo, sino que lo creen ellas mismas: las condiciones de paz hay que crearlas y consolidarlas. Es lo que, eufemísticamente, se ha venido a definir como «crear el entorno positivo de seguridad» necesario para que las agencias civiles puedan acometer de manera segura sus operaciones. En este escenario, la ONU y sus fuerzas ya no aparecen como un actor neutral en el conflicto entre dos partes que han aceptado su arbitraje; ahora la ONU es un juez que decide una solución y sus fuerzas la imponen sobre el terreno. Veremos más adelante que desde el punto de vista de la colaboración de agencias humanitarias esto es de trascendental relevancia, por romper con el principio de neutralidad.

Uno de los debates más apasionantes actualmente abiertos en torno a las operaciones de estabilización o de paz es el de la justificación del derecho a intervenir. Parece que hay un cierto acuerdo en el sentido de que el principio de soberanía no es absoluto y, ante gobiernos despóticos o incapaces de atender mínimamente a las necesidades de su propia población, prevalece el derecho de esta población a ver atendidas sus necesidades y garantizados sus derechos mínimos. El problema es definir las condiciones que legitiman una intervención internacional para garantizar esos derechos. Para algunos, la respuesta es formalis-



ta: la aprobación de una Resolución de la ONU es la única fuente de legitimidad para este tipo de intervenciones. Sin embargo, esta postura plantea problemas de eficacia real, por los problemas que derivan del sistema de toma de decisiones en esta organización, lento y viciado por la existencia del derecho de veto, que puede hacer que gobiernos despóticos y ajenos a cualquier consideración en cuanto al respeto de los derechos humanos de sus administrados, se vean amparados, en virtud de cualquier tipo de intereses, por alguno de los países con este derecho, haciendo imposible o retrasando *sine die* cualquier intervención, por muy justificada que objetivamente pueda parecer. La alternativa pasa por una definición objetiva de las causas que legitimarían una intervención exterior, incluso unilateral, de forma que la concurrencia de circunstancias como el genocidio, legitimarían a cualquier actor internacional a intervenir para salvaguardar a las poblaciones amenazadas. No hace falta insistir demasiado en los problemas que plantearía reconocer un derecho de intervención de esta naturaleza que podría utilizarse por las potencias globales o regionales como un expediente para derrocar gobiernos o regímenes incómodos, acallando las posibles condenas de la comunidad internacional, alegando para ello el objetivo humanitario de la intervención.

De forma que, aunque de acuerdo con un principio básico de la teoría política, una de las responsabilidades básicas del estado es proporcionar seguridad a sus ciudadanos, el incumplimiento de esta obligación por parte de muchos gobiernos ha ocasionado a lo largo de los años la muerte y el desplazamiento de millones de personas por todo el planeta, propiciando la aparición de voces que reclaman, en estos casos, intervenciones internacionales para salvaguardar la vida de aquellos ciudadanos a quienes su propio estado no es capaz de proteger. Las tristes experiencias de Srebrenica, Ruanda o Darfur han hecho que la comunidad internacional esté considerando de qué manera una intervención militar exterior puede proteger a la población civil incluso ante la oposición de su propio gobierno. Pero, aunque se está fraguando un amplio consenso en cuanto a la obligación de proteger a los ciudadanos de amenazas como el genocidio o la limpieza étnica, la realidad es que no se han podido desarrollar todas las impli-

caciones que ello conlleva y las intervenciones internacionales bajo el paraguas de la «injerencia humanitaria» son todavía fuente de discusiones en todos los ámbitos implicados.

La preocupación por proteger a los civiles en caso de conflicto no es algo nuevo, ya en el siglo XIX los Convenios de Ginebra y La Haya abordaron la tarea de limitar el sufrimiento de la población civil en estas situaciones. Más recientemente la *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) ha establecido, de forma tajante, que los asesinatos masivos, el genocidio y la limpieza étnica son motivos suficientes para justificar una intervención militar, en el caso en que las medidas pacíficas se hayan demostrado inútiles. En septiembre de 2005, una declaración conjunta de la ONU y Jefes de Estado reconoció la responsabilidad colectiva en la protección de la población contra este tipo de agresiones<sup>7</sup>. De acuerdo con ello, los papeles que, potencialmente, pueden jugar las fuerzas militares en la protección de la población civil pueden ser varios. En primer lugar, subsiste la obligación de respetar a la población civil durante la conducción de las operaciones y de cubrir sus necesidades básicas en caso de actuar como potencia ocupante. Además, la protección de la población civil puede ser, de acuerdo con lo establecido por el ICISS, la misión principal de una fuerza militar o una misión más de una fuerza bajo mandato de la ONU. También en el caso de misiones de paz, la fuerza militar puede tener la misión de garantizar la seguridad de una zona, garantizando la de los civiles que se encuentren en ella.

Tradicionalmente, los actores humanitarios no se han interesado en las causas que legitiman una intervención militar, el derecho a la guerra (en terminología jurídica, el *ius ad bellum*), sino en la forma en que ésta debe conducirse (el *ius in bello*), es decir, en la forma en que deben conducirse las operaciones militares para minimizar los daños sobre la población civil<sup>8</sup>. La problemática planteada por las intervenciones militares con objetivo humanita-

7. Victoria K. Holt y Henry L. Stimson. 2006.

8. Joanna Macrae y Adele Harper. 2003.

rio ha hecho que también el *ius ad bellum* sea ahora una cuestión relevante para la comunidad humanitaria, preocupada por los efectos que un abuso en el empleo de esta justificación puede acarrear en la reputación y posibilidades reales de actuación de los actores humanitarios. Una de las consecuencias de este tipo de intervenciones es el desdibujamiento de las fronteras entre actores humanitarios y militares, que puede repercutir muy negativamente en la percepción de neutralidad de aquéllos y en sus posibilidades de actuación independiente e indiscriminada.

Al mismo tiempo, la Guerra Global Contra el Terrorismo (GWT) lanzada por los EEUU tras el 11-S, es algo más que una serie de conflictos armados, es también un marco dentro del que se definen políticas nacionales e internacionales, incluidas las políticas de ayuda humanitaria. Que la ayuda humanitaria se ha visto afectada siempre por criterios políticos es algo que no merece mucha discusión, pero que la GWT ha supuesto un cambio sustancial en esta línea, es también algo indudable: el entorno geopolítico condiciona hoy, más que nunca, la política humanitaria de las naciones.



## UN POCO DE HISTORIA

La historia de la relación entre actores humanitarios y militares en operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) o de estabilización es relativamente moderna; de hecho podemos decir que es un fenómeno que arranca bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, a pesar de su corta historia, vamos a ver que ha evolucionado de una forma considerable. También es cierto que no sólo esta interrelación ha evolucionado, también lo han hecho, y de forma muy notoria, los propios conflictos. Situaciones como las que vivimos en Irak o Afganistán eran inimaginables hace tan sólo unos años y han supuesto una auténtica revolución en la relación entre los actores militares y los humanitarios.

Esta es la historia de una relación llena de conflictos, pero necesaria y, si conducida adecuadamente, provechosa para ambos actores. La acción militar y la humanitaria en escenarios de conflicto o post-conflicto es, o debería ser, complementaria y, en beneficio de la población, debería ser coordinada, sin que ello implique relaciones de subordinación ni renuncia a los objetivos propios de cada uno. En última instancia, es la población necesitada de ayuda quien, normalmente, paga las consecuencias de la falta de coordinación entre todos los que, de una u otra forma, trabajan para mejorar sus condiciones de vida. La mejor manera de empezar a conocer y comprender la problemática que plantea esta relación, es hacer un recorrido por su historia, deteniéndonos en aquéllas situaciones que han supuesto un hito en cuanto a la relación cívico-militar en la acción humanitaria y que de una manera más clara han puesto de manifiesto los pro-

blemas y las posibles soluciones planteados por esta coexistencia. Después de este recorrido histórico, estaremos en condiciones de analizar los problemas que, a día de hoy, siguen amenazando la coexistencia de estos dos actores en los mismos escenarios. Y, aunque sea más complejo y arriesgado, trataremos de apuntar algunas vías de solución.

#### CHIPRE

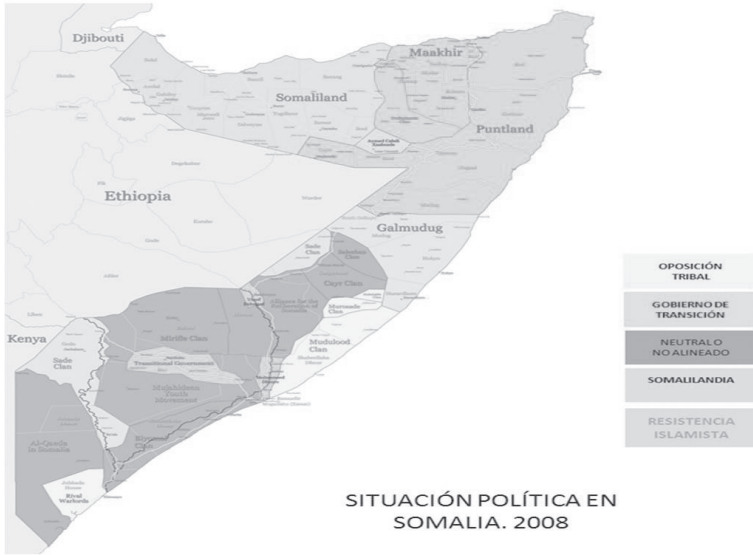
La crisis de 1974 en Chipre marca un hito en cuanto a la actuación de fuerzas militares en tareas de ayuda humanitaria. Desde 1964 hasta la invasión turca de 1974, la misión (UNFICYP, Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre) fue puramente militar, siendo sus cometidos evitar un resurgimiento de los combates, fomentar la ley y el orden y colaborar en la normalización de la isla. Sin embargo, la invasión turca alteró drásticamente la situación; esta invasión provocó un enorme flujo de desplazados que se tradujo en una importante crisis humanitaria. Ante la ausencia de otros actores en escena, la gestión de esta crisis fue encomendada por la ONU a UNFICYP, que asumió en solitario la responsabilidad de reunir, acomodar y alimentar a los refugiados, responsabilizándose de unos cometidos que de ninguna manera estaban contemplados en su Mandato y que, con anterioridad, nunca la ONU había atribuido a una fuerza militar. Esta situación fue transitoria y sólo se mantuvo hasta que el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) estuvo en condiciones de asumir el liderazgo en la misión humanitaria, momento a partir del cual la misión militar fue gradualmente perdiendo relevancia y transformándose en una actuación de apoyo de menor protagonismo.

#### SOMALIA

La relación entre Somalia y la ayuda humanitaria tiene una larga y truculenta historia. Durante los 80, en el marco de la guerra fría, el dictador Mohammed Sidi Barre había sido apoyado por Occidente, que convirtió a Somalia en el mayor receptor *per*

*capita* de ayuda de toda África, anticipando un problema que se irá repitiendo con demasiada frecuencia en el futuro: el del uso de la ayuda por una de las facciones, en este caso la gubernamental, para afianzar su posición comprando lealtades. La Guerra Civil de 1988-1992 produjo un terrible nivel de violencia e inseguridad, grandes desplazamientos de población así como una gran hambruna que se llevó por delante la vida de alrededor de 250.000 somalíes y que convirtió la ayuda alimentaria en parte de la economía de guerra; un recurso más por el cual luchaban las milicias y que era desviado por los señores de la guerra para financiar sus milicias. De hecho, hay evidencias de que durante todo el conflicto gran parte de la ayuda no llegó a sus destinatarios, sino que sirvió para financiar las milicias, a través de robos y establecimiento de peajes. Ante el colapso del estado originado por este conflicto, se produjeron dos trayectorias diferentes dentro de Somalia: En el Norte surgió, de forma casi espontánea y derivada de instituciones tradicionales, un embrión de estado, Somalilandia, que llegaría a proclamarse independiente en 1991, aunque sin ningún tipo de reconocimiento internacional. Frente a la estabilidad lograda en el Norte, en el Centro y Sur continuaron los conflictos; aquí, los esfuerzos de pacificación se orientaron a la contratación de milicias locales que, a cambio de alimentos y otros recursos, se responsabilizaban de la seguridad<sup>1</sup>.

1. Gundel, Joakim, 2006.



*Figura 1-1*  
Situación política en Somalia en el año 2008

La última fase de la crisis de Somalia se inicia en 1991 con la deposición de Barre y la subsiguiente guerra civil. Una de las causas de la guerra civil que siguió a su caída derivó precisamente del intento de las milicias por hacerse con el control de la distribución de ayuda. El deterioro de la situación en Somalia movió en 1992 a Boutros Boutros-Ghali a formular su Agenda por la Paz, en la que urgía el reestablecimiento del comité militar en la ONU y la creación de unidades de imposición de la paz, así como un papel más activo del Tribunal Internacional de Justicia. Sus propuestas no fueron aceptadas, pero sí se acordó un nuevo papel, más activo, de la ONU en la gestión de crisis, al amparo de lo cual, en diciembre de 1992 el Consejo de Seguridad aprobó una intervención militar en Somalia invocando por primera vez los poderes del Capítulo VII para un conflicto puramente interno (Resolución 794. Operación *Restore Hope*), amparándose en que «la magnitud de la tragedia humana... constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales» autorizándose a los estados miembros «...a utilizar todos los medios necesarios para establecer lo antes posible un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanita-



ria» y añadiendo que los «impedimentos a la ayuda humanitaria violan el derecho internacional humanitario».

El mandato de la nueva misión de la ONU, UNOSOM II, era más amplio que la anterior de UNITAF e incluía el apoyo a la reconciliación nacional, la restauración del gobierno central y la revitalización de la economía, pero no triunfó y, asociada con la falta de una estructura estatal, produjo una nueva clase de hombres de negocios, los señores de la guerra, aupados por negocios como el tráfico de armas y drogas o la apropiación y distribución de la ayuda humanitaria. Esta nueva clase demostró un marcado interés en que la situación de falta de gobierno e inseguridad, de la que obtenían grandes beneficios, se perpetuara. Resoluciones posteriores extendieron el mandato incluyendo el desarme de las milicias y la entrega a la justicia internacional de los responsables de obstaculizar las operaciones de ayuda humanitaria.

La situación llegó a alcanzar tal dimensión, que la Cruz Roja Internacional rompiendo una larga tradición, decidió finalmente contratar, por primera vez, guardias armados para dar protección a sus convoyes de ayuda: sus vehículos iban provistos de ametralladoras pesadas. Mientras en el Norte se vivía una situación de estabilidad, la evolución de los acontecimientos durante el año 1992 en el Centro y Sur de Somalia permite comprender cómo se llegó a esta decisión. En estas zonas, los esfuerzos que la Cruz Roja Internacional y ONG,s como CARE u OXFAM estaban realizando para ayudar a la población somalí, eran amenazados de modo sistemático por las milicias, que trataban de hacerse con los recursos o cobrar «peajes» para permitir que circularan por zonas bajo su control. Algunas agencias humanitarias optaron por llegar a acuerdos con los señores de la guerra para obtener su protección y poder así acceder a las zonas bajo su control. El problema es que en muchas zonas no había un grupo dominante con quien negociar esta protección, debiendo llegarse a múltiples acuerdos con una variedad de grupos para luego ver que la ayuda era obstaculizada por aquéllos que no habían sido incluidos en el acuerdo<sup>2</sup>.

2. Gundel, Joakim, 2006.

En noviembre de ese mismo año, CARE trató infructuosamente de hacer llegar a destino un cargamento de ayuda sin pagar los «peajes» acostumbrados a las milicias. El intento costó la vida a cinco de sus colaboradores. CARE comenzó a partir de ese momento a abogar por una intervención militar; según llegó a manifestar Philip Johnstone, presidente de CARE, para distribuir la ayuda «es necesario combatir a los propios somalíes». La operación llegó a conocerse con el sobrenombre de «Operación dispara para alimentar» («*Shoot-to-feed*»). Para más *inri*, pronto empezó a hacerse evidente que el enorme esfuerzo que se estaba realizando en lo que constituyó la mayor operación de la Cruz Roja Internacional estaba sosteniendo en la práctica una economía de guerra, al financiar a las facciones rivales que, según algunas estimaciones, podrían haber llegado a manejar en su provecho hasta el 80% de la ayuda. Esta cifra puede ser exagerada, pero en lo que parece que no hay dudas es en que se estaba subsidiando a las milicias<sup>3</sup>.

Esta situación llevó a una serie de ONG,s, entre ellas OXFAM América, así como a la Cruz Roja, a reclamar públicamente una intervención militar, en contra de la opinión del representante de ONU Mohamed Shanoun y otras organizaciones, partidarios de negociar con los líderes de las milicias y otros representantes de la sociedad civil somalí, tratando de reforzar a los líderes tradicionales a través del diálogo. Esta estrategia, que no fue seguida, hubiera sido para muchos el camino más realista para iniciar un proceso de paz de «abajo hacia arriba». Cuando, en Octubre de 1992, Shanoun fue cesado, manifestó que «integrar la seguridad con los programas de asistencia y reconstrucción es muy arriesgado, en el mejor de los casos, pero creo que en este caso se adoptaron algunas decisiones erróneas que, desde una perspectiva moral, pueden debilitar a la ONU y sus socios». El caso es que, de 50 observadores que tenía la ONU en abril de 1992, se pasó a 500 cascos azules en septiembre y finalmente, en diciembre, se autorizó una operación de 35.000, liderada por EEUU, cuyos Marines pronto desembarcaron en Mogadiscio,

3. Foley, Conor, 2008.

echando por tierra la estrategia de Shanoun y sustituyéndola por un intento de alcanzar un acuerdo con los señores de la guerra que condujera a un gobierno de coalición. Sin embargo, la arrogancia y desconocimiento de la realidad cultural del país que demostraron los sucesivos administradores, condujo a un paulatino distanciamiento entre la mayor parte de la sociedad somalí y la misión de la ONU.

Cuando en Junio de 1993 ochenta soldados pakistaníes que escoltaban un convoy de ayuda resultaron muertos o heridos en un ataque de la milicia de Aidid, se produjo un definitivo cambio de rumbo que afectaría de forma dramática al futuro de la operación. La firme voluntad de castigar a los culpables condujo a que la misión iniciara una fase mucho más agresiva: en los meses siguientes, como consecuencia de ello, se produjeron varios miles de muertos, en muchos casos difícilmente justificables. Surgieron además, en este momento, acusaciones de violaciones del derecho humanitario cometidas por soldados de la ONU, incluida la aparición de fotos de soldados estadounidenses, canadienses, belgas, pakistaníes, tunecinos e italianos torturando a civiles somalíes. Es en este contexto cuando se produce el incidente relatado en la película *Black Hawk Derribado*, en el que se calcula que varios miles de somalíes murieron como consecuencia de la operación de rescate de los soldados estadounidenses supervivientes. Desbordados por la evolución de los acontecimientos, en mayo de 1993 los EEUU transfirieron la responsabilidad de la misión a la ONU que, en 1995, decidió finalmente abandonar Somalia, acompañada en esta decisión por la mayor parte de las ONG,s aun presentes. A partir de este momento, la respuesta de la mayor parte de las agencias humanitarias, fue dirigir los proyectos desde Kenia, por «control remoto», a través de agentes somalíes. Desde entonces, la comunidad humanitaria ha venido haciendo esfuerzos por retornar plenamente a Somalia, donde su ayuda sigue siendo absolutamente imprescindible. Algunos avances se han hecho en esta línea, consiguiéndose el acceso a determinadas zonas a través, fundamentalmente, del diálogo con los poderes locales, diálogo que, en ocasiones ha ido acompañado de concesiones a los mismos, a cambio de su anuencia o protección. Sin embargo, a día de hoy, no hay una estrategia común

de todos los actores humanitarios para ampliar el espacio humanitario en Somalia, lo cual es debido a varios factores. En primer lugar, como viene ocurriendo en toda crisis humanitaria, llega un momento en que los donantes empiezan a perder interés, bien porque no perciben progresos y se desalientan, bien porque nuevas crisis humanitarias recaban su atención prioritaria; Somalia ha llegado hace tiempo a este punto. Otro factor, evidentemente, es la enorme complejidad del entorno de seguridad. Y un último factor que no podemos obviar es el de la competencia entre las distintas agencias humanitarias presentes en Nairobi, que dificulta la coordinación de sus actuaciones, así como la creciente renuencia del personal afincado en Nairobi a desplazarse o permanecer temporadas más o menos prolongadas en Somalia<sup>4</sup>.

Ante el agravamiento de la situación humanitaria derivado de la sequía que ha azotado la región en los últimos años, la OCHA (Oficina para Asuntos Humanitarios de la ONU) ha buscado nuevas vías para obtener acceso, especialmente a la zona sur del país. Fruto de estos esfuerzos fue la firma en enero de 2006 de un acuerdo entre el Coordinador Humanitario para Somalia y el Primer Ministro del Gobierno Federal Provisional, que se compromete a colaborar con la ONU para facilitar el acceso de la ayuda humanitaria y a difundir el acuerdo entre las comunidades locales. El acuerdo incluye la creación por parte del gobierno somalí de un Comité Técnico para la Sequía, encargado de abordar estos problemas. La idea general consiste en negociar el acceso con los consejos de ancianos de las comunidades, con la condición de que, si no se facilita un acceso seguro, no habrá ayuda. Esta nueva estrategia basada en la aceptación no ha estado exenta de problemas, el primero de los cuales deriva del hecho de que el acuerdo firmado no ha sido fruto de negociaciones previas entre la ONU y las autoridades somalíes, sino que se presentó para su firma como un documento ya cerrado. Un primer test de la eficacia del acuerdo, se produjo en febrero del mismo 2006, cuando un grupo de UNICEF que rea-

4. Gundel Joakim, 2006.

lizaba en el sur del país un estudio sobre la incidencia de la sequía fue secuestrado. Conforme al acuerdo firmado, fueron las autoridades somalíes las que negociaron con los ancianos la liberación de los secuestrados, cosa que se consiguió en el plazo de 30 horas. Sin embargo, se sospecha que, ante la fuerte presión internacional, las autoridades decidieron pagar un rescate para obtener la liberación, lo que sentaría un mal precedente para el futuro.

Paralelamente a toda esta evolución, en el ámbito puramente interno de Somalia, se han venido produciendo también cambios muy significativos, que comenzaron a manifestarse en Mogadiscio a partir de 1991 con la aparición de la Unión de Tribunales Islámicos, respuesta tradicional a la situación de inseguridad y desgobierno, que repite la dinámica que llevó a los talibanes al poder en Afganistán: ante el caos derivado de la desintegración del estado y la inseguridad y las injusticias derivada de la actuación de los señores de la guerra, la población abraza cualquier opción que aporte un mínimo de seguridad y justicia. Posteriormente, vendría la deriva de este movimiento hacia posturas fundamentalistas y cercanas a *Al Qaida*, deriva muy alejada del islamismo dominante en Somalia pero que acabará por irse imponiendo y que conducirá a la inclusión de Somalia entre los campos de batalla de la Guerra Global contra el Terrorismo encabezada por los EEUU tras el 11-S.

El caso de Somalia es un claro ejemplo de cómo una misión autorizada por la ONU, convenientemente financiada y con un mandato suficientemente robusto, acabó en el más estrepitoso y vergonzoso de los fracasos. Fracaso que ha condicionado actuaciones posteriores, contribuyendo a repetir su fracaso. Para muchos observadores, el punto en que la situación inicia un deterioro que se demostrará irreversible, no se produce con la transferencia de la responsabilidad a la ONU, sino con el ataque a los soldados pakistaníes. En cualquier caso, en palabras de un portavoz americano: «Nosotros les alimentamos, se fortalecieron y nos mataron»<sup>5</sup>. Según esta idea, Somalia es un claro ejemplo de cómo una entrega indiscriminada de ayuda puede aumentar el

5. Hartley, Aidan, 2003.

sufrimiento humano al alimentar la economía de guerra. Una de las consecuencias de esta misión fue la aparición del denominado «Síndrome de Somalia», expresión que define el temor de los gobiernos occidentales a implicarse en operaciones que supongan un riesgo elevado de sufrir bajas propias, ante la evidencia de que las opiniones públicas occidentales no iban a aceptar en el futuro más muertes de soldados en operaciones humanitarias. El fracaso en Somalia supuso asimismo un enorme descrédito para la ONU, que fue acusada de incompetencia, lo cual sirvió a más de un país de excusa para negarse a participar en operaciones posteriores. De hecho, a raíz del fracaso en Somalia, los EEUU se retiraron de todas las operaciones de paz en curso en África.

El caso de Somalia presenta otro aspecto de interés: en un entorno de dependencia prolongada de la ayuda humanitaria, ésta llega a ser considerada como un recurso más, un recurso escaso por cuyo control surgen enfrentamientos. Dentro de los tres factores que alimentan el conflicto somalí, los intereses de clan, la cuestión religiosa y la competencia por el acceso a los recursos, la ayuda humanitaria ha quedado englobada como un factor más de disputa, como una fuente de riqueza más, susceptible de apropiación y comercialización, ... fuente de riqueza y poder en última instancia. De hecho, un importante número de incidentes con agentes humanitarios vienen ocasionados por problemas de acceso a esta ayuda: grupos que quieren apropiársela, que se sienten discriminados en su reparto o que consideran un acto hostil su distribución a grupos rivales.

## RUANDA

Los incidentes reflejados en la película *Black Hawk Derribado* vienen a coincidir en el tiempo (octubre 2003) con la discusión en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la entidad de la misión a establecer en Ruanda (UNAMIR), amparada en el capítulo VI y dirigida a poner fin al genocidio de hutus contra tutsis. Roméo Dallaire, jefe de la misión, había solicitado 4.500 hombres, pero la reciente experiencia en Somalia llevó a los EEUU a presionar para reducir este número hasta los 1.200 con los que contó inicialmente la misión; en enero de 1994 se amplió el número hasta

2.500, pero el enrevesado procedimiento financiero de la ONU hizo que no se pudiera disponer de presupuesto para ello hasta meses después. Además, a pesar de las reiteradas peticiones de Dallaire, UNAMIR nunca llegó a recibir vehículos blindados armados para transportar a su propio personal. La misión inicial de UNAMIR era supervisar el alto el fuego acordado en Agosto de 1992 entre el ejército ruandés y el Frente Patriótico (RPF) de Ruanda, una fuerza mayoritariamente tutsi<sup>6</sup> liderada por Paul Kagame, que había irrumpido en Ruanda desde la frontera Uganda. El mandato de UNAMIR se limitaba a supervisar este alto el fuego, estando autorizado el uso de la fuerza exclusivamente en caso de defensa propia. Los países occidentales temían verse implicados en otra guerra civil en África, de forma que prefirieron ignorar las informaciones sobre la actitud de los extremistas hutus, que, ante la amenaza de las milicias tutsis, parecían inclinados a «eliminar» a los tutsis que vivían entre ellos. Los estudios de campo de la CIA incluían como escenario más peligroso la posibilidad de un genocidio que implicara el asesinato de 500.000 tutsis, pero este estudio no fue compartido con la ONU. Los asesinatos comenzaron en abril de 2006, tras el derribo del helicóptero en que viajaban los presidentes de Ruanda y Burundi, que resultaron muertos. El genocidio subsiguiente se llevó por delante 800.000 vidas, mientras los soldados de la ONU eran acusados de pasividad.

Uno de los actos más relevantes en los inicios de estas acciones fue la tortura y muerte de diez paracaidistas belgas. Como consecuencia de estos hechos Bélgica retiró a sus 400 soldados, el contingente más importante de UNAMIR, que quedó reducida a 270 hombres mal equipados que, a pesar de ello, se calcula que lograron salvar la vida de unas 30.000 personas. En junio, cuando la ONU decidió autorizar una segunda misión, el genocidio ya se había consumado. La consiguiente intervención humanitaria, la Operación Turquesa, encabezada por Francia, fue en realidad una ac-

6. El Frente Patriótico estaba integrado mayoritariamente por tutsis huidos de Ruanda durante el genocidio de que fueron víctimas a manos de sus compatriotas hutus: cerca de 1 millón de tutsis huyeron en aquel momento a los países limítrofes.

tuación partidaria, encaminada a apoyar al gobierno ruandés, aliado de Francia. El hecho es que la intervención no puso fin a la existencia de enormes campos de refugiados, tanto en Ruanda como en el vecino Zaire, entre ellos el tristemente famoso de Goma; además, las protestas por el mal uso de la ayuda llevó a las principales agencias humanitarias (MSF, IRC, CARE y numerosas ONG,s) a abandonar la misión en 1994; el número de ONG,s actuando sobre el terreno pasó de 150 a cinco. El ACNUR presionó a los refugiados para que abandonaran los campos y finalmente muchos de ellos fueron cerrados por la fuerza por el ejército ruandés que, en una de esas operaciones, causó más de 2000 muertes. En general, hay evidencias de gran número de abusos, incluidas muertes y desapariciones, en esta fase de la misión.



*Figura 1-2*  
*Ruanda*

Curiosamente, Ruanda ocupaba uno de los puestos del Consejo de Seguridad de la ONU durante los debates sobre el genocidio. Más curiosamente todavía, cuando el RPF consiguió finalmente el poder, mantuvo la postura de oponerse a una intervención internacional y a la creación de un tribunal internacional para este caso. El RPF pronto comenzó a recibir acusaciones de estar llevando a cabo su propio genocidio. El fracaso en Ruanda ha pesa-



do desde entonces como una losa en una ONU acusada de no haber sido capaz de actuar con la necesaria firmeza ante violaciones de los derechos humanos de la envergadura y evidencia de las producidas en Ruanda. Estas acusaciones influirán en todas las misiones acometidas a partir de ese momento.

### BOSNIA (SREBRENICA)

El conflicto de Bosnia y la intervención internacional a que dio pie ha sido y es objeto de gran cantidad de estudios, por los importantes cambios que su gestión supuso en cuanto a la implicación internacional en este tipo de situaciones, incluidas en la denominación genérica de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Particularmente interesante, bajo nuestra perspectiva, es la reflexión en cuanto a las posibilidades de empleo de la fuerza en este tipo de misiones a que dieron lugar determinadas acciones. Lo ocurrido en Srebrenica en 1995 puede considerarse como el acontecimiento más relevante en cuanto a este cambio de actitud.

La guerra civil sufrida por Bosnia entre marzo de 1992 y noviembre de 1995 es un capítulo más de los acontecimientos derivados del proceso de disolución de la República Yugoslava. A pesar de los esfuerzos que Tito había dedicado a aglutinar los distintos grupos presentes en su territorio, su muerte en 1980 dio paso a una escalada nacionalista que acabó por desintegrar el país. La primera república en iniciar la senda de la independencia fue Eslovenia. Eslovenia era una República singular en la antigua Yugoslavia: Étnicamente uniforme, con un idioma propio y un nivel de renta superior al resto de repúblicas, su independencia se asumió, ya entonces, como un hecho irremediable. Diez días bastaron para neutralizar los intentos del Ejército Yugoslavo por evitar lo inevitable. En Croacia, la guerra vino precedida por un periodo de incidentes violentos aislados que desembocaron en una confrontación militar en agosto de 1991. Dentro de esta república, la minoría serbia, localizada en la región de Eslavonia y al norte de la región de Dalmacia, se oponía frontalmente a la independencia ya que no quería que sus derechos se vieran diluidos en una Croacia nacionalista e independiente, pero su resistencia fue reducida de forma brutal. En la República de Bosnia, el camino iniciado por los croatas y

eslovenos fue contemplado por los partidos nacionalistas locales con expectación, prestando especial atención a las reacciones de la comunidad internacional. Los líderes de las tres etnias mayoritarias de Bosnia; bosníacos <sup>7</sup> (43%), serbios (32%) y croatas (17%) defendían posiciones incompatibles. En un primer momento bosniacos y bosnio-croatas tuvieron un objetivo común, impedir que Bosnia acabara engullida en la República Federal por una «Gran Serbia». Pero, mientras los bosníacos tenían claro que la forma de conseguirlo era la independencia, los bosnio-croatas recelaban de una Bosnia independiente y preferían una integración de sus territorios en Croacia. Los serbo-bosnios, por su parte, pretendían mantener la República de Bosnia unida a lo que quedase de Yugoslavia y en cualquier caso asegurar el control político de las zonas de mayoría serbia. Pero, mientras en Bosnia el conflicto político se agravaba, la comunidad internacional permanecía ocupada con la guerra de Croacia. A la vista del creciente clima de confrontación interétnica y de los nulos efectos de las iniciativas de paz, la guerra aparecía como un acontecimiento previsible, pero la respuesta que ofreció la comunidad internacional no pudo ser más improvisada <sup>8</sup>.



*Figura 1-3*  
*Srebrenica (Bosnia y Herzegovina)*

7. Ciudadanos de la República de Bosnia y Herzegovina pertenecientes a la minoría musulmana.

8. Martín Hernández, Rubén, 2009.

## LA INTERVENCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN BOSNIA

La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) se creó el 21 de febrero de 1992 por resolución de Consejo de Seguridad número 743 y su mandato se refería inicialmente a Croacia, aunque a lo largo de su existencia su ámbito geográfico fuera variando en función de la evolución de los acontecimientos. El objetivo de la primera UNPROFOR era poner en marcha un plan de desmilitarización y retirada del Ejército yugoslavo de ciertas zonas de Croacia denominadas Áreas Protegidas de las Naciones Unidas. Este mandato inicial se amplió en junio de 1992, una vez iniciada la guerra en Bosnia, para asegurar el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y el flujo de ayuda humanitaria a la ciudad y los alrededores. A medida que la guerra en Bosnia se agravaba, el mandato de UNPROFOR fue ampliándose.

UNPROFOR actuó en todo momento como una fuerza de mantenimiento de la paz y, de acuerdo con esta naturaleza, tenía una política de empleo de la fuerza muy restrictiva. El mismo secretario general había prescrito que el uso de la fuerza debía ser reducido al mínimo nivel necesario: exclusivamente la defensa propia<sup>9</sup>. Como consecuencia directa de ello, las Reglas de Enfrentamiento (ROE,s) aprobadas en marzo de 1992 fueron excesivamente restrictivas. Además, como el concepto de defensa propia admite diversas interpretaciones, las naciones participantes con fuerzas expresaron sus reservas, lo que obligó a aprobar unas nuevas ROE,s en junio de 1994. En este caso, se incluía expresamente, dentro del concepto de defensa propia, la reacción ante un ataque directo a civiles bajo el amparo de UNPROFOR.

La idea de establecer zonas seguras para la población musulmana en Bosnia fue defendida por primera vez en el año 1992 por el entonces presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja Cornelio Sommaruga y fue rechazada por los principales países que contribuían con tropas (Francia, Reino Unido y Espa-

9. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas S/23280, de 11 de diciembre de 1991.

ña) <sup>10</sup>. En el año 1993 volvió a insistirse en esta idea que, a pesar de las reticencias existentes al respecto, acabó apareciendo en la resolución 787 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 16 de noviembre de 1992, que proponía su estudio, a pesar del informe negativo sobre su viabilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Estando así las cosas, un incidente no demasiado relevante, vino a incidir en el curso de los acontecimientos y a provocar un cambio de postura: en plena ofensiva serbo-bosnia en Bosnia oriental, el general Philippe Morillon, comandante de las fuerzas de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, se encontraba retenido por la población civil de Srebrenica, que protestaba así por las privaciones a las que se veía sometida por culpa del bloqueo a que les sometían las fuerzas serbias. Las imágenes retransmitidas desde Srebrenica, y el compromiso público asumido por el general ante la multitud influyeron en la actitud de la ONU de forma que, apenas un mes después de estos acontecimientos, una resolución del Consejo de Seguridad declaraba Srebrenica zona segura y solicitaba una mayor presencia de UNPROFOR en dicha población, a la vez que se reclamaba la retirada de las tropas Serbo-bosnias, condenándose el intento de limpieza étnica y el bloqueo <sup>11</sup>. Al mismo tiempo, a raíz del alto el fuego alcanzado en Sarajevo entre serbios y bosníacos, el 17 de abril tropas canadienses entraban a Srebrenica a supervisar el alto el fuego acordado y unos meses después, en junio de ese mismo año, se aprobaba una nueva resolución, ante la necesidad de clarificar las atribuciones de UNPROFOR en la zona segura <sup>12</sup>.

Esta resolución ampliaba el mandato en lo relativo a los enclaves o «zonas seguras», asignando cometidos más amplios, como

10. Las zonas seguras habían funcionado bien en el norte de Irak en 1991, para dar protección a los kurdos, debido a que la fuerza que las garantizaba no realizaba una misión de mantenimiento de la paz sino de imposición, y se encontraba adecuadamente dimensionada para la tarea encomendada.

11. Resolución del Consejo de Seguridad número 819, de 16 de abril de 1993.

12. Resolución del Consejo de Seguridad número 836, de 4 de junio de 1993.

prevenir los ataques, supervisar el alto el fuego, promover la retirada de unidades militares o paramilitares ajenas al Gobierno de la República de Bosnia-Herzegovina y participar en la entrega de ayuda Humanitaria, a la vez que autorizaba a «Recurrir a la fuerza en defensa propia para defender el enclave contra los bombardeos y la obstrucción de los convoyes.» En junio se produciría también la ampliación del contingente de UNPROFOR necesario ante la designación de nuevas zonas seguras (Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac). Finalmente, tras unas difíciles negociaciones, motivadas por la dificultad de encontrar países dispuestos a aportar fuerzas para esta tarea, a finales de enero de 1994 llegaron a Srebrenica los primeros soldados holandeses, que en marzo finalizaban el relevo con las fuerzas canadienses. El problema de los enclaves dividía a la propia ONU, surgiendo diferencias incluso sobre la misma definición de «zona segura». De hecho, el mismo Boutros Gali, secretario general de la ONU, llegó a plantear que el cometido de defender las zonas seguras era incompatible con el carácter de misión de mantenimiento de la paz de UNPROFOR.

#### LA CAÍDA

El relato de la caída de Srebrenica, aunque sobradamente conocido, se hace necesario para poder enjuiciar la actuación de la ONU a través del análisis del flujo de información y órdenes a través de la cadena de mando de UNPROFOR. En la madrugada del 6 de julio de 1995 comenzó la ofensiva serbo-bosnia sobre Srebrenica. El día 7 de julio comienzan el bombardeo de la ciudad y el avance por tierra, cayendo el mismo día 8 de julio el primer puesto de observación holandés, cuya guarnición decide abandonarlo ante el avance serbo-bosnio. Uno de sus miembros resultó muerto por disparos de combatientes bosníacos que trataban de impedir su repliegue, a la vista de lo cual, un segundo puesto de observación holandés decidió entregarse a los serbios en vez de intentar la retirada. Ese mismo día un vehículo holandés de los cuatro que forman la Fuerza de Respuesta Rápida (*Quick Reaction Force*, QRF) es atacado con una granada por bosniacos que intentan con ello obligarles a enfrentarse a los

serbo-bosnios. Los combates esa noche entre bosniacos y serbo-bosnios se recrudecen.

El día 9 de julio cae el tercer puesto de observación holandés. A pesar de ello el jefe de batallón, Tom Karremans, remite a sus superiores una valoración que excluye como objetivo de la ofensiva serbo-bosnia la conquista del enclave, considerándola un mero intento intimidatorio. El hecho de que los ataques estuvieran centrados en el sur del enclave parecía abonar esa suposición. Karremans ordena a los mandos de los restantes puestos de observación que, velando por la seguridad de sus hombres, tomen la decisión que consideren más adecuada ante el contacto con los serbios, sugiriendo con esto que la vuelta a la base podría ser más peligrosa que la entrega. Simultáneamente, Karremans ofreció a los bosniacos de Srebrenica el armamento entregado por éstos meses atrás, de acuerdo con los acuerdos de desmilitarización. Becirevic, el comandante bosniaco, a pesar de haber solicitado eso mismo tan sólo dos días antes, se niega a aceptar el ofrecimiento.

Durante las últimas horas del día, el Cuartel General de UNPROFOR, en Zagreb, lanzó un ultimátum a Mladic y ordenó al batallón holandés que al día siguiente ocupara posiciones de bloqueo a la entrada de la población. En la madrugada del día 10 de julio los holandeses ocupaban las posiciones de bloqueo, recibiendo fuego directo de un carro serbo-bosnio. Esa misma tarde, la defensa bosniaca estaba al borde del colapso. Sobre las 19:00 horas el batallón holandés realizó la primera petición de apoyo aéreo, obteniéndose su aprobación tres horas más tarde, aunque la acción no llegó a materializarse ante la detención del avance serbio. Es de destacar que, en estos momentos, los intentos de la población civil por huir en dirección a Potocari, eran impedidos por los propios combatientes bosniacos. El día 11, pasado el mediodía, se produjo la primera acción aérea, aunque los daños sobre los serbobosnios fueron mínimos; un par de carros de combate resultaron alcanzados. Finalmente, el apoyo aéreo de la OTAN fue abortado ante la amenaza de los serbo-bosnios de ejecutar a los rehenes holandeses. Por la tarde caía finalmente en manos de los serbios la población de Srebrenica.

## EL GENOCIDIO

Una vez producida la caída del enclave, se iniciaron las negociaciones entre Mladic y Karremans, en las que aquél ofrecía un alto el fuego a cambio de la total deposición de las armas por los bosníacos<sup>13</sup>. Mientras, se intentaba formar una columna de 10.000-15.000 hombres que intentaría abandonar el enclave. El resto de la población, unas 25.000 personas, en su mayoría mujeres y niños, se encontraba acogida a la protección de la fuerza holandesa, en el interior del recinto del batallón en Potocari o en sus inmediaciones. En la madrugada del 12, los elementos más avanzados de la columna bosníaca, lograron atravesar, sin demasiados problemas, el cerco serbio. Al amanecer comenzaron los combates, partiéndose en dos la columna cuando la retaguardia aún no había comenzado la marcha. A mediodía, los serbo-bosnios comenzaron a llegar a Potocari, acompañados por un equipo de cámaras que pretendía filmar, dentro del recinto, a los soldados repartiendo pan, agua y dulces, acción que fue impedida por los soldados holandeses. En este momento, es famosa la imagen del general Mladic dirigiéndose a la población bosníaca y prometiendo que todos los que lo desearan serían transportados en autobús hasta lugares seguros. A tal efecto, se dividía al personal a deportar en grupos: heridos, débiles y enfermos; mujeres y niños; holandeses y hombres en edad militar. Estos últimos, debían pasar previamente por un tribunal militar: ninguno de los pertenecientes a este grupo llegó a abandonar el

13. Antes de la tercera y última reunión entre Mladic y Karremans, el gobierno holandés y la ONU habían aceptado que lo único que podían hacer ya los holandeses era «supervisar la evacuación de los refugiados». El ministro de defensa holandés, en comunicación con Karremans, ante la información de que Mladic pretendía separar a los hombres de las mujeres, le ordenó que «no prestara ningún auxilio en la limpieza étnica ni en la separación de hombres y mujeres» y que «hiciera lo posible para que la evacuación forzada se desarrollara de la forma más humana posible». La postura de extrema debilidad de los holandeses facilitó el trabajo de los serbo-bosnios. Citado por Martín Hernández, Rubén. *Consecuencias de la actuación de la OTAN en Srebrenica*. Boletín del CESEDEN núm. 306. Madrid, 2009.

enclave. La deportación de los incluidos en los primeros grupos comenzó con las personas que se encontraban fuera del recinto de Potocari, saliendo los primeros autobuses a mediodía del día 12. A media tarde había finalizado la evacuación de este grupo y al final de la tarde, las casi 4.000 personas del interior del enclave también habían sido evacuadas. Es en este momento cuando los soldados holandeses encontraron las primeras pruebas de ejecuciones de hombres en los edificios del exterior del recinto. En poco más de un día, se había convertido Srebrenica en un enclave étnicamente puro, deportando a 23.000 mujeres y niños y a 1.700 hombres.

En los días siguientes, los hombres en edad militar fueron trasladados a distintos puntos, finalizando los traslados sobre el día 14; hasta el día 22 se procedió a la ejecución de todos ellos, de manera masiva y organizada, interviniendo en ella paramilitares de diversa procedencia y miembros del Ejército de la República Srpska. Las fosas comunes encontradas hasta el año 2006 sumaban 2.070 cadáveres identificados y 7.000 bolsas conteniendo restos mortales. Resulta difícil calcular el número real de cadáveres pues, en uno de los intentos por ocultar la masacre, ingenieros militares serbios procedieron al traslado de restos a lugares diferentes a los de la ejecución. También existían evidencias, por el testimonio de los supervivientes, de que un número desconocido había muerto durante la huida de la columna, en los enfrentamientos con el cerco serbio. La cifra oficial de desaparecidos se cifró finalmente en octubre de 2004 en 8.731 y lo ocurrido en Srebrenica los días posteriores a su caída ha sido calificado como genocidio tanto por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia como por la Corte Internacional de Justicia.

#### LAS CONSECUENCIAS

Lo ocurrido en Srebrenica en esos días de julio de 1995 produjo consecuencias tanto inmediatas como a largo plazo. De modo inmediato, la matanza de Srebrenica proporcionó una coartada moral que sirvió para limar las reticencias de la comunidad internacional respecto a una intervención de alcance contra los serbios, dando por superadas las dificultades existentes hasta ese



momento para reforzar el mandato de UNPROFOR y ampliar los supuestos en los que ésta podía recurrir al empleo de la fuerza. Sin Srebrenica no se hubiera producido, seguramente, la campaña de bombardeos a gran escala de la OTAN que conduciría, finalmente, a la firma de los Acuerdos de Dayton.

Lo sucedido en Srebrenica constituyó, y constituye aún, motivo de vergüenza pública en Holanda. La aceptación de responsabilidades por el gobierno condujo a un enfrentamiento en el seno del ejecutivo holandés y, finalmente, a la dimisión en pleno del gabinete.

En el plano judicial, el jefe del Cuerpo de Ejército del Drina, general Radislav Krsti, fue encontrado culpable de genocidio por el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y condenado a 46 años de prisión, lo que permitió que la Corte Penal Internacional juzgara posteriormente a Serbia por su implicación en el genocidio. Serbia fue finalmente absuelta aunque en la sentencia se señalaba que podría haberlo impedido. Con ello se cerraban las puertas a unas jugosas indemnizaciones que podrían haber dejado al estado serbio al borde de la bancarrota. La sentencia tampoco gustó a los nacionalistas bosníacos, que pretendían que Srebrenica quedara fuera de la República Srpska. De hecho, la permanencia de este enclave bajo control serbio fue considerada por muchos, como el anterior alto representante de la Unión Europea y enviado especial de Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina, Christian Schwarz-Schilling, como una inmoralidad. Para la mayor parte de los bosníacos es difícil aceptar la legalización de los resultados del genocidio. Para ellos, tanto Srebrenica como otras muchas localidades, pertenecen moralmente al territorio de la Federación <sup>14</sup>.

Pero las consecuencias más relevantes derivadas de lo acaecido en Srebrenica, desde el punto de vista que nos interesa aquí, son las producidas en la ONU, tanto en cuanto a la percepción que de ella tiene el resto de actores implicados en la resolución

14. Parte del territorio de Bosnia-Herzegovina bajo control de croatas y bosníacos resultante de la división en dos entidades que los acuerdos de Dayton establecieron para este país.

de conflictos, como en cuanto a los efectos positivos producidos en su forma de actuar. En este sentido, es interesante resaltar cómo entre los conflictos en los que actualmente interviene la ONU predominan aquéllos en los que actúa amparada por el Artículo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual refleja una creciente concienciación del necesario carácter coercitivo que deben tener las medidas que se adopten, así como una preocupación creciente por la protección de la población civil. Pero es evidente que el efecto más importante ha sido el de restar credibilidad a la ONU como agente eficaz en operaciones que requieran el uso de la fuerza, situación de la cual han podido aprovecharse otras organizaciones regionales como la OTAN o la Unión Europea<sup>15</sup>.

Los motivos por los que la matanza de Srebrenica aún constituye motivo de vergüenza para la ONU derivan, en primer lugar, de su carácter de «Crónica de una muerte anunciada»: resulta claro que, aunque no se pudiera prever la magnitud de la tragedia, todos los indicios apuntaban hacia un desenlace trágico que, posiblemente, pudo haberse evitado si se hubiera actuado con prontitud y energía. A pesar de los informes oficiales publicados por las distintas agencias implicadas<sup>16</sup>, dirigidos de forma más o menos evidente a justificar las acciones de los organismos de los que parten, resulta evidente que algo más pudo hacerse para evitar la tragedia o, al menos, minimizarla. El informe «La caída de Srebrenica», presentado por el secretario general de la ONU en 1999, es un buen ejemplo de ello al aclarar desde las primeras páginas que «Al pedirme que presentara este informe, la Asamblea General me ha dado la oportunidad de explicar por qué Naciones Unidas no pudo impedir el ataque serbio contra Srebrenica y los espantosos acontecimientos que se produjeron seguidamente», aunque de la lectura del documento parezca desprenderse precisamente lo contrario; véanse si no las

15. Martín Hernández, Rubén, 2009.

16. Por ejemplo; el Informe del Instituto Holandés para la Documentación de la Guerra (NIOD), o el Informe del Secretario General de la ONU «La caída de Srebrenica».

declaraciones de Yasushi Akashi, designado Representante especial del Secretario General en enero de 1994: «No existiendo un consenso en el Consejo, careciendo de una estrategia y cargada con un mandato impreciso, la UNPROFOR se vio obligada a trazar su propio rumbo. El apoyo a una política coercitiva ‘enérgica’ de la UNPROFOR era limitado. Así pues, la UNPROFOR decidió adoptar una política relativamente pasiva, el mínimo común denominador con el que más o menos estaban de acuerdo todos los miembros del Consejo»<sup>17</sup>. Como contraste, lo declarado por el Secretario General: «Los esfuerzos de los Estados miembros por encontrar un compromiso entre posiciones divergentes condujeron a que el mandato de la UNPROFOR sobre el papel fuese más robusto que la propia fuerza» en el que se traslada la responsabilidad de la ineficiencia de UNPROFOR a los países que aportaban las fuerzas.

Donde más criticable puede resultar la postura de la ONU es en el hecho de que en Srebrenica, como en el resto de las zonas seguras, pretendiendo llevar a cabo una misión de imposición de paz, los efectivos desplegados por UNPROFOR fueran similares a los desplegados en el resto del país y operaran bajo las mismas Reglas de Enfrentamiento, cuando resulta evidente que una misión de esta naturaleza requiere un mayor despliegue de fuerzas y una capacidad de respuesta menos restrictiva. También es conveniente recordar cómo la forma en que la ONU solucionó la «crisis de los rehenes» en mayo de 1995, cuando los serbo-bosnios respondieron a los bombardeos tomando como rehenes a casi 400 funcionarios y militares de la ONU y ésta «aflojó» la presión para conseguir su liberación, llevó a una evidente pérdida de respeto de los serbo-bosnios hacia la amenaza de ataques aéreos. Hay quienes opinan que la ONU actuó con ligereza al aprobar el establecimiento de las zonas seguras, desoyendo numerosas voces que alertaban sobre los riesgos que esta decisión implicaba. Si bien es cierto que se requería algún tipo de reacción ante las flagrantes violaciones de los derechos humanos

17. Informe del Secretario General de la ONU «La caída de Srebrenica».

que se estaban produciendo, la valoración de que la simple presencia de los cascos azules, combinada con la amenaza de ataques aéreos, serían suficientes para frenar este tipo de actuaciones se demostró extremadamente optimista. Así las cosas, el despliegue en Srebrenica de una fuerza incapaz en la práctica de garantizar su defensa, sólo sirvió para infundir una falsa sensación de seguridad entre la población, lo cual pudo incluso resultar contraproducente al suponer un argumento contra la evacuación del enclave en los momentos inmediatamente anteriores a su caída. Frente a ello, hubiera sido más realista organizar la evacuación de civiles mientras aún fuera posible, como ya se había hecho con anterioridad en otras localidades. Esta solución contaba con la oposición bosníaca, ya que se temía que si evacuaba de civiles bosníacos las zonas disputadas, ello podría suponer una pérdida de legitimidad a la hora de negociar las respectivas zonas de influencia además de propiciar el abandono de la zona por los cascos azules, dificultando una intervención más enérgica de la ONU favorable a sus intereses. En resumen, parece que en 1995 Srebrenica había sido abandonada a su suerte, sin que la ONU se implicara de modo efectivo en salvaguardar a su población<sup>18</sup>.

## KOSOVO

Los acuerdos de Dayton, que pusieron fin al conflicto en Bosnia, no resolvieron la cuestión de Kosovo, donde Ibrahim Rugova lideraba una lucha pacífica por la independencia, contrarrestada por el gobierno de Belgrado con una fuerte represión policial. La radicalización del conflicto fue restando protagonismo a la pacífica Liga Democrática de Rugova frente al radical y violento Ejército de Liberación de Kosovo. Este conflicto, que se intensificó tras la finalización del de Bosnia, fue visto por muchos como la continuación lógica de éste y fue abordado por muchos en occidente con la idea clara de que no debía permitirse a los serbios repetir las mismas atrocidades. La mala concien-

18. Martín Hernández, Rubén, 2009.

cia occidental tras acontecimientos como los de Srebrenica pesarían mucho en la actitud de muchos gobiernos y organizaciones internacionales frente a Belgrado en esta nueva crisis.

«Todo empieza en Kosovo y todo acaba en Kosovo» dice un dicho popular sobre las guerras balcánicas. El último conflicto en Kosovo se inició en la primavera de 1996, cuando el autodenominado Ejército de Liberación de Kosovo inició una campaña de atentados contra los serbios del territorio. La reacción de las fuerzas de seguridad serbias no supuso sino el acicate para el nacimiento de una insurgencia de baja intensidad que fue haciéndose fuerte en la región de Drenica, en la frontera con Albania. En febrero de 1998 las fuerzas de seguridad yugoslavas lanzaron una fuerte ofensiva en la zona que, unida a las represalias de los independentistas, aportó una considerable ración de muerte y destrucción, sin lograr limpiar el santuario de Drenica, declarado «zona liberada» por el Ejército de Liberación de Kosovo. La ofensiva logró unos escasos rendimientos desde el punto de vista militar, pero fue un desastre propagandístico para la causa yugoslava. Las organizaciones de derechos humanos condenaron la actuación de las fuerzas de seguridad y los medios de comunicación dieron la imagen de una repetición de las limpiezas étnicas acaecidas con anterioridad en Bosnia y Herzegovina. En otoño desplegaron en la zona observadores internacionales de la OSCE para supervisar la situación<sup>19</sup>. La misión de la OSCE logró una retirada de las fuerzas de seguridad serbias, retirada que fue aprovechada por los insurgentes para recuperar el territorio abandonado y aterrorizar en él a la población serbia, a lo que los paramilitares serbios respondieron con análoga brutalidad. Esta escalada supuso el inicio de la cuenta atrás para la intervención militar de la OTAN.

19. Existe una opinión muy extendida en el sentido de que la misión de la OSCE fue algo más que una de simple supervisión del respeto a los derechos humanos, incluyendo también la información sobre movimientos de tropas y, de modo más general, la provisión de información. No faltan quienes sostienen que parte de sus integrantes pertenecían a la CIA. Foley, Conor. *The Thin Blue Line*. Verso 2008

En febrero se produce en la Conferencia de Rambouillet un último intento de encontrar una solución diplomática a la crisis. Se propone desplegar un contingente de 30.000 soldados de la OTAN, con la misión de restablecer la autonomía de Kosovo por un período de tres años, al cabo de los cuales se llevarían a cabo negociaciones para determinar el estatuto final de la provincia. El acuerdo contenía un anexo que concedía a las fuerzas de la OTAN libre acceso a todo el territorio de Serbia, una exigencia inaceptable y sin parangón en la historia de las intervenciones auspiciadas por la ONU. También se incluían en el acuerdo referencias a la privatización de empresas públicas en Kosovo, algo que parece hacer sospechar que, tras el acuerdo, se escondía una agenda secreta encaminada a la independencia de Kosovo. Rambouillet parece haber sido para quienes participaron en la conferencia, más una pieza de teatro que un intento por solucionar la crisis.

Fracasado este último intento, en la primavera de 1999 la OTAN lanzó su campaña de ataques aéreos. Estos ataques, no autorizados por la ONU, fueron justificados como una intervención humanitaria, aunque su efecto más inmediato fue el recrudecimiento del conflicto.

## HAITÍ

La actuación de la ONU en Haití no atraería demasiada atención, posiblemente, si no hubiera ido seguida del terremoto que asoló la isla a primeros de 2010. Como vamos a ocuparnos más adelante de la operación de ayuda humanitaria que siguió a esta catástrofe, parece conveniente recordar someramente la historia de la intervención internacional en este estado caribeño. Los 30 años de dictadura de la familia Duvalier en Haití acabaron en 1986. Entre 1986 y 1990, una serie de gobiernos provisionales gobiernan Haití hasta que en diciembre de 1990, Jean-Bertrand Aristide, con el 67% de los votos, fue el primer presidente elegido democráticamente. Aristide tomó posesión del cargo en febrero de 1991, pero fue derrocado por elementos descontentos del ejército y forzado a dejar el país en septiembre del mismo año. Aunque se estableció un gobierno provisional, el poder permaneció de hecho en manos de las fuerzas armadas. En septiembre de 1993, las Nacio-

nes Unidas establecieron un mandato para ayudar a la democratización del país, a la profesionalización de las fuerzas armadas y a la creación y entrenamiento de una policía civil, creando un entorno en el que se pudieran celebrar unas elecciones justas. Sin embargo, tras una serie de incidentes, las Naciones Unidas y otras agencias internacionales abandonaron Haití en octubre de 1993 por la inestabilidad creada por el gobierno de transición y la falta de avances en la democratización del país.

La situación en Haití siguió deteriorándose sin que la diplomacia y la aplicación de sanciones económicas tuvieran ningún efecto, hasta que los Estados Unidos no vieron otra opción que emplear la fuerza militar para rehabilitar al Presidente Aristide. La operación «Mantener la Democracia» comenzó el 19 de septiembre de 1994 con la puesta en estado de alerta de las fuerzas de EE UU y aliadas, preparadas para una entrada en fuerza en Haití. Se realizaron planes para una invasión aerotransportada, pero cuando la ofensiva iba a desencadenarse, un equipo diplomático encabezado por el ex-Presidente Jimmy Carter convenció a los líderes de Haití de que permitieran el retorno al poder de Aristide. El éxito de este esfuerzo diplomático se debió, al menos en parte, a que la delegación estadounidense se encontraba respaldada por una fuerza preparada para invadir el país e imponer el retorno del presidente depuesto. En aquel punto, la fuerza multinacional liderada por EEUU, cambió su misión de combate por una de pacificación y estabilización (*nation building*). El 15 de octubre de 1994, Aristide volvió a Haití para completar su mandato, disolvió el ejército haitiano y estableció una fuerza de policía civil. La operación «Mantener la Democracia» finalizó oficialmente el 31 de marzo de 1995, cuando fue sustituida por la Misión en Haití de las Naciones Unidas (UNMIH). Las Naciones Unidas permanecieron en Haití hasta 2004, siendo su mandato el de mantener un entorno seguro y estable y promover el imperio de la ley. Durante este período se produjeron cambios positivos, como el desarrollo de una sociedad civil plural, una cultura política basada en valores democráticos y la primera transferencia de poder pacífica entre dos presidentes democráticamente elegidos<sup>20</sup>.

20. Keen, P.K. (Ken). Vieira Neto, Floriano. Nolan, Charles W.; Kimmey, Jennifer L. y Althouse, Joseph, 2010.



Figura 1-4  
Haití

Sin embargo, en febrero de 2004, durante el segundo mandato de Aristide como presidente, estalló una violenta rebelión que condujo, una vez más, a la destitución de Aristide y situó de nuevo a Haití como una amenaza para la paz internacional y la seguridad en la región. Como consecuencia de ello, el 30 de abril de 2004, las Naciones Unidas aprobaron la resolución 1.542 que creaba la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), cuyo mandato era apoyar un gobierno de transición estable, el desarrollo de un proceso político democrático y la defensa de los derechos humanos. Las Naciones Unidas autorizaron inicialmente hasta 6.700 militares, 1.622 policías, 548 civiles internacionales, 154 voluntarios y 995 civiles locales. El 13 de octubre de 2009, en un esfuerzo por acelerar el proceso de desarme y garantizar las condiciones necesarias para la celebración de elecciones próximas, las Naciones Unidas aumentaron la fuerza autorizada de MINUSTAH a 6.940 militares y 2.211 policías. Dieciocho países proporcionaron el personal militar y 41 los policías.



MINUSTAH se articula bajo el liderazgo de un civil, representante especial ante el secretario general. El comandante de la fuerza militar está bajo su control. La fuerza militar cuenta con diez batallones de infantería y otras unidades de apoyo (policía militar, ingenieros, aviación, sanidad y logística). Con estos medios, MINUSTAH ha creado un entorno de seguridad y estabilidad que ha permitido la transición política hacia la democracia. Haití es un buen ejemplo de cómo la seguridad y el desarrollo están inextricablemente unidos y no deberían ser vistos como esferas separadas. Uno de los objetivos principales de la misión es profesionalizar la Policía Nacional haitiana, que debe alcanzar los 14,000 efectivos hacia 2011, habiéndose entrenado a más de 9,000 hasta mediados de 2009. Otra medida de éxito ha sido la disminución drástica en la actividad relacionada con los grupos causantes de la inestabilidad política. Las elecciones al Senado de abril de 2009 marcaron otro hito en el desarrollo democrático de Haití. También es importante hacer constar que el clima de seguridad relativa ha permitido a las agencias humanitarias realizar su labor sin temor a la acción de grupos armados hostiles.

Y es en este contexto en el que se produce el terremoto que alterará de forma radical la situación del país y que generará un interesante debate sobre el papel de los militares en la respuesta a catástrofes naturales que analizaremos más detenidamente en el capítulo dedicado a este país.



## AFGANISTÁN, ANTES DE IRAK

«Había llegado la guerra y había encontrado un lugar en el que instalarse» Yasmína Khadra.  
*Las golondrinas de Kabul*. Alianza Editorial 2003.

### UNA DIFÍCIL HISTORIA

Es difícil decidir hasta dónde remontarse en la introducción histórica del problema que a día de hoy se vive en Afganistán. Superada la tentación de remontarse a los tiempos en que Alejandro Magno sometía las ricas ciudades de Areia (Herat), Aracosia (Kandahar) o Bactria (Cerca de la actual Mazar-e-Sharif), sí conviene hacer mención a dos particularidades de la historia afgana que vienen de antiguo. El territorio sobre el que se asienta el Afganistán actual fue durante siglos la encrucijada entre grandes imperios, lo que le llevó a vivir momentos de esplendor económico y cultural, pero también a sufrir numerosas invasiones, algunas tan devastadoras como la mogola, que redujo zonas anteriormente ricas y fértiles a una miseria de la que ya nunca se recuperarían; estas invasiones produjeron un efecto que ha perdurado hasta nuestros días: el predominio de los pueblos tribales de las montañas sobre los más avanzados culturalmente de los valles: aquéllos, a diferencia de éstos, nunca fueron sometidos de forma efectiva y acabaron por convertirse en el elemento predominante. Ésta es la primera particularidad; la segunda se produce a raíz de un acontecimiento aparentemente remoto y ajeno a la realidad afgana: la apertura del Canal de Suez: a partir de este

hecho, pierden todo su valor las rutas comerciales que enlazaban el Extremo Oriente con Europa a través de Afganistán y que habían propiciado sus momentos de mayor esplendor a los pueblos asentados a lo largo de la denominada Ruta de la Seda. Con la apertura del Canal de Suez las rutas terrestres son sustituidas por las marítimas y Afganistán desaparece prácticamente del concierto de las naciones, cayendo en un aislamiento del que, hasta el 11-S, sólo saldrá en contadas ocasiones<sup>1</sup>. El aislamiento y el predominio de los elementos menos civilizados son dos factores que han condicionado sobremanera la historia de Afganistán hasta el día de hoy, pero conviene no olvidar que, en otros tiempos ya lejanos, existió un Afganistán próspero y con una relevante cultura urbana<sup>2</sup>. Existe un tercer factor en la historia de Afganistán que conviene tener en cuenta: desde hace siglos, posiblemente desde que los mongoles arrasaron la región y acabaron con sus centros urbanos y sus mejores tierras agrícolas, Afganistán ha sido y sigue siendo, un país deficitario, dependiente de ingresos externos para sobrevivir. Estos ingresos provenían inicialmente del intenso tráfico comercial que recorría la Ruta de la Seda y que dejaba pingües beneficios en forma de «peajes» o, directamente, del bandidaje. Una vez sustituida la Ruta de la Seda por las rutas marítimas, este déficit siguió cubriéndose mediante el recurso al bandolerismo en territorios vecinos o mediante la oferta de servicios militares, principalmente a los persas. En los dos últimos siglos la fuente principal de ingresos han sido los subsidios procedentes del exterior; veremos cómo, en función de sus propios intereses geoestratégicos, distintas potencias han ido tomando el relevo a la hora de subvencionar a gobiernos y tribus<sup>3</sup>.

Siguiendo con la historia de Afganistán, existe un tópico muy extendido según el cual, Afganistán no ha sido nunca conquistado. La realidad es muy distinta; a lo largo de la historia, Afganistán ha sido conquistada con relativa facilidad por griegos, persas,

1. Tanner, Stephen. *Afghanistan*, 2002.

2. Todavía a principios del siglo XIX, los británicos quedaron sorprendidos de la riqueza y belleza de ciudades como Kabul o Herat.

3. Mardsen, Peter, 2009.

mogoles, británicos, soviéticos, ... lo difícil es dominar el país; una vez dominados los núcleos urbanos, a caballo de las principales líneas de comunicación, aparecen las tribus de las zonas montañosas y hacen imposible el control del territorio. En palabras del diplomático británico Sir Olaf Kirkpatrick Kruuse Caroe, gobernador de la India británica: «...a diferencia de otras, las guerras afganas se hacen realmente serias sólo cuando terminan; en el caso de las británicas, al menos, su único resultado era una cosecha de malestar tribal»<sup>4</sup> y, como dice un viejo proverbio de la zona, «Dios te libre de la garra del tigre, el veneno de la serpiente y la venganza del afgano».

Para comprender el Afganistán de hoy, es preciso tener en cuenta su historia, teñida de tragedias y dificultades épicas que han acostumbrado a sus miembros a vivir sus vidas en un ciclo de supervivencia, en el que atender a las necesidades básicas de alimentación, cobijo y seguridad ha venido siendo la preocupación casi única de la mayor parte de su población. Esta realidad ha creado entre los afganos una sensación generalizada de desamparo que debe ser comprendida por la comunidad internacional en su tentativa de acudir en su ayuda, asumiendo que, a la hora de la verdad, serán las perspectivas de supervivencia a corto plazo las que guiarán normalmente sus decisiones en cuanto a apoyar a unos u otros<sup>5</sup>. Desconocer esta realidad puede conducir a conclusiones erróneas, en las que conceptos como lealtad o traición pueden barajarse de un modo muy poco acorde con la realidad existente sobre el terreno.

En los tiempos modernos, la reaparición de Afganistán en el concierto internacional se produce como consecuencia de «El Gran Juego», la pugna imperialista librada en la zona entre la Rusia Zarista y la Inglaterra Victoriana. En esta contienda, Afganistán no interesa *per se* a ninguno de los dos contendientes: ni Rusia, ni Inglaterra tienen interés en dominar este territorio por su valor intrínseco; lo que ocurre es que Inglaterra, ante el temor producido por el imparable avance ruso por las estepas centroasiáticas, ve

4. Citado por Cameron, Keith, 2010.

5. Hampsey, Russell y Mckenna, Sean P., 2010.

necesario asegurar que Afganistán no sea ocupado por su rival, que tendría así fácil acceso a la India; y por la otra parte, un hipotético intento ruso de atacar la India, nunca del todo descartado, pasaría necesariamente por la previa ocupación de Afganistán. Es en este juego en el que cobra valor este territorio, carente de cualquier otro interés para unas potencias que únicamente pretenden evitar su dominio por la parte contraria<sup>6</sup>. Finalmente, Afganistán quedó dentro de la esfera británica y llegó a ser ocupada en dos ocasiones, si bien de forma efímera, por las tropas del vecino Virrey de la India al que Afganistán proporcionó más pesares que beneficios. La insensibilidad ante la cultura afgana y la prepotencia británica, entregada a «civilizar» y desarrollar Afganistán sin contar con los afganos, mediante el control del gobierno y subsidios a las tribus, están en el origen de las sangrientas revueltas que pusieron fin a las cortas presencias británicas en Kabul, conocidas como «Guerras Afganas». La expulsión física llevó a seguir una política de «control remoto» en la que la ayuda, en forma de subsidios, jugó un papel fundamental<sup>7</sup>. En palabras del General británico Sir Frederick Roberts, héroe de la Segunda Guerra Afgana, «Puede no ser muy lisonjero para nuestro amor propio, pero estoy seguro de que cuanto menos nos vean los afganos, menos nos rechazarán. Si en el futuro Rusia tratara de conquistar Afganistán o invadir la India a través de su territorio, tendremos más facilidad para atraer a los afganos a nuestro campo si evitamos toda interferencia con ellos hasta ese momento»<sup>8</sup>. Profético.

#### AFGANISTÁN EN EL SIGLO XX

En los inicios del siglo XX, encontramos a nuevos países, como Alemania, Italia o Japón, financiando proyectos de todo tipo en Afganistán y buscando cierta influencia en la zona, lo que unido a

6. Hopkirk, Peter, 2006.

7. El tratado que puso fin a la 3.<sup>a</sup> Guerra Afgana estipulaba que, pese a reconocerse a Afganistán como estado soberano, sus relaciones exteriores quedarían en manos británicas.

8. Citado por: Jones, Seth G., 2009.

la estabilidad proporcionada por la monarquía, permitió un cierto desarrollo al país e incluso algunos intentos de modernización<sup>9</sup>. Durante la Guerra Fría prosigue esta tendencia. En los años centrales del siglo pasado, Afganistán se ve dividida en cuanto a la influencia externa: al norte del Hindu Kush son los rusos los que protagonizan la ayuda, especialmente para la explotación de yacimientos mineros y de gas, mientras al sur, son los estadounidenses los principales actores, empeñados en que el valle del Helmand, siglos después, volviera a ser el vergel que fue antes del paso de las hordas mogolas, invirtiendo para ello en proyectos de irrigación, pantanos, ... La construcción de una carretera que enlazara las principales ciudades del país, circunvalándolo (La *Ring Road*), fue un proyecto asumido por ambos, cada uno en su zona de influencia. La importancia que la ayuda exterior tenía en la economía afgana queda reflejada por el dato de que, entre 1953 y 1963, ésta supuso el 65% del presupuesto total para inversiones<sup>10</sup>. En estos años, bajo la hégira del presidente Daoud<sup>11</sup>, el gobierno afgano se esforzó por mantenerse equidistante entre las dos grandes potencias, tratando de no llegar a depender excesivamente de ninguna de ellas. Daoud perdió finalmente la batalla; fue derrocado por un grupo de oficiales pro soviéticos cuya actuación haría que el país acabara dependiendo exclusivamente de la ayuda soviética. Finalmente, en 1979, los soviéticos invadieron Afganistán. La dependencia exclusiva de la Unión Soviética y sus satélites del COMECON supuso que la economía afgana se orientara a satisfacer las necesidades del vecino del norte, más que a las propias de los afganos. Como consecuencia de ello, el esfuerzo se volcó en estos años más en el desarrollo de la industria del cemento y de las explotaciones de gas que en el de la agricultura, de forma que Afganistán, cada vez más, se hizo dependiente de la ayuda exterior para satisfacer sus necesidades básicas, utilizando los beneficios de sus yacimientos e industria para satisfacer la deuda.

9. En 1937 Lufthansa llegó a inaugurar una línea regular Kabul-Berlín.

10. Mardsen, Peter, 2009.

11. Primer Ministro del Rey Zahir Shah que, tras derrocarlo en un golpe de estado, acabó siendo presidente de la república.



Figura 2-1  
La Ring Road

El programa de reformas del partido de los comunistas afganos y la forma brutal en que trató de imponerse, generaron un fuerte rechazo en la sociedad afgana que se materializó, entre otras cosas, en la aparición de un movimiento armado de oposición, los *muyaidines*, de carácter conservador y nacionalista, que fue adquiriendo tintes religiosos y que se robusteció como consecuencia de la oposición generalizada a la presencia de las fuerzas soviéticas. Este movimiento fue apoyado, además de por países islámicos como Egipto, Pakistán o Arabia Saudí, por los EEUU que, directa o indirectamente, aportaron armas, entrenamiento y dinero, empleando principalmente para ello bases en territorio pakistaní,<sup>12</sup> donde una gran población exiliada se apiñaba en campos de refugiados a lo largo de toda la frontera y donde, en Peshawar, llegó a establecerse un gobierno interino. Desde el punto de vista de este trabajo, lo que interesa resaltar es que las grandes sumas de dinero que a partir de 1986 los EEUU pusieron a disposición de las ONG,s que actuaban en la zona, princi-

12. Pakistán no fue la única vía de entrada. También Egipto, de modo indirecto, canalizó hacia los *muyaidines* ayuda americana: el material soviético sobrante en Egipto por la llegada de material militar americano, era enviado a Afganistán, como parte del acuerdo.



palmente de las americanas, fueron usadas de modo partidario, para apoyar a dicho gobierno interino. Las ONG,s europeas que en aquellos momentos trabajaban en la zona, con una mayor participación privada en su financiación, no tenían una orientación política tan clara pero, objetivamente, trabajaban también por la caída del régimen pro soviético de Kabul y por la implantación de unos modelos culturales concretos<sup>13</sup>. Cuando abordemos el asunto de la neutralidad de las ONG,s y de la amenaza que para ellas supone la inclusión de las políticas humanitarias en agendas políticas más amplias, no debemos pasar por alto que, en ocasiones, son las propias ONG,s las que, de modo voluntario, han abandonado los principios de neutralidad, imparcialidad y no discriminación propios del humanitarismo para apoyar posturas políticas concretas.

La llegada al poder de los comunistas, con su secuelas de represión y guerra civil, no impidió que algunas organizaciones humanitarias continuaran trabajando en las zonas controladas por el gobierno de Kabul (Principalmente las ciudades) para paliar los efectos del conflicto<sup>14</sup>. Médicos Sin Fronteras y *Aide Medicale Internationale* enviaron, entre 1980 y 1983 más de 300 médicos y enfermeros a Afganistán en misiones de corta duración; además, la Sociedad de Médicos de Afganistán estableció 21 pequeñas clínicas en las cuales se adiestraron como paramédicos cientos de jóvenes afganos. Otras ONG,s, operando desde Quetta y Peshawar, continuaron enviando dinero y cereales desde Pakistán, normalmente enlazando para ello con alguno de los grupos *muyaidines* que, empleando caravanas de burros, las hacían llegar a las familias necesitadas. Aunque los escasos controles que pudieron realizarse parecen confirmar que la ayuda realmente era distribui-

13. Mardsen, Peter, 2009.

14. Según estimaciones del gobierno afgano hechas en febrero de 1983, en ese momento habían sido destruidas la mitad de las escuelas y hospitales (1.814 escuelas y 31 hospitales), 111 centros de salud, el 75% de las líneas de comunicaciones, 800 vehículos pesados de transporte y 906 cooperativas agrícolas, así como gran número de otros proyectos de desarrollo. Citado por Mardsen, Peter, 2009.

da a las familias necesitadas, realizar la entrega a través de los *muyaidines* suponía tomar posiciones no sólo frente a los comunistas, sino entre las distintas facciones enfrentadas. Posiblemente no había otra opción y pocas ONG,s lucharon por mantener su neutralidad en este entorno en el que hacer llegar la ayuda a zonas controladas por el gobierno de Kabul implicaba enfrentarse con los *muyaidines* y, posiblemente, perder toda posibilidad de seguir actuando en la zona.

La salida de los soviéticos de Afganistán en 1989 no supuso, como muchos esperaban, el inmediato colapso del régimen prosoviético de Kabul, sino la continuación de la guerra civil que acabó con la victoria de los *muyaidines*. Sin embargo, tal y como predica el dicho popular, qué poco dura la alegría en la casa de los pobres. Incapaces de aunar esfuerzos para reconstruir el país, las distintas facciones se enfrentaron en una cruenta guerra civil en la que el país quedó dividido en feudos dominados por diferentes señores de la guerra enfrentados por el control de Kabul. La toma de Kabul por los talibanes no supuso el fin de la guerra ya que, aunque lograran someter a su dominio la casi totalidad del país, en el norte se mantuvo vivo el conflicto hasta el final. Las consecuencias que para la población afgana tuvo este prolongado conflicto y la forma en que las agencias humanitarias trataron de aliviarlas serán uno de los temas centrales de este libro, por lo que no es necesario abordarlos ahora.

## EL 11-S

El 11-S será el detonante de la triste reaparición de Afganistán en el panorama internacional y marcará un antes y un después en su historia, que quedará condicionada dramáticamente por los sangrientos atentados cometidos por Al Qaida en EEUU.

En los años inmediatamente anteriores al 11-S, Afganistán se encontraba dominado en su casi totalidad por los talibanes; sólo en el NE del país, en el Valle del Panshir, los tayicos dirigidos por Shah Mashud, controlaban una pequeña parte del país y mantenían viva la ya larga guerra civil. Los talibanes, que tradicionalmente habían recibido el apoyo de EEUU y de Pakistán, poco a poco se habían ido ganado la antipatía del mundo occidental,

incluidos finalmente los EEUU, por sus políticas contrarias a los más elementales derechos humanos y sus implicaciones con el terrorismo islámico. Al mismo tiempo, la ONU y un buen número de ONG,s que durante años venían desarrollando proyectos de ayuda, se tuvieron que ir enfrentando a unas condiciones cada vez peores, ante las crecientes trabas que los talibanes imponían a sus actividades. Estos problemas, llevaron finalmente al representante del Secretario General en Afganistán, Ibrahimí, a dimitir en octubre de 1999, al tiempo que, por el mismo tipo de problemas, un buen número de ONG,s abandonaba el país<sup>15</sup>. Paralelamente, comenzaron las sanciones económicas, ligadas fundamentalmente a la exigencia de entrega de Bin Laden, exigencia a la que se oponían radicalmente los talibanes.

Cuando el español Francesc Vendrell sustituye al dimitido Ibrahimí como representante del Secretario General de la ONU, lanza la llamada Iniciativa de Ginebra, que implicaba a los EEUU, Irán, Alemania e Italia en el intento de poner de acuerdo a los grupos afganos no combatientes presentes en Europa. La propuesta de la iniciativa, pasaba por el rearme de la Alianza del Norte, para evitar un triunfo completo de los talibanes, convertidos ya en la «bestia negra» de occidente. Simultáneamente, se produce otra iniciativa, liderada por Bernett Rubin y respaldada por personajes como Ahmed Rashid, ambos antiguos asesores de Ibrahimí, que pretendían emplear los fondos de la ayuda dedicada a la reconstrucción de Afganistán como una herramienta política para aislar a los talibanes, teoría que también circulaba en algunos círculos oficiales americanos y europeos<sup>16</sup>. En resumidas cuentas, se pretendía desbancar a los talibanes, pero no se coincidía en los medios más adecuados para ello. El papel que en todo este embrollo jugó Pakistán, fundamental para comprender la evolución de los acontecimientos antes y después del 11-S, no vamos a analizarlo

15. Gran parte de los problemas derivaban de las políticas de género impuestas por los talibanes, que impedían prácticamente que las mujeres afganas trabajaran con las agencias humanitarias y dificultaban enormemente el trabajo de las mujeres no afganas de estas organizaciones.

16. Ahmed Rashid, 2008.

aquí, aunque sí conviene dejar clara la importancia de su apoyo a los talibanes en todos los logros conseguidos por éstos<sup>17</sup>.

En su último informe previo al 11-S, Kofi Annan proponía una nueva «aproximación integral» para solucionar el problema de Afganistán, olvidando otras vías para alcanzar la paz que se habían demostrado infructuosas. La iniciativa partía de la necesidad de abordar un plan para reconstruir el país como requisito previo a cualquier otra acción, ante la evidencia de que las sanciones aprobadas por la ONU contra el régimen talibán no habían incentivado el camino hacia la paz al no incluir un plan de reconstrucción y limitarse a solicitar la entrega de Bin Laden. Además, había una falta de presión de los EEUU hacia el resto de países para que se esforzaran en encontrar una solución al conflicto. En los momentos inmediatamente anteriores al 11-S, la Administración de EEUU, por fin, había decidido romper su estrategia de actuación en la zona, que pasaba por el empleo de Pakistán como aliado preferente, pese a las vinculaciones del régimen de Musharraf con Al Qaida y pese a que esa política había implicado un apoyo, directo primero e indirecto posteriormente, a los talibanes. La nueva estrategia implicaba un apoyo comprometido a la Alianza del Norte para detener a los talibanes. Los ataques del 11-S precipitaron los acontecimientos e hicieron entrar a Afganistán en una dinámica completamente nueva.

Después del 11-S EEUU se enfrentó con la enorme dificultad que suponía lanzar una operación militar de envergadura en un escenario tan lejano y rodeado de estados más o menos hostiles, como Pakistán e Irán, o inaccesibles, como las repúblicas ex-soviéticas centroasiáticas. La solución la aportó la CIA y consistió en librar la guerra de forma indirecta, financiando a la Alianza del Norte y apoyándola con medios aéreos, para que fuera ella quien derrotara a los talibanes. Así, EEUU libró y ganó la guerra más barata de su historia. Afganistán no fue ni conquistado, ni liberado por la coalición internacional. La operación *Enduring Freedom* liderada por los EEUU consistió básicamente en una serie de ata-

17. Sobre este tema son imprescindibles los trabajos de Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia y Descent into Chaos*.

ques aéreos y en la provisión de apoyo logístico y, más concretamente, económico, a la Alianza del Norte, para que fuera ella quien desalojara a los talibanes del poder. La implicación de EEUU se limitó «en total, a 110 agentes de la CIA y 316 miembros de las Fuerzas de Operaciones Especiales, además de un masivo apoyo aéreo»<sup>18</sup>.

El 7 de octubre EEUU y su aliado el Reino Unido informaban al Consejo de Seguridad de su ataque a Afganistán, amparándose en el artículo 51 de la carta de las NNUU, es decir, como respuesta al ataque de Al Qaida del 11-S. EEUU había optado por la respuesta unilateral, sin ampararse en las resoluciones que, en el mismo sentido, había aprobado el Consejo tras el 11-S y que abogaban por una intervención internacional. Tampoco aceptó EEUU las ofertas de apoyo de sus aliados de la OTAN. Ese mismo día comenzó el bombardeo americano, al tiempo que se lanzaban desde el aire 37.500 paquetes de comida, para mostrar a la población que la guerra no era contra ellos, sino solamente contra los talibanes. Mientras, los bombardeos procuraban no debilitar demasiado las defensas de Kabul, para evitar una caída prematura, ya que no se quería que la guerra finalizara antes de que se hubiera solucionado el problema del gobierno que debía sustituir al de los talibanes, problema creado fundamentalmente por las exigencias contrapuestas planteadas por Pakistán y Rusia. El 9 de noviembre cayó Mazar-e-Sharif y, muy importante, su aeropuerto, lo que permitió la llegada de la ayuda que la ONU había ido acumulando al norte de la frontera, en Termez. La caída de Mazar significó que grandes cantidades de alimentos pudieran empezar a entrar en Afganistán, creándose el primer campo de desplazados dentro de sus fronteras<sup>19</sup>.

18. Jones, Seth G, 2009.

19. Sin embargo, el presidente uzbeko, Karimov, se negó a permitir el uso del Puente de la Amistad, que une Uzbekistán con Afganistán cruzando el río Amu Darya y que permitiría un flujo mucho más fácil de la ayuda a Afganistán. Karimov alegó para ello el miedo a que el puente sirviera para que talibanes y fundamentalistas uzbekos que luchaban con ellos, huyeran hacia Uzbekistán. Finalmente, tras las protestas de los mandos militares y de los agentes humanitarios, Colin Powell visitó a Karimov y le convenció de que abriera el paso y la ayuda comenzó a fluir.

Finalmente, el 14 de noviembre, con Kabul ya en manos de la Alianza del Norte, la ONU encomendó a Lakhdar Brahimi la formación de un gobierno que reuniera a todas las facciones.

#### EL AFGANISTÁN POST-TALIBAN

Una vez derrocados los talibanes, el objetivo era estabilizar Afganistán para evitar que volviera a convertirse en una amenaza para nadie. Pero para estabilizar, era necesario reconstruir. El problema que se les planteaba a los responsables de la reconstrucción en Afganistán puede resumirse recordando el dilema de los pilotos estadounidenses que, a partir del segundo día de la campaña aérea, comenzaron a regresar de sus acciones con su carga de combate intacta. Después de treinta años de guerra ininterrumpida, era difícil encontrar en suelo afgano algo que destruir. Los mandos militares se quejaban con frecuencia: «no tiene mucho sentido lanzar un misil de un millón de dólares contra una tienda de diez dólares»<sup>20</sup>. Desde abril de 1978 hasta el derrocamiento de los talibanes, el conflicto afgano se cobró alrededor de un millón de vidas, la mayoría civiles, un millón de afganos quedaron huérfanos, discapacitados o mutilados, un tercio de la población tuvo que huir al extranjero y muchos más fueron desplazados dentro de su propio país. Las poblaciones en las que residía la mayor parte de los afganos fueron devastadas y una gran parte de la población con formación fue forzada al exilio<sup>21</sup>. Gran parte del terreno agrícola y ganadero estaba minado y era, por tanto, improductivo. Los sistemas de gestión de los escasos recursos hídricos estaban destruidos. La mayor parte de las infraestructuras básicas estaban destruidas, incluyendo carreteras,

20. Conor Foley, 2008.

21. Este éxodo de las escasas clases medias afganas ocasionó la falta de personal con cualificación suficiente como para hacerse cargo de las tareas administrativas, lo que fue una de las razones que impidieron al gobierno afgano hacerse con las riendas de la situación y está en el origen de que una gran parte de los fondos se canalizara directamente por los donantes sin pasar por el gobierno de Karzai o directamente se perdieran. Mardsen, Peter, 2009.

puentes, sistemas de regadío... y las que permanecían, no estaban mantenidas... al menos una generación perdió la oportunidad de recibir educación... los desmoralizados funcionarios no recibían auténticos salarios...<sup>22</sup>. La sequía que asoló al país en los años 1999-2001 y la prohibición del cultivo de opio impuesta por los talibanes en el 2000, habían aportado su granito de arena para hacer llegar a Afganistán a una situación de pobreza límite.

La situación se había visto agravada por las cortapisas que los talibanes habían ido poniendo a la llegada de ayuda internacional. Cuando los talibanes ocuparon las principales ciudades del país, entre la Cruz Roja y un puñado de ONG,s garantizaban la supervivencia de millones de afganos y mantenían los pocos hospitales y escuelas que aún funcionaban. De hecho, a principio de 2002, la mayor parte de la población de Kabul llevaba cinco años viviendo de la ayuda en forma de alimentos distribuida por diversas organizaciones humanitarias<sup>23</sup>. Los talibanes temían la influencia occidental que esta ayuda podía implicar; de hecho, se mostraban convencidos de que la ONU, aliada con los países occidentales, estaba conspirando contra el Islam y acusaban a esta organización de presionar a los países vecinos para que no reconocieran al régimen de Kabul. El caso es que, cuando se producen los ataques del 11-S, el programa de ayuda internacional en su conjunto, estaba al borde del colapso y se vivía una profunda crisis entre el poder político y los agentes humanitarios. En esta crisis había jugado un papel importante la discriminación que el régimen talibán practicaba contra las mujeres y que estaba llevando a que las ayudas a Afganistán fueran decreciendo paulatinamente. La prohibición por los talibanes de los programas de ayuda a mujeres o las crecientes restricciones impuestas a la actuación del personal humanitario femenino, llevaron a numerosas ONG,s a abandonar el país, ante la imposibilidad de desarrollar su trabajo. Los talibanes más «duros» estaban interesados en tensar las relaciones con la ONU y las agencias humanitarias, para

22. Afghan National Development Strategy. Summary report. 13 febrero 2006.

23. Mardsen, Peter, 2009.

que acabaran abandonando el país, utilizando para ello el pretexto de que estaban difundiendo ideas occidentales.

Como consecuencia de todo ello, prestar ayuda humanitaria se iba convirtiendo en una tarea casi imposible. Durante los años siguientes a la ocupación de Kabul por los talibanes, los ejemplos del acoso a las organizaciones de ayuda fueron cada vez más frecuentes, provocando que la UE suspendiera todos sus programas de ayuda en las zonas controladas por los talibanes. Finalmente, el 20 de julio de 1998 los talibanes obligaron a cerrar sus oficinas a las agencias humanitarias que aun trabajaban en el país. La crisis humanitaria que ello creó no supuso un problema para quienes nunca se preocuparon en exceso de las necesidades materiales de la población, convencidos de que la Providencia premiaría a los justos y satisfaría sus necesidades. Ni los señores de la guerra ni los talibanes demostraron nunca mucha preocupación por las condiciones de vida de la población, acostumbrándose a que fueran las organizaciones humanitarias las que trataran de garantizar unas condiciones de vida mínimas, repartiendo alimentos y medicinas, prestando ayuda sanitaria, abriendo escuelas,... Esta situación provocó, como en otros conflictos, un agrio debate en el seno de la comunidad humanitaria, consciente de que su ayuda permitía a los responsables políticos desentenderse de este tipo de preocupaciones, permitiéndoles dedicar todo su esfuerzo a continuar la guerra, mientras otros atendían a las necesidades de la población. Pero, aunque los señores de la guerra, en general, no habían demostrado nunca demasiado interés por las condiciones de vida de sus «administrados», con la salvedad quizá de Ismail Jan, que sí se preocupó por conseguir un cierto bienestar en la zona de Herat, lo cierto es que el nivel de despreocupación al respecto que demostraron los talibanes superaba todo lo visto hasta entonces y, con la ayuda de la sequía y de la guerra civil, llevó a la población afgana a una situación de necesidad nunca antes vista<sup>24</sup>.

Para agravar más la situación, se esperaba que alrededor de 1,5 millones de afganos huyeran de sus hogares como consecuen-

24. Rashid, Ahmed, 2009.



cia del conflicto. El Programa Mundial de Alimentos (*World Food Program*, WFP) calculaba que sus recursos le permitirían alimentar a esta población durante unas tres semanas y no era factible enviar más ayuda, dado el cierre de fronteras decretado por los talibanes y la ruptura de comunicaciones con la ONU. Todo ello venía a poner de manifiesto que la comunidad internacional se enfrentaba a un problema humanitario de gran envergadura, y que los afganos no podían dejarse a merced de sus propias capacidades.

#### LOS ACUERDOS DE BONN

Los acuerdos básicos para la constitución del nuevo gobierno de Afganistán se alcanzaron en la Conferencia de Bonn (diciembre 2001). En esta Conferencia, auspiciada por la ONU y dirigida por Brahimi, participaron 22 delegados afganos. Algunos de ellos representaban al llamado Grupo de Roma (La «Corte» del Rey Zahir Sha), gente que no había pisado Afganistán en al menos veinte años. Frente a ellos, el grupo que representaba a la Alianza del Norte, en el que los Tayicos del Panshir estaban fuertemente representados, a diferencia de los uzbekos de Dostum, los heratíes de Ismail Jan y los hazaras, todos ellos mínimamente representados. No había ningún delegado de los pastunes del sur, aunque sí los había de los pastunes de Peshawar (Este de Afganistán). Esta situación creó cierto resentimiento entre los grupos menos representados<sup>25</sup>. Todos eran conscientes de que el hecho de que los talibanes, en su versión más moderada, no estuvie-

25. Cuando los EEUU derribaron finalmente a los Talibanes, los Tayicos de la Alianza del Norte tomaron el control de Kabul, copando inmediatamente los puestos del gobierno con sus propios partidarios y parientes, excluyendo a los Pastunes, el grupo de población más grande, y a la minoría Hazara. En un intento por evitar motivos adicionales de disensión, las reuniones de Bonn de diciembre de 2001, ratificaron este peligroso *status quo*. La «*Loya Jirga*» de junio de 2002, ratificó los errores de la conferencia de Bonn, perpetuando un problema que, a día de hoy, aún sigue «coleando». A modo de ejemplo, el Mariscal Fahim, nuevo ministro de defensa tras los acuerdos de Bonn, mantuvo a su milicia armada en Kabul y desde su puesto obstaculizó cualquier intento de desarrollar el nuevo ejército afgano. Starr, Frederick, 2004.

ran presentes en la Conferencia, dificultaría grandemente la aplicación de los acuerdos logrados; más adelante, Brahimi reconocería que esta ausencia fue un error. Por el contrario, otros, como Kofi Annan, han seguido sosteniendo esta decisión, basándose en que la presencia talibán hubiera llevado a otros participantes, incluidas algunas repúblicas vecinas, a no participar en la Conferencia; de todas formas, es posible que, de haber sido invitados, no hubieran asistido.

A diferencia de la mayoría de los acuerdos de seguridad, el de Bonn no forzó a las partes en conflicto a dejar las armas. Tampoco instauraba un proceso para establecer la verdad y rendir cuentas sobre los crímenes del pasado. Al Qaida y los talibanes fueron excluidos de este proceso, mientras muchas de las facciones participantes todavía estaban siendo armadas por Estados Unidos para luchar contra ellos. Bonn legitimó más a estos señores de la guerra, otorgándoles poder y puestos importantes dentro del gobierno. Aunque hubo intentos de incluir disposiciones en el Acuerdo de Bonn que negarían la amnistía a los criminales de guerra, muchos participantes en las negociaciones (incluyendo los que serían vulnerables a una investigación) se movilaron para bloquear tales medidas. También se resistieron con éxito a cualquier disposición que les exigiera el desarme de sus milicias, como resultado de lo cual, el texto no contiene referencia alguna a un acuerdo sobre el desarme y la desmovilización de combatientes<sup>26</sup>.

Brahimi, que no tenía un plan preconcebido para la Conferencia, dejó que ésta discurriera por sus propios cauces durante dos días en los que fueron aflorando y derrumbándose las ambiciones de algunos de los presentes, hasta que se llegó a un acuerdo, que incluía la designación de un presidente interino, Hamid Karzai, un importante líder tribal pastún no presente en Bonn, y un calendario para el desarrollo de un proceso de transición democrática. El acuerdo propugnaba la formación de un gobierno provisional de amplia base, multiétnico, con representación femenina y representativo y la creación de un Banco Central, un

26. Jackson, Ashley, 2010a.

Tribunal Supremo y una Comisión de Derechos Humanos. El siguiente paso era reunir una *Loya Jirga* (Gran Consejo) que establecería una Autoridad de Transición que ejercería el poder hasta que pudieran celebrarse elecciones. El acuerdo incluía la creación de una fuerza internacional de seguridad que desplegaría en Kabul, aunque se dejaba abierta la puerta a una posterior expansión al resto del país<sup>27</sup>.

Y el plan se cumplió. A primeros del año 2002 comenzó el despliegue de Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (*International Security Assistance Force*, ISAF). La *Loya Jirga* se reunió como estaba previsto, en octubre de 2004 se eligió al presidente y en septiembre de 2005 se celebraron elecciones al parlamento. Sin embargo, ya en la convocatoria de la asamblea de notables se pusieron de manifiesto las debilidades del proceso: frente a la opinión de Karzai, la ONU cedió a las presiones de EEUU y, finalmente, los señores de la guerra fueron invitados a participar, con independencia de que muchos de ellos fueran responsables notorios de horribles crímenes de guerra. La senda del ninguneo a Karzai y del apoyo a los poderes reales, fueran los que fueran, quedaba marcada y sería uno de los factores clave de los fracasos futuros<sup>28</sup>. Para muchos, EEUU seguía una estrategia no declarada que pretendía conseguir un gobierno sin poderes reales en Kabul, mientras se apoyaba en los jefes tribales para proseguir sin interferencias su misión fundamental en Afganistán: la lucha contra Al Qaida y la captura de Bin Laden<sup>29</sup>. En defensa de la política adoptada por los EEUU debe apuntarse que, de hecho, el gobierno de Karzai era demasiado débil como para hacerse con las riendas de la situación en una situa-

27. Para dejar claro que la seguridad era una responsabilidad de los propios afganos y que la misión de la fuerza internacional era apoyarles, no proporcionarles ellos mismos, la administración americana consiguió que se modificara el nombre, añadiendo el término «asistencia». La fuerza internacional finalmente creada al amparo de estos acuerdos se denominaría Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (*International Security Assistance Force*, ISAF). Jones, Seth G, 2009.

28. Ahmed Rashid, 2008

29. Raashid Wali Janjua, 2009.

ción tan convulsa, ...<sup>30</sup>. El caso es que el resultado real de la política impulsada por los EEUU se cobraría un alto precio en el futuro, cuando se demostrara los nefastos efectos que tendría la incapacidad del gobierno de Kabul para garantizar la gobernabilidad y seguridad de amplias zonas del país; entonces vendrían las rectificaciones y los intentos por reforzar a un gobierno al que, inicialmente, se le negó toda posibilidad de ejercer un control real sobre su territorio y que había quedado totalmente deslegitimado ante su población.

Hamid Karzai fue elegido presidente; a pesar de tratarse de un pastún, en su gobierno hubo de dar carteras clave a los poderosos tayicos, grupo dominante en la Alianza del Norte y aliado elegido por EEUU para derrotar a los talibanes. Las luchas de poder entre las distintas facciones dentro del propio gobierno y la renuencia de la comunidad internacional a implicarse en la seguridad del país, condujeron a que la autoridad del nuevo gobierno no se extendiera mucho más allá de los arrabales de Kabul. La política no declarada de los EEUU consistía en dejar en Kabul a un Karzai inoperativo, protegido por una fuerza multinacional, recurriendo a las milicias de los señores de la guerra para mantener su influencia en territorio afgano<sup>31</sup>. Más allá, el vacío de poder dejado por los talibanes fue ocupado, fundamentalmente, por una serie de señores de la guerra enfrentados entre sí, mitad bandidos mitad narcotraficantes, que sumieron el país en el caos<sup>32</sup>. No hay que olvidar que los talibanes fueron inicialmente bien recibidos en Afganistán, precisamente porque significaban orden y cierto sentido de justicia, frente a la anarquía que les precedió. Fue su régimen despótico de corte medieval y su despreocupación absoluta por el bienestar de la población lo que les granjeó la animadversión de una población que vio esperanzada el fin de su tiranía y que recibió con esperanza la interven-

30. Starr, Frederick, 2004.

31. Raashid Wali Janjua, 2009

32. Del primer grupo de 32 gobernadores provinciales nombrados en 2002, el menos 20 eran jefes de milicias o señores de la Guerra. Raashid Wali Janjua, 2009.

ción americana. Tras su caída, la falta de un apoyo decidido al gobierno de Karzai hizo que el país volviera a caer en manos de los antiguos señores de la guerra y que la inseguridad volviera a extenderse por todo el país, repitiéndose las circunstancias que propiciaron en su momento el ascenso de los talibanes.

#### EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN Y ESTABILIZACIÓN

A principios de 2002 el *International Crisis Group* publicaba un informe según el cual eran necesarios al menos 25.000 cascos azules, o fuerzas de paz similares, para asegurar Afganistán. Esta era la cifra que barajaban también fuentes militares estadounidenses y británicas, que consideraban necesarios unos 5.000 hombres para garantizar la seguridad de Kabul y unos 20.000 para hacer lo propio en las principales ciudades del país. Ante estos datos, en la administración americana se enfrentaban dos posiciones. Por una parte estaba el grupo partidario de una fuerte implicación de EEUU en la pacificación de Afganistán, tarea que se consideraba era inalcanzable sin una fuerte presencia militar extranjera en todo el país<sup>33</sup>. Esta era la tesis predominante en el Departamento de Estado liderado por Collin Powell que consideraba necesaria una fuerza internacional, no necesariamente bajo mando americano, para apuntalar la situación. Esta idea era sostenida por el propio Karzai, que solicitaba apoyo militar internacional para garantizar la paz en todo el país, lo cual no chocaba con lo aprobado en los acuerdos de Bonn, que establecían el despliegue de una fuerza de asistencia en Kabul pero dejaban expresamente abierta la posibilidad de expansión de la misma al resto de Afganistán. En contra estaban quienes abogaban porque la presencia militar internacional se limitara a Kabul, postura predominante en el Departamento de Defensa y sostenida principalmente por su Secretario, Donald Rumsfeld. Entre los militares británicos y estadounidenses esta era la postura más extendida; el temor a encontrarse con una situación parecida a la que vivieron los soviéticos alimentaba esta pos-

33. De hecho, mientras en EEUU se discutían estas cuestiones, llegaban ya noticias de enfrentamientos entre milicias de diferentes señores de la guerra.

tura<sup>34</sup>. Desde este bando se hacía hincapié en el fracaso que habían supuesto en el pasado las Operaciones Mantenimiento de la Paz que, en todo caso, habían implicado esfuerzos muy prolongados en el tiempo. Desde el Departamento de Defensa se quería evitar a toda costa una implicación prolongada de fuerzas militares en Afganistán; entre otras cosas, porque ya se tenía puesta la vista en la siguiente jugada: Irak. Finalmente, quienes consideraban que la mejor forma de garantizar la seguridad futura de Afganistán era apoyar el desarrollo de sus propias fuerzas armadas y no involucrarse en proporcionar seguridad con fuerzas militares se impusieron y convencieron a Condolezza Rice, que decidió desplegar 8.000 hombres<sup>35</sup> con la finalidad de capturar talibanes y miembros de Al Qaida, no de proporcionar seguridad. Tampoco se quería que la Fuerza de Seguridad que se había aprobado en los acuerdos de Bonn asumiera ese papel; para evitar dudas, se añadió el término «Asistencia» a su nombre y así nació ISAF, la Fuerza de Asistencia a la Seguridad., que no de Seguridad. Ésta debía quedar en manos afganas<sup>36</sup>.

34. El General Tommy Franks, jefe del Mando Central lo dejó claro: «No repetiremos los mismos errores que los soviéticos». Desde su punto de vista 10.000 hombres serían suficientes para apoyar al gobierno afgano en la tarea de asegurar el país. La línea preponderante en el pensamiento militar americano de aquellos momentos consideraba que la clave del fracaso soviético había residido en que inundando el país con tropas extranjeras se habían granjeado la oposición de la población, lo que finalmente había hecho triunfar a la insurgencia del momento. Para otros, la clave del fracaso soviético sería la misma que explicaría el de los EEUU: la insuficiencia de fuerzas sobre el terreno hizo imposible ganar la batalla en el medio rural, donde se han ganado y perdido todas las guerras a lo largo de la historia de Afganistán. Jones, Seth G. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. W.W. Norton y Cia. Nueva York 2009.

35. Este número suponía 1,6 militares por cada mil habitantes. Compárese con los datos de otras situaciones post-conflicto: Bosnia (17,5), Kosovo (19,3), Timor (9,8). No es casualidad que los mayores fracasos de la ONU hayan coincidido con los menores ratios en este campo: Congo (1,3), Somalia (5,7) y Haití (2,9).

36. Jones, Seth G. *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. W.W. Norton y Cia. Nueva York 2009

Finalmente, la fuerza internacional (ISAF) contó con apenas 4.500 hombres y su actuación quedó limitada a Kabul. Los señores de la guerra pudieron así consolidar su poder sin interferencias, de forma que en 2004 se estimaba que la mitad de los gobernadores y jefes de las fuerzas de seguridad se había autodesignado. Pero, a pesar de las insistentes peticiones de Karzai y la ONU<sup>37</sup>, la administración Bush se negó a la ampliación de la misión de ISAF, temiendo que pudiera interferir con las operaciones que sus fuerzas estaban realizando contra Al Qaida. La administración Bush, enfrascada en la lucha contra Al Qaida, no estaba por la labor de implicarse en la reconstrucción y estabilización de Afganistán. En febrero de 2002 el portavoz de la casa Blanca manifestaba en una rueda de prensa que «el Presidente continúa pensando que la razón de ser de los militares es luchar y ganar guerras y no implicarse en operaciones de paz de esta naturaleza»<sup>38</sup>.

Una vez finalizada la guerra de Afganistán la preocupación de la administración Bush fue cómo declarar la victoria, abandonar el país y desplazar el esfuerzo a Irak<sup>39</sup>. No se quería ninguna responsabilidad en la reconstrucción del país y, para acelerar el proceso, la seguridad de Afganistán fue puesta en manos de señores de la guerra y barones de la droga, apoyados por la CIA y el Pentágono. EEUU no demostró ningún interés en reconstruir o democratizar Afganistán, sino que se limitó a controlar el país pagando a quienes detentaban el poder real y dirigiendo a la administración de Karzai, adoptando una postura muy similar a la que, más de un siglo antes, adoptaran los británicos. El gobier-

37. Inicialmente, Brahimi había sustentado la postura de mantener una presencia militar internacional reducida, dentro de su idea general de tratar de robustecer desde el principio las capacidades propias de los afganos. De acuerdo con esta postura, a diferencia de lo que había ocurrido en Kosovo o Timor, la ONU no asumió un papel protagonista en la administración, que se quiso dejar en manos afganas.

38. Citado por Conor Foley. *The Thin Blue Line*. Verso 2008.

39. El cambio de interés de EEUU de Afganistán a Irak se demostró ya en marzo de 2002, momento en el que tanto los intérpretes de árabe, como las unidades de operaciones especiales, abandonaron Afganistán rumbo al nuevo objetivo, de la misma forma que los satélites se reorientaron también hacia Irak.

no de EEUU optó conscientemente por emplear a los poderes locales y las redes sociales existentes, de forma que se permitió a los antiguos señores de la guerra, incluidos los culpables de todo tipo de crímenes, no sólo participar en la *Loya Jirga*, sino también presentarse como candidatos en las elecciones parlamentarias de 2005. De hecho, en muchas áreas, los proyectos de desarrollo de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*, USAID) fueron gestionados por la CIA o las unidades de operaciones especiales que, en muchos casos, denegaron las ayudas a líderes tribales que habían sido identificados por el gobierno afgano o la ONU como «agentes positivos de cambio» capaces de fomentar la estabilidad a su nivel y, en su lugar, las canalizaron hacia los señores de la guerra y jefes de milicias preferidos por la CIA, haciendo evidente para la población, un vez más, la irrelevancia del gobierno afgano, obligado a alcanzar acuerdos continuamente con los auténticos detentadores de poder<sup>40</sup>. «La política afgana estaba ahora en manos de la CIA y las unidades de operaciones especiales, que tenían grandes sumas a su disposición pero no un mandato para reconstruir el país»<sup>41</sup>. En la misma línea, no fueron los funcionarios del Departamento de Estado quienes asumieron el liderazgo en la tarea de reconstruir Afganistán, sino que fueron sus compañeros, militares, del Departamento de Defensa quienes recorrieron las cancillerías de medio mundo desarrollado recaudando fondos para este cometido, para sorpresa, en muchos casos, de los gobiernos visitados. La prioridad no era reconstruir Afganistán, sino capturar a Bin Laden y a otros miembros de Al Qaida, lo que explica este protagonismo del Departamento de Defensa en esta fase del conflicto.

Los EEUU tenían una amplia experiencia en operaciones de reconstrucción post-conflicto. Aparte del exitoso ejemplo de la re-

40. También es cierto que muchos donantes internacionales eran renuentes a transferir fondos a la administración de Karzai, a la que consideraban incapaz. Con ello, evidentemente, se hacía poco por afianzar al nuevo gobierno frente a sus administrados. Mardsen, Peter. *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. I.B. Tauris. Nueva York 2009.

41. Ahmed Rashid, 2008.



construcción de Alemania y Japón tras la 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, participaron con posterioridad en este tipo de operaciones en Somalia, Haití, Camboya, Timor y la Antigua Yugoslavia. A la vista de esta experiencia, de las evidentes necesidades de Afganistán y del interés internacional en la estabilidad del país, diplomáticos y expertos de todo tipo abogaban, tras la ocupación, por un *Plan Marshall* para Afganistán<sup>42</sup>. Ante estas propuestas y a pesar de que en el Departamento de Estado había voces que abogaban por afrontar esta tarea, el 26-S George Bush declaraba «Lo nuestro no es la construcción de un estado. Nuestro interés es la justicia». También Tony Blair presionó a Bush en el sentido de no pasar por alto la necesidad de reconstruir Afganistán tras el conflicto y asegurar la consolidación de un estado viable, ante lo cual, Colin Powell convocó a un grupo de expertos en Afganistán para recibir asesoramiento. La opinión al respecto fue unánime: EEUU debería estar involucrado en la formación del nuevo gobierno, pero la «voz cantante» debería ser responsabilidad de la ONU. EEUU debería centrarse en garantizar cierta estabilidad, más que en el establecimiento del nuevo estado.

Hay una serie de datos que ponen de manifiesto que en 2002 la administración Bush no estaba interesada en la reconstrucción post-conflicto. Por una parte, no se había renovado la Directiva Presidencial dictada por Clinton en 1997 que establecía un procedimiento de actuación interministerial para abordar operaciones de contingencia complejas, creando un vacío legal en este campo

42. En un discurso en el Instituto Militar de Virginia, el 17 de abril de 2002 Bush declaraba: «Ayudando a construir un Afganistán libre de sus enemigos y que sea un mejor lugar para vivir, trabajamos en la mejor tradición de George Marshall. Marshall sabía que a la victoria militar sobre nuestros enemigos en la IIGM debía seguir una victoria moral que resultara en una vida mejor para las personas. Después de 1945, los Estados Unidos de América eran la única nación capaz de ayudar a la reconstrucción de Europa y Japón, que había sido diezmadas durante la IIGM. Hoy, nuestros antiguos enemigos son nuestros amigos y Europa y Japón son fuertes socios para reconstruir Afganistán..» aunque en el discurso no se aportaban datos concretos, las alusiones al Plan Marshall despertaron esperanzas entre algunos miembros de la administración afgana, que lo vieron como un anuncio de un cambio de rumbo en cuanto a la implicación de los EEUU en la reconstrucción de Afganistán.

que demostraba una evidente falta de interés al respecto. Poco antes del 11-S, el Secretario de Defensa, Rumsfeld, decidió cerrar el Instituto para Operaciones de Paz del Ejército, el único centro en el que se impartían enseñanzas referidas a la reconstrucción post-conflicto. Por último, entre los años 2001 y 2008, mientras el presupuesto de las unidades de operaciones especiales se cuadruplicó, las unidades de Asuntos Civiles, las que deberían coordinar la participación militar en la fase de reconstrucción, vieron drásticamente reducido su número y se vieron relegadas a convertirse en unidades de reserva; muy pocas fueron movilizadas cuando se decidió invadir Afganistán<sup>43</sup>. El hecho es que como consecuencia de ello, cuando se invade Afganistán, los EEUU carecen de las estructuras necesarias para afrontar una gran operación de reconstrucción y estabilización. La estructura es difusa, faltan elementos de ejecución y no hay una autoridad clara responsable de ello, a pesar de que el Comité Científico de Defensa y el propio Pentágono habían venido pidiendo, infructuosamente, que estabilización y reconstrucción se consideraran capacidades militares esenciales.

En mayo de 2003, mientras el Presidente Bush pronunciaba su famoso «Misión Cumplida» respecto a Irak, Rumsfeld se mostraba igual de optimista respecto a Afganistán: «Los 8.000 soldados americanos en Afganistán han finalizado las operaciones de combate y reorientarán su esfuerzo a la estabilización y reconstrucción del país». El General McNeil, jefe de las fuerzas americanas en Afganistán, estimaba que para el verano siguiente esta fuerza podría reducirse a 4.500<sup>44</sup>. Consciente de que la fuerza militar debía acompañarse con ayuda civil, McNeill había creado los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT,s), diseñados para extender a las áreas rurales el esfuerzo; formado cada uno por unos ochenta hombres, incluían representantes del Ministerio de Interior Afgano, del Departamento de Estado de EEUU, de USAID, equipos militares de Asuntos Civiles, Policía Militar,

43. No fue hasta el fiasco de Irak, en 2007, que su número se incrementó en un 33%, alcanzando los 3.500 hombres.

44. Stephen Tanner, 2009.

personal de Inteligencia y Operaciones Psicológicas, médicos, personal administrativo y una sección de cuarenta hombres para seguridad. Después de que los EEUU formaran una docena de PRT,s, el modelo fue adoptado por algunas naciones europeas implicadas en la operación, como Dinamarca.

Pero los datos ponen en evidencia que, pese a que en abril del 2002 Bush sorprendió al mundo pidiendo un «Plan Marshall» para Afganistán, el compromiso de su administración con la reconstrucción habría de esperar todavía unos años, al momento en que la evolución de la situación viniera a poner de manifiesto el riesgo que para la estabilidad de la zona suponía un Afganistán fallido o retomado por los talibanes y la necesidad de empeñarse en estabilizar el país para evitarlo. De momento, de acuerdo con su intención de abandonar el país lo antes posible, EEUU volvió los ojos hacia una ONU a la que había ninguneado en la preparación de la ocupación. Es entonces cuando Bush inició una aproximación a Kofi Anan y manifestó que «sería una misión útil para la ONU hacerse cargo de la reconstrucción». Y así fue como la fase de estabilización se convirtió en un esfuerzo multinacional y, a pesar de no haberse implicado mediante el despliegue de Cascos Azules, la ONU asumió la responsabilidad de la reconstrucción. Desde el fin de la Guerra Fría, la ONU había llevado acabo ya cuarenta Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, en mayor o menos grado, todas ellas implicaron tareas de reconstrucción (*Nation Building*). Kofi Annan describió por aquel entonces el vínculo entre las operaciones de paz y la reconstrucción de estados: «Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son cada vez más complejas y multidimensionales, yendo más allá del mero control de un alto el fuego para llegar a devolver a la vida a un estado fallido después de décadas de conflicto... organizan elecciones, impulsan reformas en la policía y la justicia, promueven y protegen los derechos humanos...», algo perfectamente aplicable al caso afgano sin ningún género de dudas.

Pero, la misión civil de la ONU para Afganistán (UNAMA) se mantuvo también deliberadamente reducida y se le denegaron los poderes ejecutivos que sus correspondientes tenían en los Balcanes o Timor Oriental, por ejemplo. Se pretendía actuar con una «huella mínima» y restringir la presencia de la ONU al mínimo impres-

cindible, dando el mayor protagonismo posible a las autoridades afganas; de hecho, hasta 2006 la ONU sólo abrió dos oficinas provinciales en Afganistán. La Resolución del Consejo de Seguridad establecía, en esta línea, que «mientras que la ayuda humanitaria debe proporcionarse allí donde sea necesaria, la asistencia para la reconstrucción debe proporcionarse a través de la Administración Interina de Afganistán y sus sucesores»<sup>45</sup>. Aunque la misión de Afganistán no se planteó como una operación de ayuda humanitaria, la realidad a la que se enfrentaron los actores humanitarios y los empeñados en la reconstrucción fue la típica de escenarios post-conflicto, escenarios que implican un peso de la acción humanitaria muy superior, normalmente, a los escenarios de estabilización puros. Lo que Afganistán necesitaba era, además de enormes cantidades de ayuda urgente, una gran inversión en proyectos de desarrollo a largo plazo y una potente fuerza de paz internacional para garantizar la seguridad hasta que pudiera desarrollarse el ejército afgano, todo ello, junto a un esfuerzo decidió por erradicar la corrupción y la impunidad.

La seguridad, en la era de los estados fallidos, va más allá de la mera protección física de las personas: a la población hay que proporcionarle trabajo, garantizarle la cobertura de sus necesidades mínimas, que sus hijos puedan acudir a la escuela... Proporcionar esta «seguridad humana» debería haberse considerado tan importante como ganar la guerra contra el terrorismo. Afganistán, en 2001, necesitaba no sólo que se reconstruyera el país, también precisaba que se reconstruyera el estado, o más bien que se creara un nuevo estado sobre las ruinas del anterior. Ése fue el propósito de la Conferencia de Tokio de 2002, cuyos resultados no fueron los deseados por los que realmente anhelaban la reconstrucción de Afganistán. La causa principal del fracaso de la conferencia fue la falta de implicación del principal actor, los EEUU, cuya delegación había recibido instrucciones de manifestar la falta de interés de la administración Bush en participar en otro aspecto de la reconstrucción que no fuera la formación del nuevo ejército afgano. E incluso en este campo, la

45. Resolución 1401 del Consejo de Seguridad de la ONU.

implicación estadounidense distó mucho de ser ejemplar: debieron pasar un par de años antes de que los EEUU se empeñaran en desarmar a las milicias de los señores de la guerra e impulsaran de un modo efectivo la formación del ejército afgano.

En lugar de ello, los EEUU distribuyeron ayuda indiscriminadamente a cualquier milicia o señor de la guerra que se identificara como anti-talibán, mientras los donantes internacionales, más interesados en Irak, desatendían los compromisos adquiridos con el desarrollo a largo plazo de Afganistán. En la conferencia de Tokio de enero de 2002, se comprometieron algo más de cinco billones de dólares, pero en el verano de 2003 sólo una pequeña proporción de esta cantidad había llegado a Afganistán, mientras Karzai reclamaba multiplicar por cuatro la cantidad comprometida, solicitando entre 15 y 20 billones en cinco años para asegurar la reconstrucción del país y erradicar la corrupción y la producción de drogas. Y a la falta de fondos habría que añadir algunos problemas en su aplicación. No deja de ser significativo que un 71,6 % del presupuesto de los proyectos bilaterales financiados por los EEUU se dedicaran a adquirir bienes y servicios de empresa de esa nacionalidad, con escasa o nula repercusión a la hora de desarrollar capacidades propias en Afganistán; y esta política no es muy diferente de la seguida por otros donantes internacionales. Por otro lado, el antiguo ministro de asuntos exteriores afgano, Abdullah Abdullah comentaba en mayo de 2007 que la tendencia de las empresas a subcontratar la ejecución de los proyectos a empresas que, a su vez, volvían a subcontratarlos sucesivamente, quedándose con su parte del beneficio, conducía a que finalmente, de una donación internacional de 100.000\$, sólo 30.000 repercutieran en la ejecución del proyecto<sup>46</sup>. Si a ello le añadimos las dificultades de supervisión de la ejecución derivadas de la situación de inseguridad podremos explicarnos la ineficiencia con la que se ejecutan muchos proyectos y que, en los momentos inmediatamente posteriores a la caída de los talibanes, la comunidad internacional fracasara a la hora de demostrar a la población afgana una mejoría sustancial en sus condiciones de vida.

46. Mardsen, Peter, 2009.

La ayuda humanitaria sirvió para rellenar el hueco entre lo necesitado y lo donado, pero la realidad es que, con una fracción de los fondos de los que se había dispuesto en Los Balcanes, había que afrontar un problema mucho más grave. En 2002, casi dos millones de refugiados regresaron a sus hogares, en un proceso apoyado por ACNUR, cuando la infraestructura del país no estaba todavía preparada para ello<sup>47</sup>. Ante esta situación, una de las primeras decisiones fue la de responsabilizar a los militares de la distribución de parte de la ayuda, a través de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT)<sup>48</sup>. Otra fue el lanzamiento por el Ministerio de Desarrollo Rural del Programa de Solidaridad Nacional (*National Solidarity Program*, NSP), financiado por el *Afganistán Reconstruction Trust Fund*, un fondo multilateral operado por el Banco Mundial que incluía en su comité ejecutivo al *Asian Development Bank*, al *Islamic Development Bank*, la ONU (UNDP) y el Ministerio de Economía Afgano. Este programa, que puede considerarse como un éxito, se basó en la organización

47. En 2002 se calculaba que había tres millones de refugiados en Pakistán y un millón y medio en Irán. En este momento, ACNUR, con la colaboración de algunas ONG,s, acometió un proyecto de ayuda al retorno voluntario, mediante el que se proporcionaba a las familias que retornaban grano, dinero y algunos enseres. Uno de los «Indicadores de Progreso» considerados desde entonces, ha sido el número de refugiados retornados al país. A este respecto es conveniente tener en cuenta dos factores. El primero es que mucho de estos retornos, sobre todo de Irán, no fueron totalmente voluntarios. El segundo es que en Afganistán, tradicionalmente, las familias enviaban a algún miembro de su familia al extranjero, normalmente a Pakistán o Irán, para conseguir unos ingresos extra, necesarios en una economía tradicionalmente deficitaria. Cortar esta vía de ingresos adicional implicaba condenar a muchas familias a la pobreza o a la dependencia de la ayuda internacional. De hecho, si en algo fracasó la política de retorno de refugiados fue en proporcionar medios de vida a la población que iba reasentándose y que, en muchas ocasiones, volvía a emigrar ante la falta de expectativas. Mardsen, Peter. *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. I.B. Tauris. Nueva York, 2009.

48. Los PRT,s creados por los EEUU en esta primera fase, tienen muy poco que ver con los que actualmente se reparten la responsabilidad de la reconstrucción. Estos iniciales eran pequeños equipos puramente militares, cuya labor de reconstrucción se limitaba, en la práctica, a la financiación de proyectos de impacto rápido: proyectos de pequeña envergadura y efectos inmediatos.

de 4.000 comités locales en todo el país. Estos comités eran los responsables de priorizar los proyectos en su comunidad, para lo que recibían 200\$ por familia. Con este programa, el primero que inyectó dinero en el medio rural, se pretendía involucrar a las instituciones locales en la distribución de ayuda, para así debilitar a los señores de la guerra. Ambos proyectos generaron suspicacias entre los actores humanitarios, por ligar la acción humanitaria con objetivos políticos. Veremos más adelante como esta vinculación entre ayuda humanitaria y objetivos políticos se hará mucho más estrecha en el Afganistán post-Irak.

El problema es que, en Afganistán, la intervención militar se «adueñó» del conjunto de la misión. Mientras algunos agentes humanitarios se quejaban de la dificultad de diferenciar el mandato civil y el militar, el hecho es que, objetivamente, se habían hecho difíciles de diferenciar: ambos buscaban reforzar la ley y el orden, debilitar a los señores de la guerra, combatir la corrupción y potenciar los derechos humanos; objetivos muy encomiables todos ellos, pero objetivos políticos, lo que quiere decir que la acción humanitaria, en este caso, tomaba partido, alejándose de la tradicional neutralidad. El dilema que se plantea es claro: «Hasta qué punto podemos intervenir en los asuntos internos de Afganistán manteniendo nuestra neutralidad y hasta qué punto no traicionamos nuestro mandato si no protegemos a quienes sufren violaciones en sus derechos humanos básicos»<sup>49</sup>. En el capítulo 9 se analiza más a fondo este dilema, que está muy lejos de haberse solucionado.

49. Conor Foley, 2008.





## IRAK. LA ACCIÓN HUMANITARIA EN LA GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO

«Lo que hace a la guerra de Irak y a las enormes pérdidas humanas que produjo, aún más trágica es que todos los errores cometidos por la administración Bush en Irak fueron los errores que ya se habían cometido en Afganistán. No se había aprendido nada. Primero en Afganistán y luego en Irak, no se desplegaron suficientes fuerzas, ni se planeó ni se financió suficientemente la inmediata posguerra»

Ahmed Rashid. *Descent into chaos*. Viking, 2008

Tengo que reconocer que escribir sobre la guerra de Irak de 2003 resulta tan complicado que uno se siente tentado a omitir este tema o, al menos, a pasar de puntillas sobre él. Sin embargo, hay dos razones que me impiden eludir el tema. Por una parte, su innegable relevancia en cuanto a la evolución de las relaciones entre militares y actores humanitarios en el marco de operaciones militares; la Guerra Global Contra el Terrorismo (*Global War on Terrorism*, GWOT) acometida por EEUU con el apoyo de sus aliados, ha tenido como consecuencia, entre otras, la invasión de Afganistán, primero, y de Irak después, dos operaciones que han supuesto descabezar dos estados y reconstruirlos políticamente desde sus cimientos, en un proceso iniciado de forma casi unilateral por los EEUU, pero que ha acabado implicando a toda la comunidad internacional. Los casos de Afganistán e Irak no son iguales, junto a semejanzas superficiales, presentan diferencias muy sustanciales, pero la intervención en Irak ha te-

nido enormes consecuencias en el modo en que se ha procedido en Afganistán. Por una parte, el acometer la invasión y posterior estabilización y reconstrucción de Irak, supuso reducir drásticamente el esfuerzo en Afganistán. Por otra, cuando ante la falta de avances y el retorno de los talibanes, se fue consciente del error y se sintió la necesidad de intensificar el esfuerzo, las experiencias acumuladas en Irak hicieron que actuara de forma muy diferente a como se hubiera hecho antes de la experiencia iraquí; en definitiva, la magnitud y las implicaciones de la operación de Irak hacen que sea imposible olvidarla en este libro.

Un segundo motivo que me induce a tocar este asunto es de índole personal. Entre julio y diciembre de 2003 estuve destacado en Kuwait, el punto de entrada de las fuerzas españolas en su camino hacia Irak, como oficial de enlace, un puesto de naturaleza casi diplomática que me permitió tener una buena perspectiva del punto de vista de políticos, militares y diplomáticos sobre lo que estaba pasando en el vecino país y que también me permitió entrar en contacto con civiles españoles desplazados a Irak para apoyar a las nuevas autoridades en campos como la justicia, la seguridad o la agricultura, a personal integrado en la recién creada Autoridad Provisional de la Coalición, el gobierno creado tras la caída de Bagdad, a personal de la ONU en misión en Irak,... personas todas ellas que me aportaron puntos de vista diferentes, pero muy enriquecedores. Entre ellas, merece una mención especial Pablo Yuste, con quien coincidí en Kuwait por primera vez y con el que volvería a coincidir en Afganistán y, en condiciones mucho mejores, en Madrid y Granada en varias ocasiones. Pablo actuó en Irak, como lo haría después en Chad, Afganistán, Haití, ... como coordinador de AECID. Su amistad, interesada por mi parte, me ha permitido aprender de su enorme experiencia que, en su caso, se ve enriquecida por su dedicación al análisis teórico de la cooperación y muy particularmente, de la interrelación cívico-militar que se produce en este campo. Un buen ejemplo de ello es su interesantísima tesis doctoral <sup>1</sup>.

1. Yuste Echarren, Pablo, 2010.

No es este el lugar para entrar en el análisis de la legitimidad de la invasión de Irak; el caso es que, como consecuencia indirecta de los ataques del 11-S y de la GWOT desencadenada tras ellos, EEUU decidió ya en 2002 invadir Irak. Es posible que la lucha global contra el terrorismo fuera simplemente la excusa perfecta que los halcones del Departamento de Defensa encontraron para acometer una operación que ya tenían en mente y encajaba perfectamente en su visión geopolítica<sup>2</sup>. El caso es que esta intervención militar ha tenido un gran impacto en el debate sobre la interacción entre los distintos actores implicados en las crisis complejas, introduciendo nuevas realidades que no puedan pasarse por alto. Por una parte, y de forma evidente, ha transformado la agenda de seguridad internacional; además, ha transformado el alcance de la acción humanitaria que, por último, ha sufrido un proceso de occidentalización<sup>3</sup>.

#### EL CONCEPTO DE TERRORISMO

Tras el 11-S, los EEUU declararon la Guerra Global Contra el Terrorismo (*Global War On Terrorism, GWOT*), no una campaña dirigida específicamente contra un grupo terrorista concreto, sino al fenómeno terrorista en general. Sin embargo, declarar la guerra al terrorismo en el ámbito internacional, planteó el problema de delimitar un concepto para el que no había una definición generalmente aceptada. Las definiciones tradicionales de terrorismo hacen referencia al asesinato deliberado o imprudente de civiles o el daño a sus propiedades, con la intención de extender el miedo entre la población y transmitir un mensaje a un tercero, normalmente un gobierno<sup>4</sup>. El término terrorismo es tan antiguo, al menos, como la Revolución Francesa, cuando se usa para definir el uso del terror por los revolucionarios contra sus oponentes, pero a pesar de su larga historia, no hay una definición aceptada de

2. Rashid, Ahmed, 2009.

3. Stuart Gordon, 2004.

4. Waltzer Michael, 2000.

modo general, lo cual refleja que el fondo del concepto es discutido. En ocasiones se ha empleado para definir la violencia ejercida por los estados contra sus ciudadanos empleando el término terrorismo de estado. Hoy en día, el concepto se asocia estrechamente con el de subversión: terrorista es el que se opone al orden establecido, nacional o internacional, empleando el terror como herramienta. El concepto no tiene connotaciones morales, de forma que quien actúa en esta forma contra regímenes totalitarios, racistas o represivos, no deja de considerarse terrorista por el hecho de que su causa sea más o menos legítima. Desde esta perspectiva, imperante hoy en día, el concepto de terrorismo de estado, puede considerarse como abandonado.

En el ámbito internacional, el terrorismo plantea un problema: hasta qué punto las acciones relacionadas con este fenómeno pueden considerarse reguladas por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) o son una cuestión a analizar bajo la perspectiva del derecho penal nacional respectivo. El DICA hace referencia tanto a conflictos internacionales como nacionales; el problema es dónde está la barrera entre un conflicto interno y una mera acción delictiva. En la práctica, suele ser el propio estado en el que se producen los hechos el que decide si la situación puede definirse como conflicto armado. Evidentemente, la tendencia normal será evitar esta definición y referirse a quienes usan la violencia contra el poder establecido como delincuentes, lo que deja mayor libertad de acción en la lucha contra ellos.

Sin embargo, sí que existen en el DICA unos criterios objetivos que permiten definir a un grupo armado como parte en un conflicto armado: debe tratarse de un grupo organizado, con un mando responsable y que ejerza control sobre una parte del territorio del estado que le permita llevar a cabo operaciones de forma sostenida y concertada, así como aplicar la normativa del 2.º Protocolo de las Convenciones de Ginebra. Esta última exigencia es la que más aleja a los grupos terroristas de la posibilidad de ser considerados como parte de un conflicto armado ya que el tipo de actuaciones realizadas por este tipo de grupos raramente será respetuoso con el citado Protocolo. No obstante, hay que tener en cuenta que esto no libera a las otras partes en el conflicto a respetar lo establecido en el DICA: el incumplimien-

to por una parte, no exime a la otra de tal obligación. El DICA se ha basado, desde sus orígenes, en un equilibrio entre la necesidad militar y la evitación de daños innecesarios. Este equilibrio es mucho más complejo en el marco de la Guerra Global Contra el Terrorismo, en la que los grupos terroristas utilizan tácticas no convencionales en sus acciones militares y no se adhieren en sus prácticas al DICA, mientras sus acciones son combatidas por países cuyo poder militar no es igualado por nadie en el planeta. Pocos conflictos, si es que ha habido alguno, muestran semejante grado de asimetría y pocos también han puesto sobre la mesa una amenaza tan difícil de combatir como la que representan los terroristas suicidas.

El hecho de que los grupos terroristas con más relevancia en la actualidad sean fundamentalistas musulmanes, hace necesario analizar la relación entre el Islam y el DICA, en el seno de un mundo, el musulmán, que ha ido evolucionando desde los 80 hacia una visión más radical y universalista. Vale la pena recordar que durante la guerra Irán-Irak, el gobierno del primero llegó a manifestar que lo importante no era el resultado de la guerra, sino la guerra misma, como manifestación de sacrificio y subordinación a Alá. Una consecuencia de ello es que los combatientes iraníes no se sentían vinculados por el DICA, producto del secular y moderno Occidente, sino exclusivamente por lo establecido en su religión en lo relativo a la guerra santa. Esta visión, aunque no es compartida por todos los estados musulmanes, ni por todos los actores no estatales de esta naturaleza, debe tenerse en cuenta a la hora de analizar las normas que rigen a determinados actores en conflictos relacionados con la Guerra Global Contra el Terrorismo <sup>5</sup>.

También es necesario resaltar que el DICA es interpretado en función de los valores políticos predominantes en cada momento, fluctuando el alcance de conceptos como soberanía o proporcionalidad según los criterios imperantes en cada época o contexto. También los cambios en los procedimientos de combate afectan a la interpretación que en cada momento se hace del DICA.

5. Joanna Macrae and Adele Harmer, 2003.

Una última consideración hace referencia a cómo la consideración de las agencias humanitarias como próximas a una de las partes del conflicto puede afectar al cumplimiento de las exigencias humanitarias en la otra parte que, apoyándose en esa consideración, puede considerarlas como objetivo legítimo y no como un actor neutral protegido por el DICA. Volviendo al caso del terrorismo de raíz musulmana, el mero carácter occidental de este tipo de organizaciones puede convertirlas, a los ojos de los islamistas radicales, en un componente más de las fuerzas enemigas empeñadas en doblegar al Islam e imponer la cultura occidental.

Una cuestión a analizar es hasta qué punto la Guerra Global Contra el Terrorismo puede considerarse como una única guerra que se lucha en frentes tan alejados como Senegal y Pakistán o se trata de hecho, en muchos casos, de problemas domésticos a los que se coloca la etiqueta para beneficiarse así de la alineación con la coalición liderada por EEUU. Guerra que, aunque sea global en cuanto a su escenario, parece que no lo es tanto en cuanto a sus objetivos, muy ligados a los intereses de los EEUU. La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU publicada en 2002 describía la guerra contra el terrorismo como «una lucha contra el terror global... diferente de ninguna otra en nuestra historia. Esta guerra se luchará en muchos frentes, contra un enemigo particularmente escurridizo, por un largo período de tiempo... el progreso vendrá de la persistente acumulación de éxitos. Unos visibles y otros invisibles». Así que es una Guerra sin límites espaciales ni temporales claros en la que cualquier país puede verse envuelto, no siendo posible predecir hasta dónde se extenderá, con qué escala o los efectos que a largo plazo tendrá sobre la economía mundial y las relaciones internacionales. Tampoco parece claro en qué momento y bajo qué circunstancias podría darse la guerra por ganada y finalizada

#### LA GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO

Los conflictos de Afganistán e Irak sólo pueden explicarse en el marco de la Guerra Global Contra el Terrorismo que, como ya hemos dicho antes, no es sólo una serie de conflictos armados más o menos interrelacionados, es también un marco den-

tro del que se definen políticas nacionales e internacionales, incluidas las políticas de ayuda humanitaria. Que la ayuda humanitaria se ha visto afectada siempre por criterios políticos es algo que no merece mucha discusión, pero que esta guerra ha supuesto un cambio sustancial en esta línea, es también algo indudable: el entorno geopolítico condiciona hoy, más que nunca, la política humanitaria de las naciones. En los conflictos actuales, los aspectos humanitarios, la protección de las víctimas inocentes, está adquiriendo una nueva dimensión. Para los países occidentales, resulta cada vez más importante demostrar la legitimidad de sus intervenciones militares y para ello, un aspecto de especial relevancia consiste en demostrar que los objetivos militares pueden conseguirse con un coste humano mínimo. La ayuda humanitaria, igual que las denominadas «armas inteligentes», constituye un medio para conseguirlo al contribuir a mitigar los efectos negativos de las intervenciones militares entre la población civil, lo cual es una manera de legitimar una intervención. Como consecuencia de ello, la preocupación por reducir los padecimientos de los civiles envueltos en un conflicto armado ha dejado de ser, si alguna vez lo fue, preocupación exclusiva de los agentes humanitarios para pasar a ser un objetivo político de primer orden<sup>6</sup>.

Los trágicos ataques del 11-S y la posterior respuesta, no han hecho sino continuar con esta tendencia, aunque introduciendo nuevos factores. Los conflictos actuales han subrayado la dificultad que las agencias humanitarias tienen para «*posicionarse*» en el nuevo entorno geopolítico en que están inmersas política, cultural y económicamente. En este entorno en el que se entremezclan cuestiones culturales complejas con la naturaleza transnacional de la amenaza terrorista, diferenciar la agenda humanitaria de la más amplia acción política internacional, especialmente en el ámbito de la Guerra Global Contra el Terrorismo, resulta cada vez más problemático. Además, esta guerra parece haber añadido una nueva faceta a la política humanitaria a la que ya no se le exige única-

6. Joanna Macrae and Adele Harper, 2003.

mente preocuparse por paliar las consecuencias de los conflictos, sino que también se le exige involucrarse en la resolución de los mismos, lo cual no ha hecho sino desdibujar los límites entre la acción política y la humanitaria abriendo un interesante debate sobre las relaciones entre los actores humanitarios y los estatales, especialmente en entornos post-conflicto o de estabilización.

Por último, no podemos pasar por alto que esta implicación de la acción humanitaria en la acción política internacional es en parte consecuencia de que los valores políticos, culturales y religiosos de los agentes humanitarios reflejan los valores de las sociedades a las que pertenecen.

#### LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGENDA DE SEGURIDAD

La intervención en Irak, al igual que la anterior en Kosovo, se produjo sin una autorización clara de la ONU, lo que ha reabierto el viejo debate sobre la legitimidad del uso de la fuerza y sobre el modo de conducir las operaciones; como consecuencia de esta guerra, hemos vuelto a discutir apasionadamente sobre las «causas» de la guerra, su legitimidad, los mecanismos de decisión para su inicio y conducción, sus objetivos y el estado final deseado. El debate no es nuevo y es más amplio: ¿Qué justifica una intervención militar?, ¿Puede sustentarse una operación de este tipo en criterios humanitarios?, ¿Puede justificar la defensa de los derechos humanos una intervención contra el gobierno que los conculca?... Para muchos la respuesta a estas preguntas es de carácter formal: es la autorización de la ONU la que convierte una intervención en legítima. Otros hacen hincapié en la pretendida inoperancia de esta organización, sino paralizada, al menos ralentizada por sus mecanismos de toma de decisiones. En el marco de la GWOT estas viejas cuestiones han recobrado actualidad

Algunos gobiernos, particularmente EEUU y Gran Bretaña, tratan de justificar el recurso a la violencia en la bondad de los objetivos perseguidos y en el beneficio neto que el recurso a la violencia presenta en determinados casos, haciendo hincapié en el hecho de que las ventajas compensan sobradamente los inconvenientes; se trata, en cierta manera, de aplicar la lógica del cos-



te-beneficio a la política de seguridad y defensa: una intervención militar estaría legitimada si su coste en términos de perjuicios a la población civil, es compensado por el beneficio que la situación final reporta a esta misma población. En este afán por resaltar los beneficios netos de una intervención militar, la acción humanitaria se ha incluido como un factor más, generándose una creciente necesidad de demostrar los «beneficios humanitarios» de las intervenciones, por el beneficio político que generan, de forma que una intervención militar quedaría legitimada, *a posteriori* por el hecho de que, como consecuencia de dicha intervención, la población afectada resultara objetivamente beneficiada, en términos de derechos humanos o condiciones materiales de vida. Es fácil repasar las hemerotecas y encontrar declaraciones de responsables políticos de países implicados en los conflictos afgano e iraquí en las que se resalta la mejoría en las condiciones de vida actuales de afganos e iraquíes en relación con las que soportaban antes de las invasiones, tratando de justificar así las intervenciones militares que han hecho posible tal cambio de situación. Hacer patente que de las acciones militares se derivan beneficios tangibles para la población ha supuesto en la práctica una presión a los gobiernos para que reorganicen sus capacidades de una forma más coherente, reconfigurando los vínculos entre comercio, ayuda humanitaria, defensa y ayuda al desarrollo, de forma que la acción coordinada de todos ellos contribuya a un objetivo común y, en última instancia, reforzando la primacía del interés nacional sobre los principios humanitarios.

La insistencia en situar la acción humanitaria dentro de un marco político más amplio se ve reforzada, particularmente en USA y UK, por la importancia adquirida por el concepto de «Operaciones Basadas en Efectos» (*Effects Based Operations*, EBAO), que, básicamente, trata de capitalizar el cambio tecnológico combinando los sistemas de armas de precisión con las tecnologías de información en red para conseguir efectos más precisos con menores niveles de fuerzas: «Debemos acabar con la idea de asociar capacidad de defensa en términos de número de plataformas o unidades. Hoy en día es más útil pensar en los efectos que pueden conseguirse; debemos considerar qué efecto queremos conseguir en un adversario y en qué momento... hay efectos tra-

dicionales, que podemos denominar «cinéticos» y otros dirigidos a influir en la voluntad del adversario...»<sup>7</sup>. Esta nueva concepción aplicada a operaciones como las de Irak o Afganistán, en las que los efectos buscados van mucho más allá de los tradicionales de destruir la potencia de combate del adversario, para centrarse en lograr resultados en el campo de la reconstrucción política, económica y social y en las que ganarse el apoyo y la simpatía de la población pasan a ser elementos clave del éxito, han situado a las acciones de ayuda humanitaria en el centro mismo de la estrategia militar.

Desde el punto de vista organizativo, este enfoque se traduce en estructuras que tratan de lograr sinergias entre varias líneas de acción, militares y no militares. Consecuencia de ello es la presión para incluir la cooperación cívico-militar (CIMIC) en las estructuras militares de planeamiento basadas en efectos, incrementando la presión sobre los «planificadores CIMIC» para que encaminen sus actividades al logro de determinados objetivos operacionales o estratégicos. Estas presiones se suman a la politización de la acción humanitaria y ayudan a romper «el consenso de los Balcanes»<sup>8</sup>. Frente a la tendencia vivida en los años anteriores a la Guerra Global Contra el Terrorismo, en los que se criticaba una tendencia a convertir a los militares en poco menos que ONG,s, se vuelve a hacer hincapié en que «El objeto de la cooperación cívico militar es la seguridad nacional... las democracias tienden a olvidarlo. Han llegado a convertir las relaciones cívico-militares en un fin, no en un medio para hacer al estado más eficiente en el uso del poder militar»<sup>9</sup> y se corre el riesgo de pasarse al extremo opuesto, poniendo a los actores humanitarios al servicio de objetivos políticos, de los cuales los militares son uno más.

7. Geoffrey Hook. Secretario de Defensa británico. Discurso parlamentario 10 marzo 2003.

8. Los conflictos iraquí y afgano arrancan en un momento en el que, finalmente, se había alcanzado un cierto consenso en cuanto a las relaciones entre militares y agentes humanitarios, el denominado «Consenso de los Balcanes».

9. Strachan, Hew, 2006.

La invasión de Afganistán reforzó estos procesos e introdujo nuevas presiones en las relaciones entre militares y actores humanitarios. Antes de la guerra, los actores humanitarios estaban muy preocupados por sus efectos, los cuales combinados con un invierno severo, podrían impedir la llegada de ayuda con consecuencias potencialmente desastrosas para la población afgana, muy dependiente de esta ayuda. Sin embargo, la rápida caída de los talibanes, unida a la suavidad del invierno llevaron a muchos a acusar a la comunidad humanitaria de alarmista y cambiaron los términos del debate ya que la implicación militar, dado lo limitado del conflicto, adoptó un perfil mucho menos acentuado de lo esperado. Sin embargo, la tendencia creciente por parte de las fuerzas militares a emplear un abanico cada vez más amplio de socios para desarrollar proyectos en los campos de la educación, la salud, suministro de agua y electricidad, ... condujo a reforzar la sensación de que las agendas políticas, económicas y humanitarias de los países occidentales se estaban mezclando y aparecieron nuevas tensiones en las relaciones humanitario-militares. En el contexto de la GWOT los líderes de EEUU empezaron a considerar a las ONG,s humanitarias como «multiplicadores de fuerza» tendiendo a ignorar la necesidad que estas organizaciones tienen de conservar su independencia.

Ansiosos por contrarrestar los efectos negativos ocasionados por la muerte accidental de civiles, los militares estadounidenses iniciaron actividades humanitarias encaminadas a ganarse el favor de los afganos. El hecho de que los militares implicados en este tipo de actividades vistieran normalmente prendas civiles, a la vez que portaban armas, borró la necesaria distinción entre militares y actores humanitarios<sup>10</sup>. Tampoco faltan quienes acusan a los militares de utilizar este tipo de acciones para enmascarar actividades de inteligencia<sup>11</sup>. Esta implicación de los militares en proyectos humanitarios fue percibida por muchos actores humanitarios como una distracción de su misión principal de pro-

10. James K Bishop, 2003.

11. Foley, Conor, 2008.

porcionar seguridad a la vez que erosionaba la neutralidad e independencia de la comunidad humanitaria en su conjunto. Y ésta es la situación de partida sobre la que se cimentaron las relaciones en Irak.

#### TRANSFORMACIÓN Y OCCIDENTALIZACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Todo lo expuesto hasta ahora ha supuesto que, en la práctica, sea cada vez más difícil diferenciar las agendas humanitarias de las dedicadas a la ayuda al desarrollo. La acción humanitaria hunde sus raíces en la tradición y los principios del movimiento de la Cruz Roja y el Derecho Internacional Humanitario; el propósito de ambos era poner límites en la conducción de la guerra, desarrollar un sistema de responsabilidades para las naciones involucradas en conflictos y proporcionar asistencia independiente a las víctimas de los conflictos armados. El medio para conseguir el acceso de la ayuda a todos los necesitados era la aceptación del carácter apolítico de la acción humanitaria, posición sustentada por los principios de neutralidad e imparcialidad. «Los humanitarios» aceptan no tomar partido entre las partes involucradas, no pronunciándose en cuanto a las razones que han llevado al conflicto o la manera de conducirse en él, de forma que proporcionar ayuda no implica otorgar ningún tipo de legitimidad, la única razón de ser de la acción humanitaria es salvar vidas y ahorrar sufrimientos. Esta concepción excluye claramente la idea de la acción humanitaria como herramienta de cualquier tipo de cambio político o gestión del conflicto. En cambio, la ayuda al desarrollo no comparte estos orígenes; más bien, es transformativa desde su concepción y es de naturaleza inherentemente política. Se trata de una acción encaminada a reforzar las estructuras, instituciones y capacidades del estado receptor e implica tanto legitimación como refuerzo, especialmente cuando es fruto de acuerdos bilaterales entre donante y donatario. Acción humanitaria y ayuda al desarrollo representan actividades fundamentalmente diferentes.

Pero, si ambas actividades son en teoría diferentes, en la realidad se entremezclan, incluso antes del inicio de la GWOT. Los 90 fueron testigos de una acción humanitaria mediatizada por

agendas políticas<sup>12</sup>, políticas de gestión de conflictos, defensa de los derechos humanos o planes de desarrollo a largo plazo. Además, las presiones de los donantes y las principales organizaciones internacionales han contribuido a la subordinación de la acción humanitaria a esquemas políticos dirigidos a mitigar los efectos o resolver los conflictos causantes de desastres humanitarios. Así las cosas, la naturaleza limitada de la acción humanitaria se ha diluido en estrategias políticas más amplias, ligadas a políticas de seguridad y ayuda al desarrollo. El resultado de ello ha sido la homogeneización de las agendas de seguridad, de ayuda al desarrollo y humanitarias, dentro del marco geopolítico occidental y, por ende, la occidentalización de la ayuda humanitaria.

Esta homogeneización tiene también una dimensión cultural. La dependencia de las ONG,s de donantes occidentales y la creciente implicación de éstos en el terreno humanitario ha complicado la postura de los actores humanitarios con respecto a la cultura en el seno de la cual las ONG,s realizan su trabajo de campo. El problema se ha visto agravado en Afganistán e Irak por el hecho de que la mayor parte de las ONG,s que trabajan allí no tenían vínculos previos con las comunidades en las que trabajan, siendo por ello incapaces de desmentir los prejuicios que sobre su parcialidad existen entre los beligerantes que los consideran una prolongación de las estrategias occidentales. Además, muchas ONG,s están implicadas en una agenda de seguridad humana que sostiene una visión claramente occidental, comprometida con valores liberal-democráticos. El hecho de que numerosas ONG,s decidieran en un momento dado abandonar sus proyec-

12. Personalmente, fui testigo en Bosnia, de cómo algunas ONG,s tenían directrices de no hacer llegar su ayuda a las zonas serbias, a pesar de que, objetivamente, eran las más necesitadas de ayuda. A mediados de los 90, en la zona de Mostar, cuando en los campos de refugiados croatas me pedían, como necesidad urgente, reparar un campo de fútbol, en los serbios lo solicitado era sal y azúcar. A pesar de ello, la mayor parte de la ayuda que llegaba a la zona, por criterios políticos, iba dirigida a los campos croatas. Al mismo tiempo, la recién inaugurada línea férrea que unía el Puerto de Ploče con Mostar transportaba trenes de ayuda procedente de Arabia Saudita con destino a los bosníacos. La ayuda incluía flamantes carros de combate.

tos en Afganistán como respuesta a las políticas que el régimen talibán mantenía hacia la mujer no es sino una prueba evidente de esta vinculación entre la acción humanitaria y la defensa de determinados valores.

#### EL IMPACTO DE IRAK EN LAS RELACIONES HUMANITARIO-MILITARES

La invasión de Irak no hizo sino incrementar los problemas puestos de manifiesto en Afganistán. Existe una opinión, muy extendida, de que no existía un plan estratégico para la fase de estabilización. Esta idea es falsa, el plan existía, si bien, como es lógico, era un plan clasificado. Este plan era fruto de los debates producidos a lo largo de los 90 y en sintonía con ello, trataba de diferenciar claramente la acción militar de la humanitaria y pretendía crear una situación en la que fueran los civiles quienes asumieran el papel principal en la fase post-conflicto, a la vez que trataba de fomentar la aparición de sinergias a través de la puesta en común de información y la provisión de fondos. Al menos formalmente, hacía hincapié en la importancia del papel que debía asumir la ONU en la coordinación de la acción humanitaria y reconocía la importancia de la infraestructura civil en la estabilidad del Irak posterior a la finalización de las operaciones. Sin embargo, existen dudas sobre la calidad del plan y sobre si fue comunicado a todos los implicados en él.

Pero, a pesar de todas las controversias, el plan nunca se puso a prueba ya que, contra todo pronóstico, la catástrofe humanitaria prevista nunca llegó a materializarse: no hubo desplazamientos masivos de población, ni crisis de falta de alimentos, ni epidemias o brotes de violencia inter-étnica<sup>13</sup>. Para muchos, se tra-

13. Claire Short, Secretaria de Estado Británica del Departamento de Desarrollo Internacional alertaba sobre las consecuencias de la invasión: «dieciséis millones de personas dependientes en este momento del programa Petróleo por Alimentos privadas de sus raciones mensuales por un período prolongado, el colapso completo de los sistemas de depuración de agua y de saneamiento en un país mayoritariamente urbano de veinticinco millones de habitantes y el posible uso de armas químicas y biológicas contra la población», (discurso ante el parlamento, 13 de marzo de 2003).

taba del resultado de un cuidadoso planeamiento y una acertada ejecución por parte de unas fuerzas muy bien preparadas<sup>14</sup>, de forma que un adecuado planeamiento y una impecable ejecución fueron las claves de la no producción de la prevista crisis humanitaria. Sin embargo, parece que fue más bien la providencia la que evitó la crisis; antes del conflicto, incluso los socios de la coalición dudaban de la consistencia del planeamiento. Si a esta realidad añadimos la falta de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, legitimando la operación y definiendo el papel de las agencias especializadas de la ONU y el papel, muy activo en este campo, que adoptaron desde el inicio, los militares de EEUU y Gran Bretaña, no podemos sorprendernos de que las relaciones entre los militares y los actores humanitarios fueran sumamente complejas y que ello acentuara la renuencia de muchas organizaciones humanitarias a asociarse con la coalición y a participar en el planeamiento. Hay dos factores que condicionaron de manera muy particular estas relaciones: Las controversias sobre la naturaleza del planeamiento inter-agencias y la militarización y politización de la acción humanitaria

Las primeras dificultades en Irak surgieron de la no asunción por la ONU del papel de coordinador de la acción humanitaria y de la creación por el Departamento de Defensa de la Oficina para la Reconstrucción y la Ayuda Humanitaria (*Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*, ORHA), esquema que vino a reforzar la idea de que tanto la reconstrucción como la acción humanitaria estaban al servicio de la estrategia de EEUU. A pesar de algunas declaraciones oficiales al respecto, en la propia administración de EEUU no había un consenso claro sobre cual debería ser el papel de la ONU en la fase de estabilización. El Departamento de Defensa apostaba por un papel más activo y dominante de los militares respecto a la acción humanitaria, debido en parte a las responsabilidades impuestas por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) a las potencias ocupantes a la hora de atender las necesidades de la población ocupada, pero debido también

14. Incluso OXFAM mantuvo esta idea: *Iraq: Humanitarian-Military Relationships*. Briefing paper 41. Oxfam.: Oxford, marzo 2003.

al interés en asignar a la ONU un papel limitado, centrado más en la acción humanitaria que en la transición política, debido a que no se quería perder el control sobre la gestión del cambio político en ciernes. En cambio, el Departamento de Estado se mostró partidario de un papel más activo de la ONU en la fase de estabilización. Finalmente, fue la postura del Departamento de Defensa, basada en una potente ORHA frente a una ONU con un papel más bien nominal, la que prevaleció,

El papel resultante para la ORHA se basaba en ciertas premisas. La primera, que su tarea principal sería gestionar una crisis humanitaria de gran escala en el contexto de un estado en el que permanecerían operativas gran parte de las estructuras administrativas. En segundo lugar, estaba diseñada para superponerse a las estructuras de cooperación internacional preexistentes, reforzándolas más que sustituyéndolas; en este sentido, no tenía por qué asumir el papel de la ONU, estando más bien orientada a desempeñar un papel *cuasi* gubernamental, de refuerzo de las capacidades de la nueva administración iraquí. En tercer lugar, se pretendía que fuera transfiriendo sus responsabilidades, a corto plazo, a los ministerios iraquíes correspondientes. Los problemas de la ORHA surgieron ante la naturaleza de la crisis que hubo de afrontar. Desde el Pentágono no se supo anticipar hasta qué punto el régimen de Saddam había socavado la estructura administrativa de Irak, haciendo que al decajarse el régimen, la administración en su conjunto quedara sin pulso. A ello hubo que sumar la destrucción de muchas infraestructuras durante la invasión y la huida de un gran número de funcionarios de alto nivel, ligados al partido *Baaz*. Donde los ministerios permanecieron operativos, la ORHA se enfrentó a una administración fuertemente centralizada y dominada por las tensiones tribales y étnicas, en la que ni siquiera los funcionarios de alto nivel eran capaces de tomar decisiones. La ausencia del ministro correspondiente, responsable habitualmente de las decisiones más banales, hacía inoperativa la estructura administrativa de los ministerios, aunque la mayor parte de sus funcionarios permanecieran en sus puestos. Esta situación se vio dramáticamente afectada por la falta de cohesión de la propia ORHA, su inaccesibilidad y el deterioro de la seguridad. La ORHA no se encontró ante la prevista crisis humanitaria, sino ante



un amplio abanico de problemas relacionados con la transición política, la reconstrucción y la creación de una autoridad de ocupación, todo ello ante la necesidad de ejercer la autoridad directamente, no a través de la estructura administrativa preexistente. Las dificultades para gestionar esta situación imprevista generaron nuevas controversias y como el papel de la ONU quedó relegado, tanto en lo referente a la acción humanitaria como a la transición, hubo que apoyarse en las capacidades CIMIC propias para desarrollar aspectos claves en los campos humanitario y de reconstrucción.

La situación de la ONU, tanto durante la invasión como después, fue muy complicada; se trataba de encontrar un término medio entre la mera colaboración y la absoluta irrelevancia. El resultado fue una incomprensible mezcla de ambigüedad y distanciamiento, consecuencia de la beligerancia de Estados Unidos y Gran Bretaña y de la ausencia de una resolución de la ONU, que sirvió para impedir la habitual comunicación interagencias e intergubernamental y el planeamiento previos. Pese a ello, hubo algunos contactos previos, particularmente con el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y la UNICEF.

EEUU por su parte, con independencia de las discusiones entre los Departamentos de Defensa de Estado, se encontraba ante un serio dilema en cuanto a las relaciones entre la ORHA y la ONU. El DICA establece unas obligaciones muy concretas para las potencias ocupantes en relación con las necesidades de la población bajo su control. Estas obligaciones implicaban, evidentemente, un papel de coordinación que la ley no deja claro si es delegable o no. Kofi Anan, por su parte, dejó clara la dificultad de una delegación de esas características: «De acuerdo con el derecho internacional, la responsabilidad de proteger a los civiles corresponde a los beligerantes; en cualquier área bajo ocupación militar, la responsabilidad del bienestar de la población recae en el poder ocupante. Sin de ninguna manera asumir la última responsabilidad, nosotros, en la ONU haremos lo que sea posible por ayudar». Si atender a las necesidades de la población no era responsabilidad de la ONU, que estaba dispuesta simplemente «a ayudar», tenía que ser la coalición ocupante quien se responsabilizara de ello, no había más opciones. Y si la Coalición iba a responsabilizarse de estas obligaciones, la creación de la ORHA era una necesidad. Ante

la aparente inevitabilidad de tal organización, Kofi Anan se dispuso a definir los términos en los cuales podría cooperarse con ella, dejando clara su intención de hacer propuestas que supusieran la implicación de la ONU en la subsiguiente transferencia de responsabilidades a las autoridades iraquíes del programa «Petróleo por Alimentos» y en el sistema público de distribución. Esto suponía una clara ventaja para los estadounidenses, a la vista de que un 60% de la población dependía de este programa para subsistir y de que su ejecución con medios militares implicaría una enorme distracción de fuerzas. Además, la implicación de la ONU en este programa no suponía una mayor injerencia de la ONU en el proceso de transición política e incluso podía servir para demostrar el carácter «benéfico» de la intervención en Irak. Sin embargo, pese a que Kofi Anan no parecía discutir la existencia de una organización como la ORHA, la ausencia de una resolución que la definiera y legitimara su papel en la coordinación de la ayuda humanitaria acabó limitando y haciendo ambiguas las relaciones entre la ORHA y la comunidad humanitaria en su conjunto.

Este fue desde el principio un asunto polémico en el seno de la comunidad humanitaria, que tenía el temor de que la alternativa a un fuerte papel por parte de la ONU en la coordinación de la acción humanitaria fuera la coordinación por los militares. OXFAM, representando a otras organizaciones, argüía que, si bien es responsabilidad de la potencia ocupante atender a las necesidades de la población, proporcionando alimentos y otros recursos vitales, nada obliga a que lo haga directamente, pudiendo ser agencias civiles, lideradas por la ONU, las que asumieran este cometido en cuanto las circunstancias lo permitieran, siendo la responsabilidad de las fuerzas militares crear un entorno suficientemente seguro para permitir esta actuación. Para ello, la ONU debería recibir el mandato y los medios necesarios para tan ingente tarea. En opinión de otros, la tarea a acometer era de tal magnitud que sólo la ONU tenía la capacidad y autoridad necesarias para coordinar un esfuerzo humanitario de la escala requerida, tanto en la fase inmediata de ayuda humanitaria como en la posterior de reconstrucción. Además, agencias como CARE insistieron en el hecho de que el papel coordinador de la ONU permitiría salvaguardar la imparcialidad y neutralidad de la ac-

ción humanitaria, que se vería comprometida si esta función recaía en un organismo beligerante como la ORHA, a la vez que facilitaría un proceso de transición de la autoridad a las autoridades iraquíes más neutral; ésta última era precisamente la razón por la que el Departamento de Defensa no quería esta implicación de la ONU.

Como resultado de todo ello, tanto durante la guerra como durante los momentos inmediatamente posteriores, se produjo una gran ambigüedad en cuanto a la división de responsabilidades entre la ORHA, la ONU y la propia coalición. Finalmente, los fallos en la actuación de la ORHA, el deterioro de la situación de seguridad y la hostilidad de muchas naciones respecto a la intervención en Irak, forzaron a los EEUU a dar un mayor protagonismo a la ONU.

#### EL PAPEL DE LAS ONG,S

Otro problema añadido a la implicación de las ONG,s en el planeamiento de la operación surgió de la renuencia a invertir en la preparación de la acción humanitaria para no dar la sensación de que la invasión se consideraba inevitable en un contexto de generalizada oposición a la guerra, sustentada entre otras causas en los perjuicios que causaría a la población. También se dudaba en cuanto a la capacidad de la ORHA y la coalición para responder con eficacia y neutralidad ante una crisis humanitaria de cierta envergadura. La ambigüedad de las relaciones entre la comunidad humanitaria y la potencia ocupante no hicieron sino agravar estos problemas. La renuencia de la coalición a declararse potencia ocupante fue para algunos un intento de evitar las responsabilidades derivadas de los Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra. Esta ambigüedad resultó en una clara dificultad a la hora de distribuirse los papeles entre todos los implicados: mientras los «huecos» producidos en la prestación de ayuda por la coalición eran para algunas ONG,s causas de responsabilidad para los militares, para otras eran oportunidades, nichos a cubrir por los agentes humanitarios.

Si bien es cierto que las ONG,s se mostraron renuentes a un planeamiento conjunto con la coalición, también ésta cometió erro-

res. Antes del conflicto hubo oportunidades para lograr una mayor implicación de los agentes humanitarios en el planeamiento. Tan pronto como el 25 de septiembre de 2002 InterAction, un consorcio que representa a las ONG,s estadounidenses más importantes, urgió sin resultados a la administración de EEUU para que se acometiera el planeamiento para responder a una emergencia humanitaria. Sólo tras la resolución de la ONU de noviembre de 2002 USAID y el Departamento de Estado empezaron a discutir con *InterAction* pero, incluso entonces, aspectos clave del plan estratégico se mantuvieron ocultos. El férreo control que se mantuvo sobre la información se debía, en parte, a necesidades operativas de discreción, pero también se vieron aupadas por la necesidad de negar información a grupos claramente contrarios a la intervención militar, para evitar proporcionarles argumentos que sustentaran esta oposición. Es evidente que esta situación también dificultó la necesaria cooperación interagencias, al restringir el flujo de información.

Otro aspecto que desalentó la cooperación fue la falta de implantación en la zona de las ONG,s. OXFAM argumentó a este respecto que «a diferencia de Afganistán, donde las agencias de ayuda han estado trabajando durante años, la comunidad humanitaria internacional, con raras excepciones, ha estado ausente de Irak. Menos de una docena de grupos internacionales de ayuda están operando en Irak en este momento y los que lo hacen deben amoldarse a una significativa falta de donantes y a restricciones en sus actividades»<sup>15</sup>. Además, pocas ONG,s serían capaces de actuar dentro de Irak, incluso desde los vecinos Siria o Irán, hasta que se levantaran las sanciones al régimen iraquí que impidieron a las ONG,s incluso realizar estudios de campo para preparar futuras intervenciones adecuadamente. A la vista de la pobre implantación de las ONG,s en Irak y de las limitaciones impuestas a su actuación, se comprende que la coordinación con los actores humanitarios no fuera una de las prioridades de los militares de EEUU.

15. OXFAM. *Iraq humanitarian-military relations*. Briefing paper 41. OXFAM, Oxford, marzo 2003.

En cualquier caso, difícilmente pudo haberse previsto en la fase de planeamiento cómo iban a evolucionar finalmente los acontecimientos en Irak, donde los actores humanitarios han tenido que afrontar un entorno operativo excepcional por su alto nivel de inseguridad, su volatilidad y su politización. Entre 2003 y 2006, Irak ha evolucionado de una situación post-conflicto en la que el esfuerzo de reconstrucción y la transición política eran las primeras prioridades a una de contrainsurgencia y guerra civil en lo que constituye uno de los frentes principales de la Guerra Global Contra el Terrorismo. Paralelamente, la distribución de servicios básicos se estancó en niveles, en el mejor de los casos, análogos a los anteriores a la invasión y la situación humanitaria se deterioró notablemente en algunas partes del país. La situación de inseguridad, que costó la vida a 57 cooperantes entre 2003 y 2006, ha hecho que el número de agencias humanitarias presentes en el país, que llegó a superar las 200 en los momentos inmediatamente posteriores a la caída del régimen de Saddam Hussein, se redujera a alrededor de 60. El número de «internacionales» trabajando para estas organizaciones en Irak se ha visto también drásticamente reducido, al haberse adoptado en muchos casos políticas de «gestión remota» desde países vecinos, apoyándose en ONG,s locales que actúan bajo la dirección y con fondos de organizaciones internacionales que ya no actúan desde dentro de Irak. Como ha ocurrido anteriormente en otros escenarios, este sistema ha hecho que el personal directivo de las organizaciones humanitarias esté cada vez más desconectado de la realidad del país y que los riesgos se hayan transferido al personal de las ONG,s locales.

#### MILITARIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA

Existe un claro consenso en la comunidad humanitaria en que la ayuda humanitaria es más efectiva si es distribuida por civiles. La implicación de los militares en estas tareas es vista por muchos, dentro de esta comunidad, no sólo como ineficiente, sino como potencialmente peligrosa para la neutralidad y seguridad de los agentes humanitarios. En principio, esta postura era compartida por la administración de EEUU la cual, en sus declara-

raciones iniciales, abogaba por una clara delimitación de papeles entre actividades humanitarias y militares, de forma que la postura de ambos grupos era coincidente. Sin embargo, varios factores confluyeron para distorsionar esta situación. La posibilidad de empleo de armas químicas por Irak y la posibilidad de un entorno muy inseguro, amenazaban con cercenar las posibilidades de actuación de los agentes humanitarios obligando a las fuerzas de la coalición, a la luz de las Convenciones de la Haya y Ginebra, a asumir la responsabilidad de atender a las necesidades de la población iraquí. Los planes militares asumían la necesidad de la implicación de las fuerzas militares en la distribución de ayuda: agua con toda seguridad y comida probablemente. De la misma forma, algunas ONG,s, como OXFAM, abogaban incluso por solicitar la distribución de ayuda directamente por las fuerzas militares si la situación demostraba ser suficientemente grave<sup>16</sup>.

Aparecía así en el horizonte la perspectiva de una fase de transición en la que civiles y militares estuvieran implicados, simultáneamente, en acciones humanitarias, cuando ni unos ni otros habían planeado cómo actuar conjuntamente en esta situación. En lugar de ello, los agentes humanitarios urgieron a las fuerzas de la coalición para que, de la forma más rápida posible, crearan un entorno en el que ellas pudieran asumir plenamente estos cometidos, subestimando los problemas que ello implicaría. De la misma manera, los responsables del planeamiento militar no tomaron suficientemente en consideración las limitaciones que la situación de inseguridad iba a crear en la capacidad de actuación de las organizaciones humanitarias. Incluso descartaron tomar en consideración la idea de aplicar soluciones post-

16. OXFAM. *Iraq humanitarian-military relations*. Briefing paper 41. OXFAM, Oxford, marzo 2003. En este documento se establece que los militares deben asumir las responsabilidades propias de la potencia ocupante respecto a la población iraquí, siendo responsables de la satisfacción de las necesidades mínimas, tal y como son definidas en las Convenciones de Ginebra y La Haya. Durante el planeamiento de la operación, las naciones ocupantes deben asegurarse de que son capaces de asumir esta responsabilidad si la inseguridad de la situación impide hacerlo a las agencias civiles o si estas agencias, por el motivo que sea, no son capaces de hacerlo.

conflicto para crear espacios humanitarios (Como por ejemplo la creación de corredores humanitarios). El planeamiento militar, de forma un tanto simplista, planteó una implicación inicial de las fuerzas militares en acciones humanitarias, seguida de una rápida y masiva llegada de actores humanitarios que les relevarían en este cometido, sin tener en cuenta la necesidad de implicación posterior y las necesidades de la fase de transición. Pero la realidad condujo a una transición mucho más complicada entre las operaciones civiles y militares, amenazando con recrear la situación vivida en Afganistán, donde los soldados estaban distribuyendo ayuda junto a los agentes humanitarios.

La distinción entre acción humanitaria y militar se vio comprometida por muchas vías, siendo una de las más relevantes la falta de financiación independiente, que llevó a la mayor parte de las organizaciones a depender de fondos gestionados por gobiernos implicados en la invasión, lo que condujo a que los actores humanitarios fueran percibidos como un elemento más de la agenda política internacional encaminada a la transformación de Irak en un estado laico y democrático. Este desdibujamiento de los límites entre la acción humanitaria y la política podía quizá haberse evitado, o al menos reducido, si las organizaciones humanitarias hubieran sido, desde un principio, más celosas en el mantenimiento de los principios de la acción humanitaria, dejados de lado por un gran número de ellas en los inicios del conflicto, especialmente a la hora de aceptar fondos, ligados normalmente a proyectos concretos y con una finalidad política manifiesta. La diferente actitud mostrada en aquellos momentos por diferentes organizaciones humanitarias explica que, mientras la mayor parte de las organizaciones humanitarias deben actuar hoy en Irak bajo una política de perfil bajo, para no mostrar su presencia, el escudo de la Cruz Roja sigue constituyendo una garantía de aceptación y seguridad por la imagen de neutralidad que esta organización ha sabido mantener a lo largo del conflicto<sup>17</sup>.

La insistencia en que el puerto de Umm Qasar fuera el punto de entrada de ayuda humanitaria, siendo a la vez el de las fuer-

17. Alexander Carle and Hakim Chkam, 2006.

zas británicas, tampoco ayudó a mantener clara la distinción entre unos y otros, como no lo hicieron otras decisiones adoptadas sobre el terreno, como el control regular por las fuerzas militares de la distribución de ayuda a Basora y An Nasiriya en los momentos inmediatamente posteriores a la invasión, para evitar disturbios. Además, la falta de un planeamiento basado en necesidades hizo que la distribución se realizara de una manera casi aleatoria, poco profesional, cuando no guiada por criterios políticos, contribuyendo a extender la impresión de que la ayuda humanitaria era un apéndice más de la intervención militar. Pero fue la presencia física de las fuerzas de la coalición en la distribución de ayuda lo que acabó por desdibujar la distinción entre militares y humanitarios, que acabaron por aparecer como subcontratistas de aquéllos, resultándoles imposible actuar de modo independiente, al margen de las fuerzas militares. El fallo de la Coalición en este punto consistió en la incapacidad de crear un entorno seguro para el resto de actores y en la no identificación de zonas permisivas, en las que los agentes humanitarios podrían haber actuado sin necesidad de presencia militar. Además, resultó claro que el pronóstico de una rápida transferencia de responsabilidades a los agentes humanitarios había sido muy optimista.

La erosión de la independencia de los agentes humanitarios tuvo otras fuentes. Durante la fase de combate, las organizaciones humanitarias requerían la autorización de las fuerzas de la coalición para entrar en Irak desde Kuwait. Esta autorización se gestionaba a través del *Humanitarian Operations Centre-Kuwait (HOK-Ku)*, una estructura conjunta establecida por el gobierno kuwaití con los EEUU y el Reino Unido, cuyo objetivo inicial era facilitar el intercambio de información y el planeamiento conjunto. El concepto del HOC no era nuevo, ya se había experimentado en Somalia en 1993 como medio para coordinar la actuación de los agentes gubernamentales, ONG,s y ONU y servir de interfaz con los militares. Organizaciones similares han funcionado en otros lugares, con nombres diferentes (*On-site Coordination Centre*, en Ruanda, *Humanitarian Affairs Centre* en Haití) pero todos ellos tenían en común una plantilla predominantemente civil, mayoritariamente proveniente de la agencia de la ONU responsable de la misión. Mientras estas estructuras jugaron un papel preponderan-



te en la organización y supervisión del esfuerzo de ayuda, el papel de los militares se veía limitado a la provisión de apoyo logístico e información sobre seguridad. En Somalia, por ejemplo, los estadounidenses jugaron un papel muy limitado en la ejecución de los programas de ayuda, que eran desarrollados fundamentalmente por el personal de la ONU, mientras el pequeño núcleo de militares del *Humanitarian Operations Centre* tenía un papel de apoyo. Los militares en estas organizaciones actuaban como canales para intercambio de información proveniente de los distintos contingentes militares y como vía para obtener autorización de acceso a instalaciones controladas por los militares, como puertos y aeropuertos, o para obtener seguridad y apoyo logístico. Se trataba siempre de un papel reactivo y que no implicaba ninguna clase de control militar sobre la actuación de los agentes humanitarios. Pero, en este caso, a diferencia de los casos anteriores, el HOC-Ku estaba dominado por los militares que, finalmente, aparecían como la autoridad responsable para autorizar actividades humanitarias en Irak. Además, dada su renuencia a implicarse con la coalición, en el centro no había representación de la ONU. Si un elemento clave de la estrategia USA era facilitar la actuación de quienes tenían experiencia en asistencia humanitaria y el mandato para ello, esta organización contribuyó poco a ello<sup>18</sup>.

La gran implicación de los elementos CIMIC de la coalición en la ejecución directa de acciones de ayuda creó evidente malestar entre los actores humanitarios y recordó a la triste experiencia de Afganistán. Las organizaciones humanitarias, una vez más, manifestaron su frustración por la implicación militar en la distribución de ayuda «con un pan en una mano y un fusil en la otra»<sup>19</sup> lo que desacredita la acción humanitaria y pone en riesgo a quienes la ejecutan. La consecuencia más grave, desde la perspectiva

18. Joseph J. Collins, Deputy Assistant Secretary of Defense Stability Operations. *Testimony Before the Committee on Govern Reform, Subcommittee on National Security, Emerging Threats and International Relations, House of Representatives*, 18 de julio de 2003.

19. James Jennings, Presidente de Conciencia Internacional, citado por Thalif Deen. *Military aid workers threaten relief agencies*». Inter Press Service, 18 de julio 2003.

de los actores humanitarios, de esta politización de la acción humanitaria, es la imposibilidad práctica de basar en la aceptación de las comunidades locales el acceso a las poblaciones necesitadas. El «contrato» tradicional existente entre actores humanitarios y población local, en el que se garantizaba la seguridad y el acceso de la ayuda, siempre y cuando se distribuyera con sometimiento pleno a los principios de neutralidad e imparcialidad, quebró en Irak al romperse la percepción de neutralidad. Ante ello, las organizaciones humanitarias se ven en el dilema de tener que apoyarse en la seguridad que les proporcionan las fuerzas militares, abonando más la idea de que no son sino un apéndice más de la agenda política internacional para Irak. La alternativa para las organizaciones humanitarias sólo puede ser el abandono salvo que se acepte asumir unos riesgos exorbitados.

## OPERACIONES POST CONFLICTO

«Las guerras, por sí mismas, no resuelven los problemas, sólo deciden quién tendrá que solucionarlos» (Brent Scowfort, ex-asesor de seguridad nacional, EEUU)

La finalización de las operaciones ofensivas en Afganistán e Irak se suponía que iba a abrir paso a una situación similar a la que, tradicionalmente, había seguido a la finalización de las hostilidades en los conflictos recientes: las operaciones post-conflicto; una fase en la que, finalizados los combates, se pretende retornar del mejor modo posible a la normalidad. Los planes que se realizaron para esta fase iban en esta línea, pero, en ambos casos, la situación evolucionó de forma muy distinta a la esperada y hubo que reaccionar ante problemas muy diferentes a los que se habían considerado durante la fase de planeamiento. Como dice la vieja sentencia militar «no hay plan que sobreviva al primer minuto de combate». Las acciones a acometer en Afganistán en 2002 y en Irak a partir del verano de 2003 aunque se planearon como operaciones post-conflicto hubieron de ejecutarse a la larga como algo totalmente diferente. Ahora bien, el hecho de que la realidad obligara a afrontar la situación desde otros parámetros no creemos que deba llevarnos a evitar analizar qué son las operaciones post-conflicto, cuales sus objetivos y actores implicados y qué problemas presentan desde la perspectiva de las relaciones entre militares y agentes humanitarios, no sólo por un mero interés de tipo académico, sino porque, para comprender cómo se afrontaron las situa-

ciones que iban a emerger en estos escenarios, es interesante conocer con qué criterios se planearon.

Las operaciones desarrolladas en Afganistán e Irak muestran una realidad evidente: una vez finalizadas las operaciones militares decisivas, es decir, una vez ganada la guerra, queda mucho trabajo por hacer. Tras finalizar un conflicto bélico, es necesario abordar una serie de acciones que deben permitir una transición ordenada y rápida a las condiciones de normalidad. No podemos obviar el hecho de que los conflictos de Irak y Afganistán vienen a poner en entredicho la frontera entre el conflicto y el post-conflicto, evidencia que ha llevado a los analistas militares a decantarse por nuevos términos, como contrainsurgencia o estabilización, para referirse a estas situaciones. Empleemos el término que empleemos, vamos a abordar ahora la problemática de la fase de reconstrucción que debe seguir a un conflicto bélico, asumiendo que la finalización de las operaciones militares en sentido clásico puede conducir a situaciones que muy difícilmente podemos definir como de paz: post-conflicto y paz no son, por desgracia sinónimos.

#### QUÉ SON LAS OPERACIONES POST CONFLICTO

Las operaciones post-conflicto pretenden constituir el puente entre la fase de conflicto armado y la de normalidad absoluta a la que, a medio plazo, debe conducir la finalización de las hostilidades. De hecho, su objetivo es crear las condiciones que faciliten el repliegue de la fuerza militar, una vez cumplidos los objetivos de la operación, facilitando la transferencia de las responsabilidades asumidas por el mando militar a la autoridad llamada a sucederle, sea el gobierno de la nación en que se han desarrollado las operaciones o la organización internacional designada para hacerse cargo de la situación. Tanto en Afganistán como en Irak, una vez derrotados los regímenes que se querían erradicar, era necesaria una fase en la que «alguien» asumiera las responsabilidades propias de un gobierno, hasta que las nuevas autoridades del país pudieran hacerlo. Este «alguien», en un primer momento, tiene que ser la fuerza ocupante, aunque en un plazo más o menos dilatado transfiera esta responsabilidad a otra organización, como puede ser la ONU.

Prácticamente todas las operaciones militares de envergadura implican la asunción por la fuerza militar de competencias en el campo de la seguridad, la salud pública, servicios públicos esenciales,... En casos como los de Irak y Afganistán, esta asunción de competencias fue, en su momento, prácticamente absoluta, ya que, en la fase inmediatamente posterior a la finalización de los combates, no había otra organización capaz de hacerlo; en estas circunstancias, los Convenios de Ginebra y La Haya imponen a la potencia ocupante la responsabilidad de atender a las necesidades de la población ocupada. Además, en ambos casos, existía un propósito de estabilizar el país para evitar que volviera a constituir una amenaza para la seguridad del resto de las naciones y de sus propios habitantes. Un abandono inmediato de Afganistán o Irak una vez derrocados sus regímenes hubiera conducido en ambos casos a una situación aún peor a la anterior a la guerra. A medio plazo, pueden ser otros, pero en los momentos inmediatamente posteriores a la finalización del conflicto, sólo la fuerza militar está en condiciones de asumir esta responsabilidad.

En mayor o menor grado, esta asunción de competencias por la fuerza militar, acompaña siempre a los conflictos bélicos, pero una evolución favorable de la situación debe llevar aparejada una transferencia gradual de todas esas competencias a las autoridades civiles correspondientes, como paso previo a la finalización de la misión, una vez que esta transferencia vaya haciendo innecesaria la presencia de las fuerzas militares o reduzca su papel al de garantes de la seguridad. Alcanzar los objetivos militares y transferir la responsabilidad a unas autoridades capaces de asumirla son los requisitos previos a un repliegue exitoso. Si cualquiera de las dos condiciones falla, no podemos considerar que la operación ha sido un éxito completo<sup>1</sup>. Los conflictos de Irak

1. Pensemos en la recurrente cuestión de los problemas que podría generar un repliegue prematuro en Irak y Afganistán: un repliegue de las fuerzas militares multinacionales previo a la plena consolidación de las respectivas autoridades nacionales, llevaría posiblemente a hacer completamente inútil el éxito militar inicial, haciendo imposible hablar de éxito militar, por más que, en ambos casos, inicialmente se lograran los objetivos puramente militares mar-

y Afganistán presentan una característica común: una vez finalizada la fase de operaciones decisivas, no existía ninguna autoridad local efectiva, los servicios esenciales no funcionaban y las infraestructuras estaban seriamente dañadas. El vacío de poder y el grado de destrucción eran de tal magnitud, que era impensable una retirada de la fuerza militar sin atender a las necesidades de reconstrucción del país, hasta que «alguien» estuviera en condiciones de asumir estas responsabilidades.

#### SECUENCIA DE LAS OPERACIONES POST-CONFLICTO

Mientras un conflicto se mantiene activo, proporcionar ayuda de emergencia a la población afectada es la primera prioridad desde el punto de vista humanitario. Finalizado el conflicto armado, el esfuerzo principal pasa paulatinamente de la ayuda humanitaria a la ejecución de proyectos de desarrollo socioeconómico a largo plazo. Sin embargo, esta secuencia clásica de operaciones bélicas, ayuda humanitaria y reconstrucción parece, a la luz de las experiencias recientes, cosa del pasado. Aunque aplicando un enfoque conceptual, podamos aceptar que existen fases diferenciadas en el camino que conduce de los conflictos armados a la paz, va a ser normal que estas tres armas de la acción internacional coincidan en el tiempo, como lo hacen en este momento en Afganistán, compitiendo por fondos, duplicando esfuerzos y dejando lagunas en la asistencia requerida <sup>2</sup>.

El Instituto de Estudios Estratégicos de EEUU publicó en 2002 el Esquema de Reconstrucción Post-conflicto <sup>3</sup>, que distin-

---

cados. Hoy al fin disponemos de un calendario de repliegue de ambos escenarios; el tiempo dirá si es prematuro o no, pero existe una sensación generalizada de que este repliegue está más condicionado por necesidades políticas internas que por la evolución de la situación en ambos países.

2. Esta realidad es la que ha hecho que en este tipo de escenarios se dé por superado el concepto de post-conflicto, sustituido por el de estabilización que analizaremos más adelante y que trata precisamente de las situaciones en las que la lucha armada, de un tipo u otro, convive en el mismo escenario con las actuaciones típicas de una situación post-conflicto.

3. Dallas, Owens 2004.

que tres fases entre el cese de la violencia y el retorno a la plena normalidad: La fase de Respuesta Inicial, inmediata al cese de la violencia generalizada y caracterizada por la provisión de ayuda humanitaria de emergencia e intervención de fuerzas militares para garantizar la seguridad. La fase de Transición, período en el que van emergiendo las capacidades locales, que deben ser apoyadas para garantizar la recuperación de la economía, la reconstrucción física, el desarrollo de una estructura administrativa y judicial eficientes y los cimientos de un sistema que garantice el bienestar social. Esta fase es clave tanto para evitar un rebrote del conflicto, como para asegurar el desarrollo a largo plazo. Por último, la fase Final: En esta fase los esfuerzos realizados en la recuperación de la normalidad deben consolidarse para evitar el retorno del conflicto. Los actores militares primero y el resto de actores internacionales a continuación se repliegan y la sociedad comienza a normalizarse: el retorno a la normalidad marca el final de las operaciones post-conflicto.

En las primeras fases de las operaciones post-conflicto surge normalmente la tensión entre ayuda humanitaria a corto plazo y proyectos de desarrollo. Aunque estos objetivos no son incompatibles en sí mismos, el reto consiste, precisamente, en encontrar un punto de equilibrio entre las necesidades urgentes y la necesidad de desarrollo a largo plazo ya que ambas beben de un mismo presupuesto global. Además, al menos en el plano teórico, existe una diferencia esencial entre ambos tipos de acciones: la ayuda humanitaria no persigue otro objetivo que el de paliar los sufrimientos de la población afectada por el conflicto. Los proyectos de reconstrucción y desarrollo, en cambio, persiguen un objetivo político, que consiste normalmente en el apuntalamiento del poder político establecido tras el conflicto.

En el Afganistán inmediatamente posterior a la derrota de los talibanes, podemos encontrar un buen ejemplo de cómo el corto y el largo plazo compiten por los mismos fondos, así como de las dificultades para coordinar la ayuda disponible y priorizar su asignación. A la hora de acometer la reconstrucción del país, muchos

4. En cifras absolutas, EEUU han sido con mucho el mayor donante, pues

expertos abogaban por constituir un fondo único con las aportaciones de los donantes internacionales; este fondo debería estar a disposición del gobierno afgano, al que se iría así transfiriendo la responsabilidad sobre la reconstrucción del país<sup>4</sup>. El hecho es que la conferencia de donantes convocada en Tokio en 2002 creó un fondo de esa naturaleza, el *Afganistán Reconstruction Trust Fund*, un fondo multilateral operado por el Banco Mundial que incluía en su comité ejecutivo al *Asian Development Bank*, al *Islamic Development Bank*, la ONU (UNDP) y el Ministerio de Economía Afgano. Se trataba de canalizar a través de este mecanismo los fondos destinados a la reconstrucción de Afganistán por los donantes internacionales, pretendiéndose que fueran los afganos quienes los gestionaran, aunque rindiendo cuentas al Fondo, para dar así una mayor garantía a los donantes. Dos de los más exitosos programas financiados por esta vía fueron el *Nacional Solidarity Programme*, que proporcionaba fondos a las comunidades rurales para proyectos priorizados por ellas mismas y el *Basic Package of Public Health* que permitió establecer y gestionar una red de centros de salud<sup>5</sup>. Además, el fondo permitió al gobierno afgano hacer frente al pago de las nóminas de sus funcionarios, incluidos los miles de profesores distribuidos por todo su territorio. Sin embargo, esta iniciativa no tuvo todo el éxito deseado porque los donantes internacionales, mayoritariamente, decidieron no hacer uso de él, posiblemente para reservarse la posibilidad de financiar aquellos proyectos que consideraran más interesantes o invertir en aquellas zonas en las que desplegaran sus fuerzas o tuvieran algún otro interés<sup>6</sup>.

---

ha aportado un tercio de la ayuda total desde 2001. Le siguen Japón, Reino Unido, la Comisión Europea (CE), el Banco Mundial (BM), Alemania y Canadá, y las aportaciones relativas de los Países Bajos, Noruega y Suecia han sido también considerables. Francia y España, por el contrario, han realizado escasas aportaciones bilaterales desde 2001, concretamente 80 y 26 millones de dólares, respectivamente. Waldam, Matt, 2008.

5. Mardsen, Peter, 2009.

6. O beneficiar a sus propias empresas: Más de la mitad de toda la ayuda enviada a Afganistán está condicionada, exigiendo los donantes la contratación de servicios o la utilización de recursos de sus respectivos países. Waldam, Matt, 2008.



En la misma conferencia se cuantificó en algo más de 12 billones de dólares el coste de la reconstrucción, pero no se distinguió entre las necesidades urgentes y las ligadas a proyectos a largo plazo. El resultado fue negativo en dos aspectos. De una parte, los donantes, en vez de aportar su ayuda al fondo a disposición del gobierno afgano, financiaban los proyectos que le parecían más interesantes, o que mejor convenían a sus intereses. Por otra parte, la realidad es que, durante los dos años siguientes, la mayoría de los fondos fueron invertidos en ayuda humanitaria, sin que se acometieran proyectos de envergadura a largo plazo. Es en esta época cuando «se ponen de moda» los denominados Proyectos de Impacto Rápido (*Quick-Impact Projects*, QIP): proyectos baratos y de corto plazo de ejecución, como la reconstrucción de un pequeño puente o una escuela, que permiten hacer palpables de manera inmediata los beneficios, para ganarse así el apoyo de la población. Los proyectos a largo plazo, menos rentables desde el punto de vista mediático, se vieron así relegados, en muchos casos, a una segunda prioridad.

Dos son los problemas de esta manera de proceder: afrontar la financiación de modo unilateral impidió, de hecho, que se acometieran proyectos de tipo estratégico: la construcción de una red de carreteras o de un sistema de saneamiento son proyectos demasiado costosos como para que los asuma un donante en solitario. Por otra parte, esta manera de actuar, dejando de lado a las autoridades afganas, hizo muy poco por fortalecer y legitimar a un gobierno al que se veía incapaz de asumir las tareas de reconstrucción, pero cuyo afianzamiento debería suponer el objetivo principal de la operación. En palabras de Francis Fukuyama «La contradicción en la política de donaciones es que los donantes extranjeros pretenden tanto fortalecer la capacidad del gobierno afgano para proporcionar un servicio concreto... como proporcionar ese servicio a los usuarios finales. Este último objetivo, casi siempre vence por los incentivos que presenta para los propios donantes». Y en este aspecto, no podemos pasar por alto la necesidad que los gobiernos de los países desarrollados tienen de presentar, ante su opinión pública, resultados tangibles del esfuerzo que realizan en escenarios como el de Afganistán. La fotografía de un militar propio inaugurando un hospital o una

escuela es una oportunidad demasiado tentadora como para dejarla pasar en aras del fortalecimiento del gobierno afgano,... Por último, es importante tener en cuenta que las inversiones en los momentos inmediatamente posteriores a la finalización del conflicto tienen un rendimiento muy grande a largo plazo, algo que los EEUU y la comunidad internacional en general, no tuvieron en cuenta en Afganistán. El *Think Tank* estadounidense RAND estima en 100\$ *per capita* el coste de la estabilización de un estado que emerge de un conflicto. Mientras en Bosnia la aportación fue de 697\$, en Kosovo 526 y en Timor 233, Afganistán recibió solamente 57 en los dos primeros años<sup>7</sup>.

También es verdad que hay un problema a tener en cuenta: en los momentos inmediatamente posteriores a un conflicto, los países tienen poca capacidad de absorber fondos, capacidad que aumenta considerablemente en el medio plazo; esta realidad puede traducirse en que, en los primeros momentos se cuente con más fondos de los que se pueden gestionar, mientras que en fases posteriores, cuando ya se tiene la capacidad de gestionarlos, los fondos dejan de llegar. Esta situación se ha producido durante algunos años en Afganistán, donde el gobierno no era capaz de invertir todos los recursos que la comunidad internacional ha ido poniendo a su disposición: En el año 2005, el gobierno afgano sólo fue capaz de gastar el 44% de su presupuesto para reconstrucción y desarrollo, mientras, a finales del año 2006, sólo había sido capaz de gestionar alrededor del 40%<sup>8</sup>.

En parte por ello, los estados y organizaciones que se comprometieron en Bonn a financiar la reconstrucción de Afganistán están muy lejos de cumplir sus compromisos. En 2008, pese a que algunos donantes ya tenían proyectos de envergadura en marcha, según datos del Gobierno afgano, el BAD (Banco Asiático de Desarrollo, ADB en sus siglas en inglés) y la India habían aportado tan sólo un tercio de sus compromisos para 2002-2008. EEUU tan

7. Jones, Seth G., 2009.

8. Datos proporcionados al autor por responsables del gobierno afgano y confirmados por personal de UNAMA.

sólo la mitad de los 10.400 millones de dólares comprometidos para este periodo. El Banco Mundial poco más de la mitad de su compromiso de ayuda de 1.600 millones de dólares y la Unión Europea y Alemania menos de las dos terceras partes de sus compromisos respectivos de 1.700 millones y 1.200 millones de dólares. A título individual, hay una serie de donantes que no llevan camino de cumplir sus promesas de ayuda para el periodo 2002-2011. En total, se han prometido 39.000 millones de dólares hasta 2011, pero hasta la fecha se ha gastado menos de un 40% de esa cifra. Según datos del Gobierno afgano, España ha aportado tan sólo un 10% de la ayuda prometida para 2002-2011 y EEUU y la India han aportado tan sólo un 22% de sus compromisos respectivos de 22.800 y 940 millones de dólares. Turquía, China, el BAD, el BM y Arabia Saudí han aportado, hasta la fecha, menos del 40% de sus compromisos de ayuda para este periodo<sup>9</sup>.

#### ¿QUIÉNES ESTÁN ENVUELTOS EN LA RECONSTRUCCIÓN POST-CONFLICTO?

Las sociedades que salen de un conflicto son una preocupación creciente para la comunidad internacional, consciente de que, aunque el conflicto bélico haya finalizado, conseguir una paz duradera no suele ser tarea fácil: la pobreza, los conflictos latentes, la abundancia de armas, la falta de estructuras administrativas e infraestructuras son amenazas para la consolidación de la paz que pueden conducir a una reanudación del conflicto. Guste o no, éste es el escenario presente y futuro en lo que a conflictos se refiere. Hoy en día son muchos los Estados que han perdido su categoría de tales y han caído en manos de movimientos insurgentes u organizaciones criminales transnacionales, siendo cada vez más difícil distinguir los límites entre unos y otros actores. Su descomposición ha acarreado una serie de graves consecuencias para la seguridad internacional imposibles de ignorar, tanto por principios de carácter humanitario como de seguridad nacional e internacional.

9. Waldam, Matt, 2008.

Existe un consenso cada vez mayor en que los «estados fallidos» son un peligro potencial de alcance imprevisible: la absoluta falta de una autoridad nacional tiene fatales consecuencias humanitarias para su población. Las hambrunas, la violencia, la inseguridad e incluso los genocidios son el día a día de estas zonas. Y sus consecuencias para la seguridad internacional no son menos importantes: Somalia se ha convertido en la base terrestre de una piratería que está comprometiendo el tráfico internacional de mercancías mientras su población es diezmada por la violencia, el hambre y la sed. Guinea-Bissau se ha convertido en la principal base logística del tráfico de drogas hacia Europa de los cárteles colombianos. Afganistán fue durante años la base operativa de Al Qaida y el lugar donde se prepararon los ataques del 11 de septiembre de 2001. Y a fecha de hoy, la zona norte de Pakistán, cuyo territorio se halla fuera del control efectivo de Islamabad, no sólo constituye la base logística del comercio internacional de la droga que se produce en Afganistán sino que es la base operativa de varios grupos terroristas de corte islamista que amenazan incluso la estabilidad del país y de toda la región<sup>10</sup>.

Sin embargo, la experiencia de Somalia desalentó a los países occidentales, particularmente a los EEUU, de prestar atención a los estados fallidos, considerando que el esfuerzo que pudiera invertirse en ellos, no resultaba rentable desde ninguna perspectiva. Sin embargo, ejemplos como los de Afganistán han puesto de manifiesto el riesgo que para todos puede suponer este tipo de estados, por lo que se ha llegado a la conclusión de que la comunidad internacional debe, de alguna manera, velar porque no se perpetúen situaciones de países con conflictos interminables, inestabilidad perenne o gobiernos incapaces de ejercer su autoridad sobre grupos terroristas o de narcotraficantes que controlan parte o la totalidad del territorio. Una intervención militar, en forma de misión de paz o de injerencia humanitaria puede ser el primer paso para la solución, pero no es la solución en sí misma: después de la intervención hay que asegurar que se crean las condiciones para que las situaciones que la han provocado no se repitan.

10. Yuste Echarren, Pablo y Colom Piella, Guillem, 2010.

En el ámbito internacional se es consciente de que «ganar la paz» es muchas veces más difícil que ganar la guerra: Irak y Afganistán son dos buenos ejemplos de ello. Incluso en el plano puramente militar, son necesarios a veces más recursos para consolidar una paz que para ganarla: Irak y Afganistán vuelven a ser un claro ejemplo de ello. De la misma forma, también se es consciente de que no es problema que pueda ser solucionado por una única organización, sino que normalmente requiere la actuación coordinada de varias: gobiernos extranjeros, incluyendo fuerzas militares en misión de imposición o mantenimiento de la paz, organizaciones internacionales, donantes, sean estados u otro tipo de organizaciones y Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s). Cada uno de ellos aporta su parte a la solución del problema, pero su coordinación es, en sí misma un problema. Intentos como el de EEUU en Afganistán de resolver este tipo de problemas de forma unilateral, es imposible en la práctica y conduce inexorablemente al fracaso<sup>11</sup>.

La restitución de un país a las condiciones de normalidad tras un conflicto bélico, es una labor de años e implica la necesidad de capacidades que van mucho más allá de las que puede aportar una estructura militar. Piénsese en el caso de Afganistán, en el que se pretende poco menos que construir un país: tanto en cuanto a la organización administrativa, judicial, policial y militar, como en cuanto a los servicios esenciales e infraestructuras de todo tipo, se partió prácticamente de cero, tras la derrota del régimen de los talibanes. Esta labor se inició por las fuerzas militares, pero, nueve años después, aunque el papel de éstas siga siendo fundamental, sobre todo en el campo de la seguridad, las responsabilidades en el resto de los campos se han ido transfiriendo paulatinamente a las autoridades afganas o a las organizaciones internacionales que actúan como puente entre ambas ya que, en todo caso, el objetivo final, es la creación de un estado autosuficiente. Precisamente en la gestión de esta doble transferencia de responsabilidades, primero a organizaciones civiles,

11. Para un análisis más profundo de la actuación de EEUU en Afganistán una vez finalizado el conflicto: Ahmed Rashid, 2008.

después a las autoridades afganas, está la clave de muchos de los fracasos de esta operación. En el Afganistán inmediatamente posterior al conflicto, la administración Bush, que había acometido esta operación de forma unilateral y no quería verse involucrada en un penoso proceso de reconstrucción, se descargó de esta responsabilidad recurriendo a dos tipos de actores bien distintos: los señores de la guerra y la ONU. Para atender a la gobernabilidad inmediata de amplias zonas del país, se recurrió a los «poderes reales», es decir, a los señores de la guerra, realizando una transferencia de responsabilidades prematura y mal dirigida: las autoridades locales que asuman el relevo deben ser, además de capaces, legítimas. Los señores de la guerra no respondían a ninguna de las dos categorías y atribuirles cualquier tipo de poder no contribuía en absoluto a fortalecer al gobierno afgano.

En el plano internacional, la responsabilidad se transfirió a la ONU, organización llamada a jugar un papel fundamental en cualquier situación post-conflicto que, en los años inmediatamente posteriores a los acuerdos de Bonn, llegó a actuar como un auténtico gobierno *de facto*. Hasta tal punto esto fue así, que durante mucho tiempo, la ONU fue responsable de aspectos tan vitales como la educación, la sanidad pública, el abastecimiento de agua o la rehabilitación de carreteras. Aunque en teoría debía consultar con el gobierno afgano su política en estos campos e intentar complementar las capacidades del propio gobierno, la realidad es que era el principal proveedor de estos servicios y, de hecho, quien formulaba las políticas al respecto<sup>12</sup>. Esta situación provocó algunos problemas. Tras los acuerdos de Bonn la ONU, para hacer frente a sus nuevas responsabilidades, decidió sustituir la Oficina para Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA según sus siglas en inglés) que había venido trabajando en el país en los años anteriores, por una nueva estructura, UNAMA (Misión de las Naciones Unidas en Afganistán). Las discusiones sobre el papel de la nueva misión se prolongaron hasta marzo de 2002, momento en que la misión vio finalmente la luz. Pese a algunas propuestas para que asumiera poderes ejecutivos, al final sólo se le atribuyó el tra-

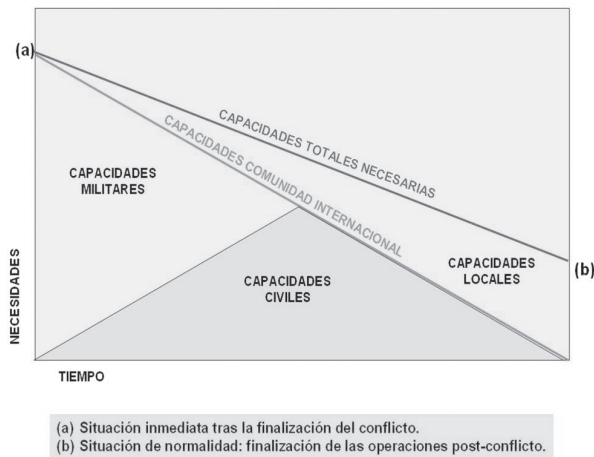
12. Mardsen, Peter, 2009.

dicional papel de coordinación, lo cual no era poco, dada la gran cantidad de agencias de todo tipo que, tras la expulsión de los talibanes, comenzaron a llegar a Afganistán; su número hacía difícil para UNAMA lo que fue fácil para UNOCHA: tener un conocimiento exacto de qué se estaba haciendo y quién lo estaba haciendo en cada momento. Durante el tiempo en que se materializaba el relevo entre ambas agencias, el resto de agencias de la ONU, como ACNUR, WFP o UNICEF, continuaron desarrollando sus proyectos sin coordinación estratégica, de la misma manera que el gobierno afgano tuvo que comenzar a trabajar sin tener un interlocutor a su nivel en el seno de las Naciones Unidas, pese a que, de forma informal, UNOCHA continuó desempeñando, hasta cierto punto, este papel. Las cosas cambiaron hasta tal punto una vez UNAMA comenzó a desarrollar su trabajo, que esa misma primavera, el gobierno de Karzai comenzó a plantear sus primeras quejas en el sentido de que actuaba como un auténtico gobierno paralelo, junto con la Embajada de los EEUU y la comunidad de ONG,s.

Afganistán es un buen ejemplo de las tensiones que surgen en escenarios post-conflicto entre los distintos actores presentes: la potencia ocupante, el gobierno local y las organizaciones internacionales, particularmente la ONU. En este caso, para intentar dar un mayor peso al gobierno afgano, que veía su legitimidad minada por la asunción de competencias por otros actores, se publicó el *National Development Framework* que, entre otras cosas, propiciaba la creación de un fondo para la reconstrucción de Afganistán, el *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, que haría llegar al gobierno los fondos aportados por los diferentes donantes, pero permitiría cierto control sobre ellos. Estos fondos, como hemos visto, permitieron al gobierno hacerse cargo al menos de los salarios de sus funcionarios y lanzar proyectos como el Fondo de Solidaridad Nacional o el paquete Básico de Sanidad Pública. Iniciativas como ésta lograron disminuir en alguna medida el caos en el que se habían convertido los trabajos de reconstrucción, huérfanos de coordinación, pero no lograron eliminar el problema. El problema de la interrelación entre los distintos actores era, en la práctica, aún más complejo debido a que, ante la falta de capacidad para ejecutar o supervisar directamente los numerosos proyectos en marcha, la ONU recurrió a las numerosas ONG,s presentes en

Afganistán para asumir estas responsabilidades; éstas, asumiendo las políticas dictadas por UNAMA, en la práctica fueron las responsables de la mayor parte de los proyectos, lo cual se veía facilitado por el mayor conocimiento de la realidad existente sobre el terreno que las ONG,s con larga presencia en el país tenían en aquellos momentos. Esta implicación de las organizaciones humanitarias en proyectos emanados de otras instancias hará surgir problemas en cuanto a su coordinación y el respeto a su neutralidad. Más adelante profundizaremos en este tema que se ha convertido en uno de los más debatidos en este ámbito.

Mientras tanto, es interesante analizar el papel y la interrelación de todos los actores implicados en la reconstrucción de países que emergen de conflictos en función del tiempo: las capacidades militares, otras capacidades internacionales y las de las autoridades locales. La figura muestra como el peso específico de cada uno de los grupos de actores implicados varía en el tiempo, de la misma forma que las necesidades totales también lo hacen: inicialmente las necesidades son muy grandes (Punto a), pero van descendiendo paulatinamente, hasta alcanzar los niveles de normalidad. El punto final debe ser aquél en el que coinciden las necesidades de la nación con sus propias capacidades, de forma que puede proseguir un desarrollo normal sin ayuda exterior (Punto b).



*Figura 4-1*  
 Actores implicados en las operaciones post-conflicto



A la vista de la figura sería interesante preguntarse en qué punto nos encontramos ahora mismo en Afganistán. Hasta qué punto el apoyo internacional, nueve años después del destronamiento de los talibanes, es más civil que militar y hasta qué punto las capacidades locales han tomado el relevo a la ayuda internacional. De todas formas, en el caso de Afganistán, no viene mal tener en cuenta que ha sido siempre un estado deficitario: sus riquezas naturales no han sido nunca suficientes para cubrir sus necesidades y han tenido que ser complementados con el tradicional recurso al bandolerismo o a la prestación de servicios de mercenarios<sup>13</sup>. Durante el siglo XIX y principios del XX, con los subsidios procedentes del Reino Unido, interesado en mantener estable un estado que actuaba como colchón frente al expansivo poderío ruso. Y fueron principalmente los rusos los que continuaron subvencionando Afganistán, a lo largo del siglo XX, dentro de la dinámica de la guerra fría, hasta su total derrota por los *muyaidines*. Quizá en el caso de Afganistán, habrá que pensar que siempre será necesario un cierto compromiso internacional para garantizar su viabilidad, salvo que, a largo plazo, su riqueza minera y, sobre todo, su posición estratégica como zona de paso del gas de las repúblicas centroasiáticas hacia el mar le permita «redondear» unos ingresos que, de momento, se ven más bien insuficientes<sup>14</sup>. El caso de Irak, con su riqueza petrolífera, es diametralmente distinto y, aquí sí, habría que pensar que, en un plazo no muy largo, debería ser capaz de sobrevivir por sus propios medios.

13. Es interesante el análisis de Stephen Tanner sobre las analogías existentes entre Afganistán y Suiza en el siglo XV, cuando ambos eran dos «estados» multiétnicos, pobres y montañosos, rodeados de imperios poderosos a los que prestaban servicios militares en forma de ejércitos mercenarios, manteniendo con ello su economía. La evolución posterior, para desgracia de los afganos, ha sido muy diferente en ambas zonas. Tanner, Stephen. *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to The War Against the Taliban*. Da Capo Press. Nueva York, 2002.

14. A día de hoy, verano del 2010, la opción del gasoducto parece descartada, mientras las prospecciones en busca de gas parecen estar dando mejores resultados que los esperados. Si la estabilidad política lo permite, la explotación de los yacimientos de gas sí puede ser en el futuro una fuente importante de riqueza para Afganistán.

## LOS RETOS DE LAS OPERACIONES POST-CONFLICTO

Las operaciones post-conflicto son un incómodo estadio entre las situaciones de guerra convencional y las tradicionales ayudas al desarrollo. Se trata de operaciones que requieren una mezcla de capacidades dirigidas a un amplio espectro de objetivos tales como crear condiciones de seguridad, asegurar el imperio de la ley, facilitar la transición política, reconstruir infraestructuras e impulsar el desarrollo económico. Para que todo sea más complicado, todo ello debe realizarse en un entorno mucho más exigente, y a veces hostil, que el propio de los programas de desarrollo al uso. Así las cosas, el margen para conseguir resultados y convencer a la población de los dividendos de la paz es, con frecuencia, muy limitado.

Militares y civiles deben implicarse conjuntamente en este tipo de operaciones: los militares juegan un papel primordial proporcionando seguridad en las fases iniciales, pero a medida que la situación mejora en este aspecto, los actores civiles deben asumir el papel protagonista. A lo largo de todo el proceso, la coordinación entre ambos es clave para conseguir un éxito que, en este tipo de operaciones, se mide por el desarrollo, a nivel local, de la capacidad para asegurar los servicios esenciales, una economía viable y una sociedad capaz de tomar sus propias decisiones. A nadie se le escapa que, hoy en día en Afganistán e Irak, el éxito de la intervención internacional se mide, fundamentalmente, por la asunción real de responsabilidades por las autoridades nacionales respectivas y por el grado de mejoría de las condiciones de vida de la población. La seguridad, responsabilidad en última instancia de la fuerza militar, es un paso previo a ambos procesos, pero por sí sola no es un indicador de éxito.

Lo que parece evidente es que el reto principal de este tipo de operaciones es el de conseguir las necesarias sinergias entre todos los implicados en ellas, lo cual implica, a su vez, cambios en las mentalidades y en las formas de actuar tanto de militares como de civiles.

«Una de las cosas que hemos hecho es desarrollar un militar que está soberbiamente preparado para un tipo de guerra que probablemente no vamos a ver en la próxima generación».

Brent Scowcroft, Ex-Consejero de Seguridad Nacional de los EEUU.

Desde el punto de vista militar, no viene mal insistir en que para tener éxito, las operaciones combate necesitan planeamiento temprano, una considerable asignación presupuestaria y personal suficiente. Para las operaciones post-conflicto los requerimientos son exactamente los mismos. No haber tomado estas operaciones tan en serio como las de combate, ha sido la causa de importantes consecuencias no deseadas en algunos de los esfuerzos internacionales por la estabilización y reconstrucción de países en situación post-conflicto. La inestabilidad existente tras la finalización «oficial» del conflicto supone un reto para la comunidad internacional en su intento por apoyar la reconstrucción y el desarrollo: véase Irak o Afganistán donde la falta de atención, antes de la guerra, a las necesidades de seguridad que implicaría la posguerra, propició el surgimiento de un entorno de falta de seguridad que dificulta a los actores internacionales el desarrollo de los proyectos de reconstrucción y desarrollo, minando los objetivos políticos perseguidos, dificultando el apoyo de la población ante la falta de logros tangibles y dando alas a la insurgencia, alimentada por la insatisfacción de la población y la ausencia de una autoridad nacional efectiva.

Quizá nos convenga a todos recordar algo que parece obvio, y es que la ocupación de territorios es una consecuencia inevitable de las operaciones militares exitosas. Sin embargo es éste un aspecto al que prestan muy poca atención los teóricos del arte de la guerra; no hay más que comparar el detalle con que, en muchos ámbitos, se estudia la segunda guerra mundial y compararlo con la poca atención que se presta al período posterior de ocupación <sup>15</sup>.

15. Cuando los EEUU empezaron a prepararse para la Segunda Guerra Mundial, se dieron cuenta de que carecían prácticamente de la capacidad de gestionar las zonas ocupadas. La primera publicación al respecto data de 1940

La experiencia acumulada por las fuerzas armadas no ha sido incorporada a las corrientes principales del pensamiento militar y la falta de memoria histórica a que ello ha conducido es una de las causas de las expectativas que, a todos los niveles, se habían creado en cuanto a la posguerra en conflictos como los de Afganistán e Irak.

Las operaciones post-conflicto requieren un cambio en las reglas de enfrentamiento, en la doctrina, en las técnicas y procedimientos y en la perspectiva con la que se aborda la misión. Se supone que las unidades militares van a ser capaces de pasar sin ningún problema de centrarse en la destrucción del enemigo a ganarse el apoyo de la población mientras garantizan un alto el fuego, ayudan a mantener la seguridad y garantizan los servicios públicos. En los casos en que persisten grupos armados resistentes, deben ser capaces de pasar sin solución de continuidad de operaciones de combate a operaciones de asistencia, cuando no tienen que realizarlas simultáneamente. Ejemplos de ellos los estamos viviendo a diario.

Ganar la paz es tan importante como ganar la guerra, sin embargo, los ejércitos occidentales, que han alcanzado una gran eficacia en el segundo objetivo han desatendido las capacidades necesarias para conseguir el primero. Hoy el reto es conseguir el mismo grado de eficacia en este tipo de operaciones y este reto implica introducir cambios profundos en los procedimientos, la organización, el equipo y el adiestramiento de nuestras unidades de combate. Un error crítico en el planeamiento de las operaciones de Irak y Afganistán fue considerar que las operaciones post-conflicto requerirían un número menor de fuerzas que las

---

y hasta 1942 no hubo un Cuartel General responsable de planear las operaciones relacionadas con la ocupación de territorios. De todas formas, cuando el Presidente Roosevelt quiso acelerar el envío de personal de Asuntos Civiles para afrontar estos cometidos, el Pentágono alegó que no podía distraer medios necesarios para los combates que se estaban librando y que la mejor preparación para la posguerra era «acabar la guerra rápidamente». Tras la IIGM el Pentágono volvió a olvidarse del problema y a concebir soluciones puntuales para cada caso concreto.

requeridas para la fase de operaciones decisivas; como consecuencia de ello, se desplegó un número insuficiente de fuerzas que hubo de incrementarse con posterioridad, haciéndose patente que las misiones encomendadas rebasaban las capacidades disponibles. Esto fue así particularmente en Afganistán, donde el hecho de que se consiguiera expulsar a los talibanes empleando un número muy reducido de fuerzas que se limitaron a proporcionar a los muyaidines inteligencia, apoyo aéreo, logística,... hizo pensar a muchos que una combinación parecida podía garantizar la seguridad una vez finalizada la guerra. A día de hoy estamos aún pagando las consecuencias de una apreciación tan errónea. Es difícil saber qué hubiera ocurrido si en vez de imponerse las tesis del Departamento de Defensa de Rumsfeld, hubieran triunfado las del de Estado de Powell, que luchó por una fuerte implicación americana en la estabilización y reconstrucción de Afganistán, incluido un potente despliegue de fuerzas<sup>16</sup>. En esta segunda hipótesis, posiblemente no hubiera sido necesario apoyarse en los señores de la guerra, únicos con capacidad de proporcionar cierta seguridad en aquellos momentos; es posible que hubiera podido evitarse la espiral de falta de seguridad, justicia y desarrollo que supuso su actuación; que se hubiera conseguido reforzar la autoridad del gobierno de Kabul desde el principio, ... Y que todo ello hubiera frenado el retorno de los talibanes como única alternativa al caos y la corrupción, ... No podemos saberlo, pero sí imaginarlo.

Por otra parte, la organización de las unidades de los ejércitos de la OTAN es, básicamente, análoga a la de las de la IIGM, sin que existan organizaciones especialmente diseñadas para el tipo de operaciones que resultan ser las más frecuentes hoy en día. El resultado de todo ello es que nos hemos encontrado con unidades organizadas, equipadas y adiestradas para actuar en con-

16. Para Powell, la primera prioridad en la Lucha Contra el Terrorismo debía ser Afganistán y no Irak; al no lograr imponer su punto de vista, se acometió la invasión de Irak. Como segunda prioridad careció de atención, tropas y dinero suficientes como para acometer con posibilidades de éxito la reconstrucción post-conflicto. Jones, Seth, G., 2009.

flictos bélicos actuando en un escenario post-conflicto. Se trata de unidades que, obviamente, no reúnen las mejores condiciones para actuar en ese tipo de misión y escenario. La fuerza de los hechos está introduciendo cambios: el énfasis puesto en los últimos años en las unidades de combate va poco a poco dando paso a una mayor preocupación por otro tipo de necesidades<sup>17</sup>. Sin embargo, las operaciones post-conflicto exigen mayores ajustes, tanto en organización como en adiestramiento, haciendo un énfasis muy especial en el conocimiento de las distintas áreas en las que se podría operar, conocimiento que no debe ceñirse a los factores militares, sino que debe alcanzar a los políticos, culturales y sociales.

También en el campo de las organizaciones civiles existen retos importantes en el campo de las operaciones post-conflicto; el primero de ellos es conseguir la unidad de mando o, al menos, garantizar la necesaria coordinación entre todos los actores implicados<sup>18</sup>. Hoy en día la responsabilidad en las tareas de estabilización y reconstrucción se dispersa entre varias agencias, conduciendo con frecuencia a falta de coordinación, duplicidad de esfuerzos y lagunas en la cobertura de necesidades. En este aspecto, el ejemplo del Afganistán post-talibán es también para-

17. La necesidad de disponer de unidades adecuadas para este tipo de operaciones llevó en su momento al ejército de los EEUU a transformar unidades de Artillería y de Defensa Antiaérea en unidades de Policía Militar y Asuntos Civiles.

18. Al escribir este párrafo, no puedo dejar de pensar en Pablo Yuste, coordinador de AECID en Irak y Afganistán, entre otras muchas misiones y buen amigo. Al hablar de la necesaria coordinación entre agentes civiles y militares siempre me hacía ver la obsesión que los militares tenemos por la unidad de mando. Posiblemente tenga razón y para nosotros los militares sea más cómodo trabajar donde vemos una clara línea de mando; posiblemente la palabra clave sea coordinación, no mando. Utilizando sus propias palabras: «Posiblemente, en un futuro no muy lejano el militar deberá negociar las decisiones con los actores civiles en área de operaciones algo impensable años atrás. Sin embargo, cualquier avance estará condicionado a un cambio mental y cultural de todos los actores presentes en la gestión de la crisis, tanto los militares como muy especialmente los civiles.» Yuste Echarren, Pablo y Colom Piella, Guillem, 2010.

digmático. En abril de 2002, ante el estancamiento de los programas de reconstrucción, la ONU convocó una conferencia con la finalidad de distribuir las responsabilidades, acordándose que los EEUU se responsabilizarían de la creación del nuevo ejército afgano, Gran Bretaña de la lucha contra la droga, Italia del establecimiento del sistema judicial y Alemania de la policía. Ante este nuevo impulso, llegaron a Kabul muchas ONG,s, a la «caza» de los fondos comprometidos. USAID, el Departamento para el Desarrollo Internacional británico, la UE, el Banco Mundial comenzaron a financiar proyectos, pero la falta de coordinación entre todos los implicados produjo consecuencias funestas. En algunas ocasiones, el mismo proyecto era financiado, simultáneamente, por varios donantes, mientras quedaban huérfanos de financiación importantes proyectos, como el *Ring Road*, la carretera que debía unir Kabul con Herat, vía Kandahar, proyecto prioritario para Karzai, que no comenzó a abordarse hasta 2003. De la misma manera, la falta de financiación para proyectos de desarrollo agrícola, obligó a la mayor parte de los refugiados que regresaron a Afganistán —1,3 millones en los primeros seis meses, el triple de lo esperado— a renunciar a sus aldeas y refugiarse en las grandes ciudades. Haber dedicado un porcentaje significativo a proyectos agrícolas hubiera solucionado muchos problemas a largo plazo, pero la falta de una visión global del proceso de reconstrucción impidió hacerlo, a pesar de las peticiones al respecto del gobierno de Kabul.

El caso es que no hay una regla clara que asegure el éxito en la reconstrucción post-conflicto. Otros intentos de reconstrucción, con muchos más recursos que los empeñados en Afganistán, no se han demostrado mucho más exitosos. La antigua Yugoslavia ha necesitado años, a pesar de la enorme atención recibida de la UE, en alcanzar algo parecido a la normalidad. Incluso Timor, un país con solo 1,1 millones de habitantes, recayó en la guerra civil en 2006, siete años después de obtener la independencia después de veinticinco años de guerra civil. Siete años en los que fue dirigida por la ONU y en los que recibió una considerable cantidad de fondos para el desarrollo.

Para tratar de evitar este tipo de situaciones, ha surgido en el seno de la ONU el concepto de misiones integradas (*Integrated*

*missions*), con el que se pretende afrontar el problema de la coordinación entre los distintos agentes implicados en sus misiones. Con este concepto se pretende avanzar en la coherencia e integración de las actividades de todos los actores implicados en la gestión de conflictos, superando el planteamiento clásico de una operación, en el que se consideran cuatro niveles: el político, el militar, el civil y el económico, cada uno con sus objetivos específicos. Este planteamiento parece haberse visto superado por unos conflictos en los que los objetivos de los diferentes niveles se entrecruzan haciendo imposible abordarlos de forma independiente. Si bien podemos convenir que, en términos generales, a los actores estatales y multinacionales les toca impulsar la reconstrucción y el desarrollo, a los militares proporcionar seguridad y a las agencias humanitarias atender a las necesidades inmediatas de la población, el hecho es que este reparto de papeles teórico ya no funciona en la práctica, de forma que surgen interferencias y no se consiguen las necesarias sinergias. Para superar esta situación, el nuevo concepto pretende que la actuación de todos los actores citados, sea planeada conjuntamente y dirigida de una forma integrada. La aplicación del concepto acabaría con la situación actual en la que, de hecho, nos encontramos con estrategias políticas, militares y humanitarias que, con demasiada frecuencia, chocan. No se pretende poner a los actores de carácter humanitario bajo la dirección de la ONU sino coordinar las acciones, de forma que a la hora de acometer tanto los proyectos de ayuda humanitaria, como los de reconstrucción y desarrollo, exista una agenda única, consensuada.

Teóricamente, hay poco que objetar a esta idea que, evidentemente, permitiría ahorrar esfuerzos, ganar en eficacia y, en escenarios con una amenaza a la seguridad significativa, permitiría a todos los actores implicados mejorar las condiciones de seguridad en las que realizan sus trabajos. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. En primer lugar, un requisito previo a esta actuación integrada es que objetivos, principios y estrategias sean compartidos por todos los actores implicados. Puede ser que, en términos generales, esto sea así y podamos convenir en que estados, organizaciones internacionales y actores no estatales persiguen los mismos objetivos finales: la reconstrucción



de un país destruido por la guerra y el establecimiento efectivo de un gobierno legítimo es, posiblemente, un objetivo que todos suscribirían. Pero la realidad muestra que, al entrar en el detalle de las estrategias y las prioridades, las fisuras son más que frecuentes y hacen que, de hecho, sea difícil hablar de objetivos y estrategias comunes. En Afganistán, mientras para unos la prioridad son las operaciones de contrainsurgencia, para otros la reconstrucción y el desarrollo deben ser el objetivo prioritario, ... no siempre es posible encontrar una postura común, lo cual hace imposible integrar esfuerzos. Todo ello sin entrar en el espinoso asunto de las diferentes estrategias nacionales, a las que se debería renunciar a favor de una única estrategia común: todo un sueño.

#### COMENTARIO FINAL

Una vez que finaliza un conflicto, las agencias internacionales serán las principales garantes de la seguridad, el orden público y los servicios esenciales. Sin embargo, esta situación debe ir derivando hacia otra en la que su ayuda sea cada vez menos necesaria. Vale la pena repetir aquí el razonamiento que a este respecto hace el Coronel Rafael Roel Fernández, jefe del Equipo Reconstrucción Provincial (PRT) español en Qala e Naw entre octubre de 2006 y marzo de 2007:

La misión del PRT puede alargarse en el tiempo pero no puede sustituir indefinidamente a las autoridades afganas en la asunción de sus responsabilidades de reconstrucción y de seguridad para estabilizar la zona. La acción de choque llevada a cabo en el ámbito del desarrollo por el componente civil y CIMIC del PRT debe transferirse progresivamente a la sociedad civil afgana y a las organizaciones de desarrollo. Del mismo modo, la seguridad policial y militar no puede depender indefinidamente de la presencia extranjera de ISAF. Corresponde a las autoridades afganas desplegar y mantener fuerzas de seguridad capaces de atender el orden público, la insurgencia y las acciones terroristas<sup>19</sup>.

19. Roel Fernández, Rafael. Coronel, Ejército español. *La contribución del Provincial Reconstruction Team (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán*. ARI núm. 6/2008: 08/01/2008.



## AFGANISTÁN, DESPUÉS DE IRAK

«Los billones que se gastaron en Irak fueron los billones que no se gastaron en Afganistán.»  
Kofi Anan, *Secretario General de la ONU*

### LOS AÑOS PERDIDOS

La falta de medios materiales y humanos con que se acometió la posguerra en Afganistán, debido principalmente a que la nueva prioridad, Irak, absorbió la práctica totalidad de las capacidades disponibles, hizo que durante los años 2002 y 2003, los avances en el proceso de reconstrucción fueran muy tímidos, a pesar de que las condiciones, en cuanto a apoyo popular y seguridad, eran entonces las más adecuadas para lograr avances significativos. Una semana después de la caída de Bagdad, el *Washington Post* resumía así la situación en Afganistán: «Los militares están divididos en facciones, la policía no está entrenada, la justicia está controlada por religiosos conservadores que tienen más en común con los talibanes que con Karzai y la recaudación de impuestos es enormemente ineficiente»<sup>1</sup>. El problema en aquel momento no era la falta de fuerzas de combate para combatir a la insurgencia, ya que los talibanes se habían desintegrado hasta el punto de no constituir una amenaza seria, salvo en algunos

1. Citado por: Stephen Tanner, 2009.

enclaves concretos de la frontera pakistaní, en los que se les combatía<sup>2</sup>. El problema era la falta de fuerzas de seguridad e instructores para las fuerzas afganas que permitieran al gobierno afgano afirmar su autoridad fuera de Kabul. La administración estadounidense comenzó a comprender que el problema originario en Afganistán tras la salida de los soviéticos, fue desentenderse de las zonas rurales, que quedaron en manos de los *muyaidines*, los insurgentes del momento, cuya actuación propició el ascenso de los talibanes; el mismo fallo que se estaba cometiendo tras la derrota de los talibanes. Sin embargo, habría que esperar un par de años para que desde la administración de EEUU se diera credibilidad a los datos que apuntaban a un resurgimiento de los talibanes.

A principio de 2003, el número de fuerzas extranjeras en Afganistán era aproximadamente 13.800. En estas fechas se produjo un desplazamiento de medios hacia Iraq, para apoyar la invasión en ciernes, con lo que Afganistán quedó relegado a un esfuerzo secundario y a las fuerzas dedicadas a esta misión les fue encomendada una tarea casi imposible<sup>3</sup>. Sólo una vez finalizada la ocupación de Irak, algunos comenzaron a volver la vista hacia Afganistán, que había quedado en un discreto segundo plano, eclipsado por la estrella del momento. Dentro de la administración Bush comenzaron a aparecer voces críticas con la poca atención que se había venido prestando a la reconstrucción, constando que con la política seguida hasta el momento, ni se estaba ganando la guerra contra Al Qaida, ni se estaba ganado el apoyo de la población afgana<sup>4</sup>. La clave del cambio de rumbo fue el embajador de EEUU ante la ONU, Khalilzad, que logró convencer a Condoleezza Rice de la necesidad de este cambio e incluso fue nombrado embajador en Kabul, con lo que se convirtió en pieza

2. En 2002, los EEUU y sus aliados sufrieron solamente 19 muertos.

3. Hampsey, Russell y Mckenna, Sean P., 2010.

4. En aquellos momentos, la posición oficial de los EEUU obligaba a hablar de una acción contraterrorista contra Al Qaida, no de una campaña de contrainsurgencia contra los taliban, considerados como un enemigo ya virtualmente eliminado, incapaz de constituir una amenaza seria de cara al futuro.

clave del nuevo impulso a la reconstrucción, acometido bajo el nombre de guerra de Éxito Acelerado. Aprobada por el presidente Bush el 20 de junio de 2003, la nueva estrategia pretendía avanzar en tres frentes principales: potenciar el desarrollo de las instituciones afganas, modificar el equilibrio en su administración, para lograr un apoyo más amplio y mejorar su competencia y avanzar en el proceso de desmovilización de las milicias y de reconciliación con los talibanes. Por primera vez, la prioridad para los EEUU no era la lucha contra los talibanes y Al Qaida, sino la reconstrucción de Afganistán<sup>5</sup>. Una vez más, el mayor error del proyecto fue que se acometió por EEUU de manera unilateral, sin coordinarlo con la UE, la ONU o el propio gobierno afgano. Quizá la relación entre esta búsqueda de rápidas mejoras y la cercanía de las elecciones presidenciales están en el origen del secretismo y falta de coordinación con que se acometió este cambio de rumbo<sup>6</sup>.

Para enderezar la situación no era necesario únicamente acometer medidas de tipo militar para frenar el avance de los insurgentes, era a todas luces necesario también acometer acciones que implicaran una clara mejoría en las condiciones de vida de los afganos y fortalecieran al gobierno de Kabul. Con estas ideas en mente, se celebró en Berlín, en el 2004, una conferencia de donantes en la que se logró comprometer ocho billones de dólares para los tres años siguientes. En 2006, en Londres, se revisó lo acordado en Berlín, estableciéndose el denominado *Afganistán Compact*, un programa que pretendía vincular a los donantes y al gobierno afgano en la realización de proyectos concretos y en plazos determinados, todo ello con la finalidad de dar un mayor impulso al proceso de reformas<sup>7</sup>. Uno de los problemas a afrontar que, a raíz de los acuerdos de Bonn, la ONU había actuado durante años, en muchos aspectos, como un gobierno *de facto*. Aspectos tan relevantes como la educación, la sanidad pública, el suministro de agua o la rehabilitación de carreteras, eran supervisadas por la ONU que, aunque consultaba con el gobierno afgano las líneas políticas a se-

5. Jones, Seth G. 2009.

6. Ahmed Rashid, 2008.

7. Mardsen, Peter, 2009.

guir, era la principal suministradora en estos campos y, de hecho, tenía un papel muy protagonista en la formulación de la estrategia a seguir. Los acuerdos de Bonn situaron a la ONU en una difícil tesitura al verse en la necesidad de colaborar con el nuevo gobierno en los procesos de tomas de decisiones mientras seguía supervisando la prestación de numerosos servicios, a la espera de que el nuevo gobierno fuera capaz de hacerse cargo de ellos. Además, la posición de la ONU en Afganistán, como ya hemos señalado en el Capítulo 3, no era todo lo fuerte que debiera, para afrontar este reto.

En 2008, los resultados no eran todo lo halagüeños que cabría esperarse<sup>8</sup> en lo referente al retorno de refugiados, el retorno masivo de 2002, forzado quizá por Irán y Pakistán o por esa urgencia propia de las situaciones post-conflicto por retornar para asegurar las propiedades frente a posibles demandas de terceros, demostró ser demasiado prematuro y condujo a que muchos de los retornados se vieran forzados a abandonar el país ante la falta de perspectivas. Hoy, la presencia de afganos en Irán y Pakistán sigue siendo muy numerosa y está motivada tanto por la falta de seguridad como por necesidades económicas. Directamente relacionado con el problema de los refugiados está el de la creación de riqueza y oportunidades de trabajo. Aunque puede decirse que la población, en general, no ha sentido grandes avances en este campo, debido principalmente a la falta de seguridad y de un estado de derecho que garantice una resolución justa de las disputas, carencias que han frenado las inversiones, impidiendo o entorpeciendo la ejecución de numerosos proyectos. A pesar de ello, hay aspectos en los que sí se ha mejorado. El campo en el que el éxito es más evidente es el de las telecomunicaciones, donde empresas como Roshan han creado una red de telefonía móvil que cubre casi todo el país. Las inversiones para la extracción de gas y minerales estaban obstaculizadas por la falta de un adecuado desarrollo legislativo siendo el único avance tangible en este campo el contrato firmado por *China Metallurgical*

8. Mardsen, Peter, 2009.

*Group* para explotar los yacimientos de cobre de Aynaq, al norte de Kabul. Se espera que para 2013 comience la extracción del mineral, una vez finalizada la infraestructura de transporte necesaria. Los intentos para establecer fábricas en Afganistán han fracasado por la falta de competitividad frente a rivales como China o Pakistán, debido en parte a la política de ausencia de barreras comerciales seguida por el gobierno afgano, que ha impedido un cierto grado de proteccionismo sobre la producción propia. Es en la construcción, debido sobre todo a las necesidades generadas en Kabul por la numerosa comunidad internacional, donde se han producido oportunidades de trabajo, aunque este *boom* debe considerarse pasajero y, como contrapartida, ha generado un notable incremento en el precio de la vivienda que no ha beneficiado a la creciente población urbana. En el campo de la educación, los avances cuantitativos son notables, a pesar de los ataques de la insurgencia a los centros escolares se ha pasado entre 2002 y 2008 de un millón de niños escolarizados a seis<sup>9</sup>. Por el contrario, donde se ha avanzado menos es en la calidad, tanto del profesorado como de las instalaciones y material escolar. En el campo del desarrollo urbano, los avances han sido muy escasos. La falta de medios del Ministerio de Desarrollo Urbano, ha hecho que esta responsabilidad resida principalmente en los ayuntamientos, apoyados por UN Habitat, la agencia de la ONU para estos asuntos, el Banco Mundial y algunas ONG,s. a pesar de los esfuerzos realizados, el enorme incremento de la población urbana ha desbordado todos los esfuerzos<sup>10</sup>. En cuanto al desarrollo de infraestructuras, el proyecto prioritario y de mayor envergadura ha sido el *Ring Road*, la carretera que debe enlazar las principales ciudades afganas y los enlaces de ésta con los países vecinos. Este proyecto ha contado con la colaboración de numerosos donantes internacionales y, a pesar de las dificul-

9. Otro dato significativo es el porcentaje de escolarización entre las niñas; mientras en algunas zonas rurales del Sur no pasa del 10%, en Herat o Kabul supera el 50%, lo que constituye un dato muy positivo.

10. Kabul, por ejemplo, ha pasado de tener menos de un millón de habitantes en 2002 a 4 en 2008.

tades derivadas de la acción de la insurgencia, particularmente en el Sur, puede considerarse un éxito y supondrá un apoyo inestimable para el desarrollo económico de Afganistán. Dentro todavía del capítulo de las infraestructuras, el acceso a la electricidad sigue siendo un problema en casi todo el país. Herat, gracias a su enganche a la red iraní, es la región más beneficiada en este sector. Su acceso a un suministro eléctrico regular y suficiente, ha permitido un crecimiento económico notable en la zona, impulsado por las inversiones iraníes.

En cuanto a la reforma del sector de la seguridad, puede considerarse que la situación del Ejército Afgano constituye un éxito en cuanto al grado de eficacia alcanzado; no puede decirse lo mismo en el caso de la policía, donde una larga tradición de corrupción y nepotismo siguen lastrando a esta institución, en la que no confían ni la población afgana ni la comunidad internacional. Las carencias en este campo han llevado al gobierno afgano a adoptar medidas como la creación de la Fuerza Auxiliar de Policía que suponía ni más ni menos que armar a las milicias tribales para que garantizaran la seguridad en sus propios territorios. Esta iniciativa, finalmente fracasada, fue muy criticada por lo que significa de cesión del monopolio de la violencia por el estado<sup>11</sup>. Otros la defendieron desde posturas puramente pragmáticas, alegando que es la única solución ante la falta de capacidad del gobierno afgano. En cualquier caso, una opción muy arriesgada y que entronca con la tradición de subvencionar a las tribus afganas para comprar la paz seguida por los británicos en el siglo XIX. Para terminar este repaso a la situación de Afganistán en el 2008, quedan dos sectores fundamentales en la reconstrucción de un estado: la justicia y la administración. La reforma del sector de la justicia fue asumida en los acuerdos de Bonn por Italia, bajo cuyo auspicio se han realizado importantes avances en la codificación de la normativa existente y se ha avanzado algo en la formación de los jueces. Sin embargo, los avances a la hora de desarrollar una estructura que haga posible la aplicación del derecho

11. Green, Dan, 2010.



han sido muy escasos y la realidad es que, a la hora de solucionar sus disputas, los afganos siguen recurriendo mayoritariamente a los sistemas tradicionales, únicos realmente efectivos a día de hoy. En cuanto a la reforma de la administración, el problema fundamental es el mismo que hemos visto en el caso de la policía; el nepotismo, que crea unos vínculos de dependencia que sobreviven incluso a la desaparición del «patrón», cuyos beneficiarios, desde los entresijos de la administración, pueden minar fácilmente la actuación de quien le haya sucedido con el ánimo de profesionalizar áreas concretas de la administración. Corrupción y clientelismo son así los lastres que impiden avances significativos en este campo.

En el campo humanitario, el principal problema, al menos desde la perspectiva de los agentes humanitarios, es que, paulatinamente, el esfuerzo humanitario en Afganistán había pasado a convertirse en parte de una operación de contrainsurgencia más amplia. Quizá no debería sorprenderle a nadie que eso fuera así, ya en los inicios del conflicto, cuando se inició la campaña aérea, el Presidente Bush declaró que «a la vez que batimos objetivos militares, lanzamos comida, medicinas y suministros a la hambrienta y castigada población de Afganistán» y el Secretario de Estado, Colin Powell, llegó a referirse a las ONG,s como «multiplicadores de fuerza»<sup>12</sup>. Se planteó así un problema que no ha dejado de crecer desde entonces: el de la consideración de la ayuda humanitaria como una herramienta más para conseguir objetivos políticos o militares, buscándose con ella ganarse el favor de la población, sus «corazones y mentes». Como tendremos ocasión de analizar más adelante, buscar con la ayuda humanitaria objetivos que van más allá de la satisfacción de necesidades humanitarias plantea, desde la perspectiva de los agentes humanitarios, serios problemas, por comprometer su neutralidad y seguridad.

Los conflictos de Irak y Afganistán presentan evidentes paralelismos. Aparte de similitudes evidentes como las de tratarse de dos países del mundo musulmán ocupados por una coalición

12. Conor Foley, 2008.

liderada por EEUU como consecuencia de los atentados del 11-S, existe otro paralelismo más relevante desde la perspectiva que aquí se analiza: en ambos casos, la coalición ocupante hubo de acometer una ingente labor de reconstrucción y estabilización para volver a la normalidad y en ambos casos, esta tarea se vio dificultada por una situación de inseguridad, mezcla de guerra civil y de reacción ante la ocupación, que dificultó la actuación humanitaria y de reconstrucción y que ayudó a enmarañar las relaciones entre actores civiles y militares. Pero no todo son similitudes entre ambos escenarios. Desde el punto de vista humanitario hay una primera diferencia de gran importancia: a diferencia de lo ocurrido en Irak, en Afganistán, antes de la ocupación, había trabajado un importante número de organizaciones humanitarias, algunas de ellas presentes en aquél país durante décadas. Otra diferencia deriva de la extrema pobreza de Afganistán, un país ya de por sí pobre, azotado por una larga guerra que ya antes de la aparición de los talibanes, lo había sumido en el caos y la miseria más absolutos. Como consecuencia de ello, las necesidades de reconstrucción en Afganistán eran mucho mayores que las de Irak, que además cuenta con la nada desdeñable ventaja de disponer de petróleo.

Según los analistas más destacados, el problema al que se enfrentaba Afganistán en el 2008, cuando un esfuerzo militar impresionante apenas lograba mantener a raya a unos talibanes que, siete años después de ser derrotados de una manera contundente, están presentes en el 80% del país y controlaban amplias zonas del mismo, deriva de que, en los momentos inmediatamente posteriores a la ocupación, no se implicaron los medios militares y económicos necesarios para consolidar la victoria. Una vez «liquidado» el problema iraquí, tanto la administración de EEUU, como occidente en general, volvieron los ojos hacia Afganistán, constatando que recuperar el tiempo perdido se iba a demostrar una tarea muy difícil. La política seguida en los años inmediatamente posteriores a la ocupación había impedido que la autoridad del gobierno de Karzai llegara más allá de los suburbios de Kabul, donde también estaba confinada la fuerza de estabilización, ISAF; la política no declarada de los EEUU había consistido en dejar en Kabul a un Karzai inoperativo, protegido por una fuerza multinacional confinada en la capital, recurriendo a las milicias de los señores de la

guerra para mantener su influencia en el resto territorio afgano<sup>13</sup>. Dejar el resto del país en manos de los señores de la guerra permitió que se volviera a la situación previa a la llegada al poder de los talibanes, una situación de injusticia y violencia que hizo que muchos acogieran con esperanza su llegada al poder ya que, a pesar de la rudeza de sus métodos, al menos garantizaba una cierta justicia y seguridad; lo mismo estaba volviendo a ocurrir ya que al derrocarse a los talibanes, en la mayoría de los casos, fueron sus predecesores los que les sucedieron en el poder, volviendo a los mismos abusos y corrupciones que les habían llevado a granjearse el odio de sus compatriotas y habían llevado al caos y la ruina al país en su conjunto. Sumado a ello, la falta de avances en la reconstrucción, tanto política como económica, hacía que la población no se sintiera especialmente identificada ni con el gobierno de Karzai, ni con las fuerzas extranjeras que lo sostenían. Una vez más, una guerra ganada y una paz perdida que ahora se quería ganar.

Pero habría que esperar unos cuantos años para que el estancamiento de la situación y la sucesión de errores y fracasos mostraran la necesidad de una nueva orientación para la misión en su conjunto; mientras tanto, la nueva política que se inicia en Afganistán a finales del 2003 puede resumirse en tres líneas de acción. Por una parte, se pretendía afianzar la situación de las zonas no amenazadas por la insurgencia, realizando proyectos que mejoraran de forma ostensible la situación de la población. Por otra, se buscaba recuperar las zonas del sur y este del país que, *de facto*, estaban controladas por la insurgencia. Por último, se consideraba fundamental hacer que la autoridad del gobierno de Kabul fuera efectiva y alcanzara a todo el país. Para conseguir estos objetivos se adoptaron medidas en todos los frentes. Se acometió, por fin, la tarea de desarmar a los señores de la guerra y de crear un ejército afgano. Se potenció el gobierno de Kabul y se trabajó para conseguir que los gobernadores provinciales y los jefes de policía fueran nombrados por Kabul y respondieran ante el gobierno central y se dio un impulso a la reconstrucción. Para hacer efectivas estas decisiones, se consiguió al fin forzar la oposición del gobier-

13. Raashid Wali Janjua, 2009.

no de EEUU e ISAF salió de Kabul y se extendió por todo el país. A la vez, se impulsó la participación internacional en el proceso de reconstrucción; numerosos países asumieron el reto de responsabilizarse de la reconstrucción en una provincia concreta, creando su correspondiente equipo de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Team, PRT*).

ACBAR ofrece un resumen muy interesante de la realidad en Afganistán en 2008: en lo referente a los problemas que en ese momento lastraban el proceso de reconstrucción: «Cerca de dos terceras partes de la ayuda extranjera se recibe al margen del Gobierno afgano, menoscabando así los esfuerzos por desarrollar unas instituciones públicas eficaces, sobre todo a nivel provincial. Esto se debe en parte a los problemas en la ejecución del presupuesto, la debilidad de gobierno, una capacidad insuficiente en cuanto a recursos humanos gubernamentales, y la corrupción generalizada... Existe una falta de coordinación entre los donantes, y entre éstos y el Gobierno. Según una encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muy poca, si alguna, de la ayuda técnica aportada en 2005 por el BAD, la CE, Alemania, Japón o el Reino Unido se empleó en programas coordinados y coherentes con la estrategia del gobierno, y tan sólo una tercera parte de la labor de análisis de los donantes se realizó de manera conjunta... Los donantes no cumplen con el compromiso asumido en el ‘Pacto de Afganistán’ de esforzarse por hacer un buen uso del dinero de los contribuyentes. Unas proporciones enormes de ayuda se pierden en beneficios corporativos de contratistas y subcontratistas, beneficios que en ocasiones pueden llegar a superar el 50% en un único contrato. La falta de transparencia en los procesos de compra y en las licitaciones impide la competencia y la eficacia. Una gran cantidad de la ayuda acaba destinada a pagar los elevados sueldos, generosas prestaciones y demás gastos del personal extranjero que trabaja para las empresas de consultoría y los contratistas... Hay poca transparencia respecto de los donantes, y escasos mecanismos de rendición de cuentas, o para realizar una labor eficaz de vigilancia, seguimiento y evaluación»<sup>14</sup>.

14. Waldam, Matt, 2008.

## LAS ZONAS DE DESARROLLO AFGANAS (ADZ)

Tres problemas aparecían ya como las mayores amenazas al proceso iniciado: la corrupción de la administración afgana, que restaba legitimidad tanto a su gobierno como a las instituciones internacionales que le apoyaban. La droga, convertida en la principal fuente de riqueza en gran parte del país y que hacía recelar a los beneficiarios de su producción y comercialización de unas fuerzas que pretendían acabar con esta fuente de riqueza sin, al menos aparentemente, ofrecer alternativas. Y por último, la incapacidad del gobierno afgano y sus aliados para garantizar la seguridad en grandes áreas del país, arrojando a la población en los brazos de quienes sí estaban en condiciones de garantizarla, aunque hubiera que pagar un alto coste en términos de libertades individuales. Este último aspecto resultaba especialmente crítico, ya que estaba suponiendo la «pérdida» de amplias zonas del país a manos de la insurgencia a falta de otra autoridad real a la que acogerse. La realidad es que en amplias zonas del país, en el año 2006, la autoridad del gobierno de Kabul era algo absolutamente ajeno a la realidad cotidiana de la población, que en su lugar veía que los talibanes habían establecido una completa administración, capaz de garantizar la seguridad y de impartir justicia. Ante esta situación, se planteó como prioritario extender la autoridad del gobierno, de forma paulatina, a todo el territorio, desarrollándose para ello el concepto de Zona de Desarrollo Afgana (*Afghan Development Zone*, ADZ). El concepto de ADZ surge en la primavera del 2006 y se encamina a extender la autoridad del gobierno afgano en un proceso que se inicia por la actuación de fuerzas militares de ISAF y del ejército afgano, el ANA, cuya misión es expulsar a los insurgentes de una zona concreta y asegurarla para que, a continuación, se inicien dos tipos de proyectos. Por una parte los denominados *Quick Impact Projects*, proyectos de impacto rápido, no excesivamente costosos, con un plazo de ejecución corto y que satisfacen necesidades inmediatas de la población: la reconstrucción de una escuela o un canal de irrigación o la excavación de un pozo son ejemplos de este tipo de proyectos. Estos proyectos son acometidos por las propias unidades militares y con ellos se trata de que los beneficios de la nueva situación sean evidentes

de modo inmediato y ganarse así el favor de la población. A ellos seguirían los proyectos de reconstrucción a largo plazo, más costosos, acometidos inicialmente por agencias internacionales mientras se va implantando una administración efectiva ligada al gobierno de Kabul. La idea era ir creando «islas» de seguridad y desarrollo, bajo control del gobierno afgano que, como una mancha de aceite, se irían extendiendo por todo el país.

Esta política, acordada entre el gobierno de Karzai e ISAF, recibió muchas críticas. Las agencias civiles, en general, la criticaron por entender que suponía subordinar su actuación a los planes militares de ISAF. Desde otra perspectiva, algunos gobiernos lo consideraron como una intromisión en la libertad de actuación de sus PRT,s, al determinar el plan de operaciones correspondiente las zonas en que debería actuarse, en función de la definición de las ADZ,s<sup>15</sup>. Desde el norte, la zona más pacífica del país, se criticaba un sistema que premiaba a las zonas más rebeldes, dirigiendo hacia ellas la mayor parte de los fondos, para apoyar la estrategia de pacificación<sup>16</sup>. El caso es que el concepto de ADZ supone el primer intento de abordar el problema afgano aplicando de hecho el Enfoque Integral, antes de haberse definido claramente tal concepto. Las reticencias que suscitó fueron las que posteriormente aparecerán ante cualquier intento de ligar la acción humanitaria a proyectos políticos de mayor alcance y de subordinar las agencias nacionales a una política de carácter global dirigida, al menos

15. El gobierno español entre los que manifestaron serias reticencias ante este concepto. Una de las primeras ADZ,s estaba prevista en la Provincia de Herat.

16. De hecho, este ha sido un problema recurrente y aún presente en Afganistán. Según ACBAR, «Algunos de los principales donantes dedican una proporción excesiva de la ayuda a las provincias del sur, donde la insurgencia es mayor; si fuera un estado, la provincia de Helmand sería, por sí sola, el quinto mayor destinatario de fondos de USAID, la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional. Estas diferencias quedan reflejadas también en las pautas de gasto conjunto de gobierno y donantes: para el periodo 2007-2008, las provincias con mayor índice de inseguridad como son Nimroz, Helmand, Zabul, Kandahar y Uruzgán recibirán más de 200 dólares por persona, mientras que otras tantas provincias recibirán menos de la mitad de esa cantidad, y otras, como Sari Pul o Takhar, recibirán menos de un tercio». Waldam, Matt, 2008.

en teoría, por el gobierno de Kabul. De hecho, la mayor parte de las ONG,s consideraron que operar en áreas recientemente recuperadas por las fuerzas internacionales era poco seguro y que la dinámica sugerida por el concepto de ADZ suponía aceptar su propio fracaso a la hora de operar al margen de las fuerzas militares<sup>17</sup>. La idea no dio los frutos deseados, pero es interesante resaltar cómo por primera vez se realizó un planeamiento a nivel nacional y en el que se integraban completamente las acciones militares y de reconstrucción. El problema es que en el planeamiento no participaron quienes debían realizar las acciones de reconstrucción y en el diseño de los proyectos de ayuda se tuvieron más en cuenta los objetivos de ISAF que las necesidades de la población.

El concepto de ADZ,s se hace realidad en un momento en que ISAF, bajo el mando del Teniente General británico Richards, asume un papel marcadamente ofensivo. De hecho, las ADZ,s son parte de esta estrategia que supuso la realización de acciones militares de carácter ofensivo en las provincias del sur que, a la postre, resultaron contraproducentes. Estas acciones produjeron grandes daños humanos y materiales en una población que, a cambio, no vio mejoras sustanciales en sus condiciones de vida ya que, con carácter general, no se consolidaban los objetivos ocupados, que volvían a quedar a merced de los insurgentes, con los consiguientes problemas para quienes habían mostrado cualquier tipo de apoyo a las fuerzas de ISAF o al gobierno de Kabul. Además, atacar los bastiones de la insurgencia en el sur supuso meter la mano en el avispero: a partir de ese momento, ahora sí como una mancha de aceite, la insurgencia fue extendiéndose hacia el norte, hacia zonas en las que nunca antes había actuado. Los españoles de Herat y Qala-e-Naw pueden dar buena fe de ello. El efecto que todo ello causó en la población afgana hizo que se conociera al general Richards como «el *mullah* Richards» por el gran número de adeptos a la causa talibán que logró generar.

17. Mardsen, Peter, 2009.

## LA OPERACIÓN MEDUSA

Como parte de esta estrategia ofensiva y de los criterios en que se basaban las ADZ,s es interesante analizar un ejemplo paradigmático de esta nueva forma de actuar, la «Operación Medusa», llevada a cabo a finales del Verano de 2006 en la provincia de Kandahar. Esta operación se desarrolló entre Agosto y septiembre y en su ejecución participaron fuerzas de Afganistán, EEUU, Canadá, Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca, cuya misión consistía en derrotar a los Talibanes presentes en la zona de Pashmul que amenazaban directamente tanto a la ciudad de Kandahar como a la *Ring Road*<sup>18</sup>, todo ello para crear las condiciones que permitieran el establecimiento de una ADZ.



Figura 5-1  
El valle del Pashmul

18. El conocido como *Ring Road*, carretera que circunvala el país, construida por estadounidenses y soviéticos antes de la invasión de 1979 y cuya restauración era un objetivo estratégico del gobierno afgano e ISAF



Las operaciones se dividieron en cuatro fases, dirigidas a fijar al enemigo, batirlo, asegurar el área y, por último, lo que podríamos denominar «acciones post-batalla»: las acciones encaminadas a conseguir una rápida vuelta a la normalidad de la zona, empezando por limpiar el campo de batalla, eliminando o señalizando todo tipo de municiones y explosivos, para permitir un retorno seguro de la población a la zona. En estos primeros momentos debía iniciarse la evaluación de daños y la estimación de necesidades urgentes. A continuación se iniciaría la reconstrucción de infraestructuras esenciales, aquéllas cuya rehabilitación era precisa antes de iniciar el retorno de los desplazados y, simultáneamente, se produciría el retorno de la población, a la que habría que apoyar hasta que fuera autosuficiente, proceso que debería ser dirigido por las autoridades locales con el apoyo de las organizaciones internacionales. Los trabajos prioritarios en esta fase debían consistir en la reparación de viviendas, carreteras y canales de irrigación, necesarios para hacer posible el retorno de la población. En este momento se debían identificar y realizar los trámites para financiar los proyectos a largo plazo, menos urgentes pero más ambiciosos. Las actividades a realizar en esta fase implicarían la contratación de locales para su ejecución, aplicando el procedimiento, muy generalizado en Afganistán, de «Comida por trabajo», una manera de distribuir ayuda más aceptable desde el punto de vista de la dignidad del que la recibe que la mera distribución de ayuda gratuita. Por último, se iniciarían los proyectos de reconstrucción y desarrollo a largo plazo.

Estas acciones debían iniciarse con la participación exclusiva de las fuerzas militares que, paulatinamente, irían transfiriendo responsabilidades a las autoridades locales, convenientemente respaldadas por las organizaciones internacionales presentes en la zona. De esta forma, en el momento en que se iniciaran los proyectos a largo plazo, la labor de ISAF debía quedar reducida a proporcionar seguridad. La transferencia ordenada de responsabilidades del mando militar a los elementos civiles se consideraba una de las claves del éxito de la operación. Otra era conseguir que las autoridades locales asumieran un papel protagonista en las fases posteriores, evitando que, de cara a la población, se diera la sensación de que actuaban en un segundo pla-

no, a remolque de las organizaciones internacionales: la política de la «cara afgana», encaminada a reforzar la autoridad de la administración afgana haciéndola aparecer como protagonista ante la población, era una de líneas estratégicas de ISAF en aquellos momentos.

Conviene reseñar que, según el Acuerdo Técnico firmado con el Gobierno Afgano, ISAF no tiene obligación de indemnizar o reparar los daños ocasionados por sus fuerzas en el desarrollo de sus misiones. La aplicación de esta exención no sería el mejor camino para lograr la confianza y el apoyo de la población afgana, por lo que la política de ISAF era indemnizar los daños ocasionados por sus fuerzas. Sin embargo, la inexistencia en aquellos momentos de fondos OTAN para cubrir estos gastos<sup>19</sup>, hacía recaer en las naciones a las que pertenecían las fuerzas que ocasionaban el daño la decisión sobre la procedencia o no de la indemnización y el procedimiento para hacerla efectiva. Para indemnizar por los daños ocasionados por las fuerzas de EEUU, existe un Programa de Asistencia Civil responsable de asistir a los afganos que hayan sufrido cualquier tipo de daño como consecuencia de la actividad militar de fuerzas de EEUU, con independencia de que éstas hayan incurrido o no en algún tipo de responsabilidad. Otros países carecen de un fondo de esta naturaleza y las indemnizaciones, en el mejor de los casos, se producen después de farragosos trámites administrativos. En el caso de los daños derivados de la Operación Medusa, existía la firme decisión de compensarlos en cualquier caso; para ello, estaba previsto que en el momento en que finalizaran los combates, las fuerzas de ISAF iniciaran de inmediato las reparaciones de emergencia en edificios e infraestructuras dañados por los combates. La responsabilidad de continuarlos, en cuanto las condiciones de seguridad lo permitieran, sería de las autoridades afganas, apoyadas por las organizaciones internacionales presentes en la zona.

19. Me complace saber que a día de hoy esos fondos sí existen. En 2006, desde el Cuartel General de ISAF, me correspondió iniciar los trámites para conseguirlo.

Antes del inicio de la operación ya había en la provincia de Kandahar presencia de desplazados debido a la sequía que desde hace años azota a esta región y que ha ido forzando a gran parte de la población rural a abandonar las zonas rurales y dirigirse a la capital en busca de trabajo o del apoyo de familiares y allegados. Es muy difícil estimar el número de estos desplazados ya que, además de enfrentarnos con unos censos de población muy deficientes, muchos de ellos se alojaban en casas de familiares, sin que constara su número ni su situación. De hecho, la cuantificación de las necesidades de apoyo humanitario fue, a lo largo de toda la operación, un problema difícil de solucionar y que dificultó grandemente el planeamiento. Se calculaba que el número de personas que abandonaría la zona oscilaría entre las 5.000 y las 10.000 familias (6 personas por familia). Finalmente, el número de familias que recibieron ayuda, único modo de cuantificar a los desplazados, fue de unas 15.000.

Antes de iniciarse las operaciones se alertó a la población, que comenzó a abandonar la zona, que quedó prácticamente deshabitada una vez comenzaron los combates. Los desplazados siguieron mayoritariamente dos direcciones: hacia Kandahar y directamente hacia el sur, hacia el desierto, con la esperanza de un rápido regreso a sus hogares. El apoyo a estos desplazados debe considerarse en dos fases: en la primera se les apoyaba mientras se encontraban alejados de sus hogares; la segunda fase correspondía a las acciones encaminadas a permitir a este personal reanudar su vida, en sus lugares de origen, una vez finalizados los combates. Este regreso interesaba que se produjera cuanto antes y de modo controlado y para apoyarlo, habida cuenta que el personal retornado no dispondría inicialmente de recursos en la zona, se disponía en Kandahar de ciertas capacidades, en manos del Programa Mundial de Alimentos, el Alto Comisionado para los Refugiados, el Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural y la propia ISAF.

Según las directrices del Presidente Karzai, el Gobernador de Kandahar sería el responsable de coordinar las operaciones, auxiliado por las organizaciones internacionales presentes en la zona. Por parte de ISAF se pretendía una rápida transferencia de las responsabilidades a las autoridades afganas y que fueran las or-

ganizaciones internacionales las que les respaldaran en primera instancia, prestando los apoyos necesarios y auxiliando en la dirección. Por parte del Gobierno provincial se activó un Centro de Gestión de Desastres (*Disaster Management Centre*, DMC) en el que participaban todos los organismos civiles y militares implicados y cuya primera misión consistió en registrar al personal desplazado, para determinar su número y situación, distribuyendo cartillas con las que tenían acceso a las ayudas. Con el asesoramiento y apoyo de ISAF y otros organismos internacionales, su rendimiento fue satisfactorio y se consiguió uno de los objetivos a largo plazo de ISAF: que la población afgana viera una «cara afgana» gestionando la ayuda. La estructura que se organizó para coordinar las tareas de reconstrucción se basó en la idea de dar el máximo protagonismo a las autoridades locales y descentralizar la responsabilidad en cuanto a la priorización de los proyectos, sin dejar de estar presentes en el proceso de decisión, para asesorar y evitar decisiones viciadas.

La misión encomendada a las unidades tácticas, una vez finalizados los combates, era la de asegurar la zona para facilitar el retorno de los desplazados y enlazar con los líderes locales reales para ir identificando los proyectos de reconstrucción más urgentes. Para cumplir con este cometido, el mando Regional Sur, responsable de la zona, solicitó al Jefe de ISAF la incorporación inmediata de tres equipos CIMIC para la valoración inicial de daños. Estos equipos debían estar constituidos por expertos en CIMIC e ingenieros, acompañados de los correspondientes elementos de seguridad, comunicaciones y apoyo. El planeamiento de la operación no había previsto esta necesidad y la negativa de los países a los que se solicitó la colaboración, entre ellos España, por su falta de interés en involucrarse en este tipo de acciones ofensivas<sup>20</sup>, hizo que sólo pudiera contarse finalmente con

20. Los acuerdos que cada nación firma antes de desplegar fuerzas bajo mando multinacional, incluyen habitualmente lo que se suele denominar CAVEATS: restricciones para el uso de las fuerzas propias. En el caso de Afganistán, muchos países exigían autorización previa para desplegar fuerzas propias fuera de la zona en la que actuaban habitualmente, de forma que el Jefe de ISAF no podía disponer de ellas libremente.

un equipo, lo que limitó la capacidad de evaluar los daños producidos por los combates. Finalmente, la situación de seguridad limitó grandemente las posibilidades de actuación de los equipos disponibles que debieron permanecer dentro de sus bases más tiempo del previsto.

Alrededor del 20 de septiembre se produjo una situación que, aunque no deseada, era predecible: los desplazados comenzaron a retornar a sus lugares de origen masivamente y sin control; el deseo de llegar a sus hogares antes del inicio del Ramadan (23 de septiembre) y el temor a que otros se adelantaran en el retorno y plantearan problemas en cuanto a la titularidad de casas y tierras fueron, con toda probabilidad, los factores que aceleraron este proceso, que planteaba dos problemas, uno de planificación de apoyos, por no poderse estimar qué necesidades iba a haber en los lugares de origen y en los de destino. Otro problema era de seguridad, ya que la zona no estaba totalmente asegurada quedando zonas en las que no se podía garantizar la inexistencia de minas o explosivos. Entre el 20 y el 22 de septiembre, entre 4.000 y 5.000 familias habían retornado, según información proporcionada por los líderes locales y organizaciones internacionales. El 23 de septiembre se anunciaba que la zona había quedado limpia y el retorno podía comenzar. Los dos puntos de distribución de ayuda organizados en la zona por el Programa Mundial de Alimentos (WFP) constituyeron el mejor medio para conocer el ritmo de llegada de desplazados. En este sentido, por parte del Gobernador y de WFP, se criticó a las fuerzas de ISAF por distribuir ayuda sin coordinarlo con ellos impidiendo así el control del número de retornados e impidiendo un reparto justo y acorde con las necesidades reales. Por parte de las unidades que realizaron este reparto se alegó que sólo se distribuyó ayuda a familias necesitadas que no tenían otra posibilidad de obtenerla. En cualquier caso, a partir de estas quejas, la distribución de ayuda por ISAF se realizó con presencia de representantes de WFP para mejorar la coordinación.

A primeros de octubre, la situación dio un vuelco inesperado: debido a diferentes razones los insurgentes volvieron a infiltrarse en la zona, no en número suficiente para realizar acciones en fuerza, pero sí para realizar emboscadas y ataques con ar-

tefactos explosivos. Esta situación produjo un doble efecto: la negativa de las organizaciones internacionales y ONG,s a trabajar en la zona en tanto no se asegurara su seguridad, lo que paralizó los proyectos previstos, y el retorno de gran parte de la población a zonas más seguras, invirtiendo el movimiento realizado anteriormente. De hecho, parte de los desplazados se limitó a desplazarse a la zona para comprobar la situación de sus propiedades, volviendo a la zona de Kandahar en el mismo día. Dado que parte del problema podría provenir de las facilidades que existían en Kandahar para recibir ayuda, se adoptó la decisión de cortar esta ayuda para forzar el retorno, en un momento en el que se estimaba que sólo un 10/15% de los desplazados se encontraba en sus hogares y la zona donde se habían producido los combates permanecía prácticamente vacía, convirtiéndose en un santuario perfecto para el retorno de los insurgentes.

La operación Medusa muestra, a pequeña escala, errores muy repetidos en Irak y Afganistán: la falta de un planeamiento de las necesidades post-conflicto adecuado e integrado en el conjunto de la operación y la falsa creencia de que en esta fase se requieren menos fuerzas que en la de operaciones decisivas, han sido las causas principales de la negativa evolución de estos conflictos. Estos errores, a escala táctica, fueron determinantes en el relativo fracaso de esta operación: En primer lugar, las necesidades de seguridad y reparación de daños inmediatas a la finalización de los combates no se planearon como parte integral de la operación, de modo que se empezó a trabajar en la generación de medios y en los procedimientos de ejecución cuando el tiempo disponible era ya muy limitado. En segundo lugar, finalizados los combates, las fuerzas disponibles en la zona no fueron suficientes para garantizar la seguridad durante las fases posteriores, lo que impidió explotar el éxito obtenido: Los objetivos últimos de la operación no se pudieron alcanzar.

En otro orden de cosas, la estimación de las familias necesitadas de ayuda fue en todo momento un problema que condicionó el planeamiento. Un contacto más estrecho con los líderes reales de las comunidades de la zona, o con las organizaciones que venían realizando trabajos de ayuda a la población de la zona podía haber permitido una mejor estimación del número de familias que

realmente iba a necesitar ayuda: el control de la población se logró fundamentalmente a través de los consejos de ancianos de las tribus (Shuras). Lo realmente importante en una situación de crisis no es quién debería ostentar el poder, sino quién lo ostenta realmente. Por último, debe valorarse en todo momento el «efecto llamada» que la distribución de ayuda puede tener en una población siempre necesitada y debe intentar evitarse la perpetuación del apoyo. Muchos de los desplazados en Kandahar llevaban meses residiendo en la zona sin necesitar ayuda; cuando ésta empezó a distribuirse, se acogieron a ella y mientras encontraron ayuda suficiente en Kandahar, la mayoría de las familias optó por no regresar a sus hogares, lo cual fue en detrimento de los intereses de todos los implicados en la operación.

#### LA EVOLUCIÓN DE ISAF

En el momento en que conocí a Mike Pillinger, agosto del 2006, formaba parte del Cuartel General de ISAF, como miembro, al igual que yo, de CJ9, la célula responsable de la cooperación cívico-militar; dentro de ella era responsable de la coordinación de las actividades de ISAF con las organizaciones internacionales y no gubernamentales que actuaban en Afganistán. Durante más de veinte años, Mike había trabajado para la Organización Internacional para la Migración (*International Organization for Migration, IOM*)<sup>21</sup>, desarrollando tareas relacionadas con procesos de desarme en diferentes partes del mundo. Por cierto, tardé unos cuantos días en descubrir que hablaba perfectamente español; no podía ser de otra manera ya que, como supe después, pasó su infancia en Valladolid y mantiene una estrecha relación con España ya

21. Organización intergubernamental vinculada a las Naciones Unidas responsable de promover políticas humanas y ordenadas en el movimiento de personas a través de fronteras. Apoya a los emigrantes, facilita su retorno,... su vinculación indirecta a la ONU la convierte en una herramienta que permite a ésta actuar allí donde no es posible o conveniente obtener un mandato de esta organización. Ha jugado un papel fundamental en los procesos de desarme en el marco de operaciones post-conflicto.

que su familia es propietaria de una casa en el impresionante pueblo de vallisoletano de Uruña.

En 2006 IOM firmó con la Organización del Atlántico Norte (OTAN), un Memorandum de Entendimiento (*Memorandum of Understanding*, MoU) para mejorar la cooperación en caso de desastre natural, emergencias complejas y situaciones post-conflicto, proporcionando para ello a la OTAN, cuando fuera preciso, personal especializado en gestión de emergencias y ayuda al desarrollo. En aplicación de este acuerdo, cuando el Cuerpo de Ejército de Reacción Rápida de la OTAN (*Allied Rapid Reaction Corps*, ARRC) <sup>22</sup> se hizo cargo del liderazgo de ISAF en el primer semestre del 2006, incluyó en la plantilla de su Sección de Cooperación Cívico-Militar (CJ9), dos civiles. Uno de ellos era Mike, que permaneció durante un año en Kabul ocupando el puesto de Asesor de Desarrollo. Mike actuaba como asesor en asuntos de desarrollo (*Development Advisor*, DEVAD) y su cometido principal era hacer accesible al cuartel general de ISAF la experiencia acumulada por IOM en la gestión de emergencias y proyectos de desarrollo, así como facilitar los canales de relación con organizaciones internacionales y no gubernamentales con los que IOM tiene una relación privilegiada. No debemos pasar por alto el hecho de que muchas ONG,s son reacias a relacionarse con las organizaciones militares; estas reticencias son vencidas, al menos parcialmente, si el interlocutor es un civil que, además, procede del campo de la cooperación internacional. La integración del representante de IOM en el estado mayor de ISAF y su participación tanto en el planeamiento de las acciones como en su conducción fue una vía más, muy efectiva, en el intento de coordinar las acciones de todos los actores con responsabilidades en la reconstrucción y desarrollo de Afganistán y de coordinar el empleo de los recursos disponibles a la hora de dar respuesta a situaciones de crisis.

22. El Cuartel General del ARRC, organización multinacional, con un componente británico mayoritario, fue el primero de los CG,s multinacional puesto a disposición de OTAN para permitir a ésta una capacidad de respuesta rápida. Actualmente, es uno de los CG,s de despliegue rápido de la Alianza.



Esa primera integración de civiles en el estado mayor de ISAF puede considerarse como un primer paso en la dirección de integrar consideraciones de tipo humanitario en el planeamiento militar en operaciones de estabilización y de mejorar las relaciones y la coordinación con los actores dedicados a este campo; sin embargo, no podemos pasar por alto que, en este momento, los civiles no pasan de jugar el papel de asesores, sin tener poderes ejecutivos. A este primer paso han seguido otros mucho más ambiciosos. Unos se han dado en el seno de algunos PRT,s, como el danés o el británico, en los que la integración del elemento militar y civil es plena y el mando de la PRT en su conjunto, corresponde al elemento civil o al militar en función del peso relativo de cada uno en el desarrollo de las operaciones; peso relativo que es variable en el tiempo, de forma que en las fases iniciales de la operación, será normal que el peso militar sea mayor, y corresponda a un militar el mando del PRT, mientras que, una vez que las operaciones militares van cediendo terreno a las de reconstrucción, asume el mando un civil, normalmente perteneciente al ministerio de asuntos exteriores correspondiente. Hoy, los PRT,s danés y británico tienen un jefe civil.

La evolución de la situación en Afganistán donde, a pesar de las relativamente numerosas victorias tácticas, no se producían avances significativos que pudieran permitir vislumbrar un final exitoso a corto plazo fueron poniendo de manifiesto que algo se estaba haciendo mal y que los errores que se estaban cometiendo, fueran los que fueran, estaban conduciendo a un retorno triunfal de los talibanes a muchas partes del país. Al igual que ocurriera en la primera «talibanización», la falta de una autoridad efectiva, la ausencia de justicia, la corrupción generalizada,... son los factores que hacen que, para muchos, la vuelta de los talibanes vuelva a ser más una solución que un problema. Esta situación sufre un cambio radical en los primeros meses de 2009, poco después del triunfo de Obama en las elecciones presidenciales de los EEUU, cuando, en un acto con pocos precedentes en la historia de este país, el General al mando de ISAF, Mc Kiernan, es cesado y sustituido por el general McChrystal quien, con un equipo completamente nuevo, impulsará un cambio radical en las operaciones de ISAF. El tiempo dirá si este cambio,

además de radical, llega a ser decisivo, pero vale la pena analizar las premisas en las que se basa <sup>23</sup>.

Las operaciones de Afganistán han pasado para los EEUU de ser una campaña de operaciones especiales, encaminada a capturar miembros de Al Qaida, a una de contrainsurgencia con unos objetivos y unas necesidades mucho más amplias <sup>24</sup>. El General McChrystal, como jefe de ISAF, lo asumió perfectamente comprendiendo que el objetivo fundamental de la operación no podía ser derrotar al enemigo, como lo había venido siendo, sino que era necesaria una estrategia global de contrainsurgencia, complicada por la necesidad de reconstruir Afganistán <sup>25</sup>. Esta nueva estrategia comenzó su andadura con la aprobación en agosto de 2009 del Plan de Campaña Integrado Cívico-Militar (*Integrated Civilian-Military Campaign Plan*, ICMCP) y con el anuncio de una campaña de contrainsurgencia completa <sup>26</sup>.

El análisis que McChrystal hace de la situación en Afganistán a principios de 2009 no puede considerarse demasiado novedoso y se basa en la idea, ya muy repetida, de que la victoria en Afganistán sólo podrá conseguirse si los afganos ven que el proceso les aporta seguridad, un gobierno efectivo y progreso económico, lo que implica que el centro de gravedad de las operaciones no debe ser derrotar a los insurgentes, sino ganarse a la población; en sus propias palabras: «Los insurgente no tienen capacidad para derrotarnos, son nuestros errores los que nos pue-

23. El cese en junio de 2010 del Gral McChrystal como consecuencia de una polémica entrevista concedida a la revista *Rolling Stones* no tiene que ver, al parecer, con desacuerdos con la Casa Blanca en cuanto a la política a seguir en Afganistán. La llegada de Petraeus para sustituirle parece confirmar que no habrá cambios en la política iniciada por su predecesor.

24. Desde 2001, la postura oficial de la casa Blanca era que en Afganistán no se luchaba contra la insurgencia, sino contra el terrorismo. Ahora se cambiará esta postura y se hablará claramente de campaña de contrainsurgencia

25. Para algunos, las fronteras entre estabilización y contrainsurgencia son tan difusas, que consideran que «cualquier acción de estabilización y reconstrucción es, ante todo, una gran COIN». Yuste Echarren, Pablo y Colom Piella, Guillem, 2010

26. Hampsey, Russell y Mckenna, Sean P. 2010.

den derrotar.» La ausencia de avances significativos en estas tres direcciones ha venido siendo la vía por la que el apoyo de la población ha ido decantándose hacia los talibanes, que sí son capaces de proporcionar cierta seguridad y justicia, aunque sea de una forma inaceptable para nosotros. Otros aspectos considerados como vitales en el progresivo desapego de la población son las bajas civiles producidas, principalmente, por las acciones aéreas de ISAF: 1.700 en 2007 y 2.100 en 2008<sup>27</sup>, así como la actitud hacia la población afgana, muchas veces prepotente, de algunos contingentes de ISAF. La falta de integración de los planeamientos civil y militar, las reticencias por parte de los Equipos de Reconstrucción Provincial, es decir, de las naciones integrantes de la coalición, a dejarse coordinar en los aspectos no puramente militares y la tendencia a relegar a las autoridades afganas a un segundo plano aparecían como otras de las claves del problema. Ante todo ello, McChrystal lanzó una estrategia muy diferente a la seguida hasta entonces y que ponía el acento no en las victorias militares sobre el terreno, sino en conseguir el apoyo de la población afgana a través de una mejora visible en sus condiciones de vida: seguridad, gobierno y progreso económico.

El lema acuñado, «*As civil as possible, as military as necessary*» (Tan civil como sea posible, tan militar como sea necesario) es muy significativo sobre el cambio que se quería acometer y que comenzó por reestructurar el propio Cuartel General de ISAF en el que, junto a las tradicionales Divisiones de Operaciones y Apoyo, se creó una tercera de Estabilidad, con fuerte presencia civil: De hecho, de las tres áreas en que se organizó la División, dos

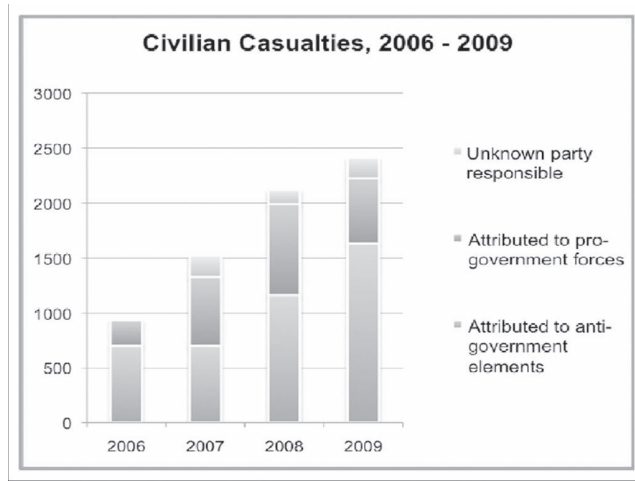
27. Pese a que las bajas civiles han sido en este conflicto muy inferiores a las de los anteriores y el mayor porcentaje de ellas ha sido producido por la insurgencia, la población en general, siente que las operaciones de ISAF producen un número innecesario de bajas y esta percepción es más importante que el dato estadístico objetivo. Lo mismo puede decirse en lo referente a los daños a la propiedad, infinitamente inferiores a los de los conflictos anteriores, pero que, debido a la falta de mecanismos rápidos de compensación, generan resentimiento entre los afectados y una sensación generalizada entre la población de que las fuerzas internacionales actúan de forma irresponsable y no son sensibles al daño que ocasionan.

estaban mandadas por civiles, mientras la tercera lo estaba por el general español Alberto Corres. En esta División, se crearon células específicas de Bajas Civiles, Anticorrupción y de Reconstrucción y Desarrollo, para atacar tres frentes fundamentales en los que no se estaba consiguiendo el éxito necesario. En lo referente a las bajas civiles, se difundieron directrices en el sentido de que, cuando para repeler una agresión o atacar un objetivo, se pusiera en riesgo a la población civil, debería actuarse dando prioridad a la evitación de estas bajas, aunque ello implicara romper el contacto con el enemigo. En la misma línea, se insistió en que el trato con la población civil debería ser lo más cercano y cordial posible, abandonando posturas prepotentes o que sacrificaran esta cercanía para preservar la propia seguridad. Un ejemplo del cambio de actitud pretendido es el que hace referencia a la forma de conducirse de los convoyes de ISAF. Algunos contingentes, para evitar cualquier tipo de ataque, acostumbraban a practicar una conducción muy agresiva, que incluía expulsar de la carretera a los vehículos civiles que se interponían en su camino o encañonar y ordenar que se alejaran a los que se aproximaban por su retaguardia. Este tipo de actitudes, muy poco apropiadas para ganarse el apoyo de la población, debían acabar, según las nuevas directrices.

En las operaciones militares siempre se ha procurado reducir el número de bajas civiles. En conflictos como el iraquí y el afgano, en los que ganarse a la población es uno de los objetivos, con más motivo. Cada baja civil que se produce en estos conflictos es, aparte de una desgracia en sí misma, un problema en el plano interno por alejar a la población de sus supuestos liberadores y un problema en el plano externo, por crear tensiones con las opiniones públicas de las naciones de origen de las fuerzas. En Afganistán, el problema de las bajas civiles ha sido, desde 2001, fuente de tensiones entre el gobierno de Karzai y las fuerzas de la coalición y una de las causas más evidentes del creciente desapego de la población con respecto a las fuerzas de ISAF e, indirectamente, del gobierno afgano. Consciente de ello, McChrystal asumió como una de sus prioridades la reducción del número de bajas civiles, imponiendo unas reglas de enfrentamiento más restrictivas a sus fuerzas, que vieron así limitada su capacidad de respuesta e

incrementado su riesgo<sup>28</sup>. Este aumento del riesgo y disminución de eficacia, fueron asumidos por el jefe de ISAF como un mal menor frente a las ventajas que de cara a ganarse el apoyo de la población podía suponer. La nueva política supone un uso más restrictivo del apoyo aéreo a sus fuerzas, dado que el fuego aéreo ha sido la causa principal de este tipo de bajas, por más que se haya intentado emplear medios y procedimientos que las reduzcan al mínimo. El apoyo aéreo se ha considerado en Afganistán como el medio más eficaz para responder de forma rápida y contundente a los ataques insurgentes; sin embargo, el número de bajas civiles que estas acciones han ido provocando y las tensiones con el gobierno afgano y con las propias opiniones públicas que se estaban generando, han aconsejado emplear esta respuesta sólo cuando se tiene la absoluta certeza de que no se producirán daños colaterales desproporcionados. Posiblemente para las fuerzas empeñadas en la lucha contra los insurgentes no sea esta una buena noticia, ya que les priva del apoyo más eficaz e inmediato con el que cuentan en el caso de ser objeto de ataque por parte de la insurgencia. Las limitaciones en el empleo del apoyo aéreo y las condiciones impuestas al empleo de la propia fuerza, han sido mal acogidas por las fuerzas desplegadas en los lugares más conflictivos que consideran que algunas de las bajas propias producidas en los últimos meses podían haberse evitado con unas reglas de enfrentamiento más permisivas. El propio McChrystal se ha visto en la necesidad de desplazarse a estos lugares a dialogar con sus tropas intentando convencerlas, infructuosamente, de las bondades de la nueva política.

28. Calvo Albero, José Luis, 2010.



*Evolución del número de bajas civiles según la causa. Fuente: Jackson, Ashley. Promises, promises. A briefing paper for the Kabul Conference on Afghanistan. OXFAM Briefing Paper. Kabul, Julio 2010*

Sin embargo, pese a lo que pudiera pensarse, esta nueva estrategia no sólo no implica una reducción de la fuerza militar de ISAF, sino todo lo contrario. A principios de 2003, el número total de fuerzas en Afganistán era aproximadamente 13.800, lo que equivale a decir que se les encomendó una misión imposible: para una fuerza tan reducida era materialmente imposible asegurar un área tan extensa como la que tenía asignada; hasta 2006, fecha en la que se alcanzaron los 38.000 hombres sobre el terreno, no se produce un incremento real y significativo en el número de fuerzas asignadas a esta operación y los avances en la lucha contra las insurgencia son mínimos. Si en el momento de lanzarse esta nueva estrategia había en Afganistán cerca de 100.000 hombres de 42 países, McCrystal consiguió que se produjeran nuevos incrementos a corto plazo; además, también el departamento de estado de los EEUU, USAID y el Departamento de Agricultura han aumentado su presencia<sup>29</sup>, suponiendo su presencia un impulso muy sig-

29. En Junio de 2009 había unos 170 civiles de la administración americana en Afganistán, esperándose la llegada de unos 300 más. Hampsey, Russell y Mckenna, Sean P. *Afghanistan's unique surge. The fight can only be won by listening to Afghan voices*. Armed Forces Journal. Junio 2010.

nificativo a la nueva estrategia, por las capacidades y experiencias que aportan a una misión que, hasta este momento, ha sido fundamentalmente militar. Esta integración de las agencias civiles en todos los niveles de mando se considera un multiplicador de fuerza altamente eficaz por aportar una valiosa formación y experiencia en aspectos relativos a la gobernabilidad y desarrollo. A ISAF le han atribuido esta responsabilidad, para la que entiende que las fuerzas militares no están ni entrenadas ni equipadas con posibilidades de éxito a largo plazo. Mientras en el nivel provincial, los representantes civiles se integran completamente en la estructura de mando de los PRT,s compartiendo autoridad en el proceso de toma de decisiones y liderando las líneas de gobernabilidad y de desarrollo, a nivel nacional no existía hasta este momento este nivel de integración, lo que se considera, desde la nueva perspectiva, como una carencia grave.

Otra política abandonada por considerarla contraproducente, ha sido la de «la cara afgana», consistente en hacer que, a la hora de finalizar cualquier tipo de proyecto, fuera una autoridad afgana la que apareciera como protagonista, aunque no hubiera participado ni en la decisión de su ejecución, ni en su planeamiento ni en su ejecución<sup>30</sup>. Esta política, aunque bien intencionada, había llevado a que las autoridades afganas aparecieran ante su población como títeres de los actores internacionales, sin poder real alguno. Frente a esta política se impuso la del «liderazgo afgano» que pretendía que fueran los propios afganos los que decidieran qué proyectos debían acometerse y asumieran todo el protagonismo que fuera posible en el planeamiento y la ejecución, quedando los actores internacionales relegados al papel de asesores y provisosores de fondos. También en el plano puramente militar, abogaba por la plena integración de militares afganos en los procesos de planeamiento de las operaciones de ISAF, y no como

30. Otra política que ha sido duramente criticada y rechazada por Mc Chrystal ha sido la que se viene denominando como «de corazones y mentes»; es decir, la de emplear la ayuda humanitaria o al desarrollo como un medio para obtener el apoyo de la población civil. De acuerdo con la nueva estrategia, la ayuda debe distribuirse de acuerdo con las necesidades de la población y no con los intereses de quien la distribuye.

meros observadores. A finales de 2009, el Ejército Nacional Afgano (*Afghan National Army*, ANA) contaba ya con 97.200 hombres y la policía (*Afghan Nacional Police*, ANP) 93.800 y muchas de estas fuerzas trabajaban junto a las tropas de ISAF habitualmente. En octubre, el general McChrystal pidió un crecimiento más rápido de las fuerzas de seguridad afganas como parte de la nueva estrategia para las fuerzas de ISAF. Según él, era necesario un aumento en la eficacia del ejército para invertir «el ímpetu de los insurgentes». Añadió que las unidades de la coalición y las afganas deben «planear, vivir y actuar juntas» y alentó a una mayor integración en los cuarteles generales. Según estadísticas oficiales de la OTAN, el ANA participa actualmente en el 90 por ciento de operaciones de ISAF y dirige el 62 por ciento de operaciones conjuntas<sup>31</sup>.

El déficit en las fuerzas de seguridad, uno de los puntos débiles crónicos en las estrategias de ISAF, ha hecho surgir la idea de armar a las milicias tribales, tal y como se ha hecho ya en Irak con buenos resultados. Sin embargo, existen grandes diferencias entre Irak y Afganistán que, a juicio de algunos analistas, puede desaconsejar emplear esta política en el segundo. En lugar de tener dos facciones principales, suníes y chiítas, Afganistán alberga cientos de tribus y clanes a los que se puede convencer para trabajar juntos a fin de vencer una amenaza externa, pero que en ausencia de tal circunstancia, trabajan en interés de sus propias tribus. Si potenciamos a las tribus afganas para proporcionar su propia seguridad, habremos desperdiciado el esfuerzo realizado durante años para desarmar a las milicias y dar el monopolio de fuerza militar al gobierno nacional. Un ejemplo de lo que podría suceder si las tribus afganas tomaran el control de la seguridad, lo podemos encontrar en el Afganistán que siguió a la retirada soviética, cuando las encarnizadas luchas por el poder sumieron al país en la anarquía hasta que los talibanes impusieron su propia y peculiar idea de seguridad. Armar a los «afganos comunes y corrientes» y pedirles que se encarguen de su propia seguridad podría crear más problemas de los que resolvería. La solución debe pasar por reforzar a las fuerzas de se-

31. White, Andrew, 2010.



guridad afganas y no por crear estructuras paralelas que no harían más que debilitar al gobierno de Kabul<sup>32</sup>.

La implantación de esta línea de actuación y de todas las reformas impulsadas por McChrystal chocaba con una realidad que ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad: los programas de desarrollo acometidos por los PRT,s, desarrollados normalmente por su componente civil, eran decididos por los gobiernos respectivos, sin que ISAF tuviera muchas posibilidades de influir en ello. Resulta evidente que el cambio de estrategia sólo era posible si las naciones «propietarias» de los PRT,s aceptaban los nuevos criterios y una mayor coordinación. Para ello, desde el Cuartel general de ISAF se impulsó un grupo de trabajo que, dirigido por el Gobierno Afgano y con presencia de ISAF y de los representantes diplomáticos de los países implicados en la reconstrucción y el desarrollo, tratara de conseguir esa coordinación. Que este grupo fuera liderado por el gobierno afgano y que participaran en él los embajadores de los países afectados, ha sido fundamental en el éxito de esta iniciativa.

Una vez más, las críticas más consistentes a esta estrategia proceden del campo humanitario, desde el que se insiste en la paulatina militarización de la ayuda a Afganistán que este nuevo impulso supone. Se alega en este sentido que muchas de las prioridades de los afganos, como la mejora del Estado de Derecho y el alivio de la pobreza, han sido orilladas a favor de una aplicación cada vez más militarizada de la ayuda pensada más para apoyar la campaña de contrainsurgencia que para atender las necesidades afganas. Una prueba de ello es cómo durante los últimos años, los fondos dedicados por los EEUU a la ayuda a Afganistán, se han venido canalizando cada vez más a través de vías militares, como los fondos CERP (*Commander Emergency Response Funds*), distribuidos por el mando militar. El cuadro siguiente es muy significativo a este respecto:

32. Dan Green, 2010.

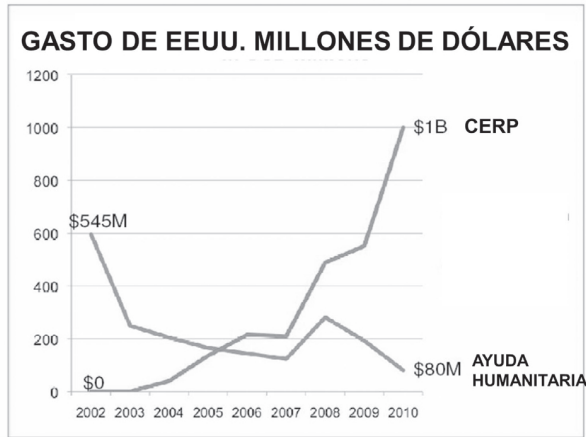


Figura 5-3

Fuente: Jackson, Ashley. Promises, promises. A briefing paper for the Kabul Conference on Afghanistan. OXFAM Briefing Paper. Kabul. Julio 2010

Según esta perspectiva, ISAF y los donantes deben desmilitarizar la ayuda tan rápida y totalmente como sea posible. Hablar de transferencia de responsabilidades al gobierno afgano a la vez que se potencia la presencia y financiación de los PRT, resulta contradictorio e induce a pensar que, en el fondo, no se apuesta seriamente por esta transición. Si de verdad se piensa en hacer a la administración afgana responsable de su futuro, ISAF y los países contribuyentes con tropas deben idear y ejecutar una estrategia de transición para los PRT,s, que deberían ir transfiriendo paulatinamente sus responsabilidades en el marco del proceso de «afganización» que se pretende estar llevando a cabo<sup>33</sup>.

En cualquier caso, cualquier estrategia que se adopte sólo podrá ser exitosa si consigue ganarse la aceptación y el apoyo de los afganos. Esto es algo que se ha tenido en cuenta desde el inicio de las operaciones de ISAF, pero para conseguirlo, en ocasiones se ha dado más importancia a la guerra de la información (Las denominadas operaciones psicológicas) que a la consecución de avances reales. Durante tiempo se pensó que para ganarse

33. Jackson, Ashley, 2010.

a la población afgana, lo determinante era acometer unas campañas de información y propaganda que neutralizaran las de los talibanes. Lo erróneo de este enfoque queda perfectamente reflejado en las palabras del Secretario de Defensa Robert Gates: «La solución no yace en alguna campaña refinada de relaciones públicas o en intentar superar la propaganda de Al Qaida, sino en la acumulación continua de acciones y resultados que, con el transcurrir del tiempo, fomenten confianza y credibilidad.»<sup>34</sup>

#### LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD HUMANITARIA

Pero no sólo ISAF realizaba en esas fechas análisis y propuestas para reconducir la situación, también la comunidad humanitaria tenía sus propios criterios al respecto. Partiendo de la base de que la ayuda ha supuesto hasta este momento unas mejoras notables en la vida de los afganos, pero reconociendo asimismo que existen serias limitaciones que han afectado notablemente a su capacidad de reducir la pobreza, ACBAR, la asociación de las principales ONG,s afganas, hace una serie de recomendaciones tanto a los donantes como al Gobierno de Afganistán para remover los obstáculos que impiden la plena recuperación del país<sup>35</sup>. En primer lugar, los donantes deben incrementar la cantidad de ayuda humanitaria y al desarrollo, que en la actualidad representa una ínfima parte de la ayuda militar<sup>36</sup>, además de velar porque sus fondos se empleen de manera eficiente, para lo cual es importante controlar cómo se canalizan estos fondos. Los donantes deben tender a asignar más fondos al Gobierno afgano y a ONG eficaces, cumplir las promesas de ayuda y adoptar compromisos de ayuda plurianuales coherentes con los objetivos a largo plazo marcados por el gobierno afgano.

34. Secretario de Defensa de los EEUU Robert Gates. Citado por Thomas Brouns *Cómo aprovechar la violencia insurgente en Afganistán*. Military Review. Combined Arms Center (CAC). U.S. Army. Septiembre-octubre 2009.

35. Waldam, Matt, 2008.

36. Según los datos de ACBAR, por cada 100\$ en gasto militar, se invierten 7\$ en proyectos humanitarios y de ayuda al desarrollo.

En lo referente a los fondos de ayuda al desarrollo, es interesante destacar la importante diferencia entre lo prometido y lo realmente aportado. Desde 2001 se han gastado aproximadamente 25.000 millones de dólares en asistencia para la seguridad en Afganistán, fondos destinados por ejemplo al desarrollo de las fuerzas de seguridad afganas. La comunidad internacional se ha comprometido a dedicar la misma cantidad a la reconstrucción y el desarrollo, pero algunos de los principales donantes no han cumplido apenas con la mitad de sus compromisos de ayuda. Por ello, el déficit de ayuda alcanza casi los 10.000 millones de dólares, una cantidad treinta veces mayor que el presupuesto público anual afgano para la educación. Hasta la fecha se han gastado tan sólo 15.000 millones de dólares en ayuda, y se calcula que nada menos que el 40% de esa cantidad ha vuelto a los países donantes como beneficios corporativos y sueldos de consultores. En cifras absolutas, EEUU es con mucho el mayor donante, pues ha aportado un tercio de la ayuda total desde 2001. Le siguen Japón, Reino Unido, la Comisión Europea (CE), el Banco Mundial (BM), Alemania y Canadá, y las aportaciones relativas de los Países Bajos, Noruega y Suecia han sido también considerables. Francia y España, por el contrario, han realizado escasas aportaciones bilaterales desde 2001, concretamente 80 y 26 millones de dólares, respectivamente.

Pese a que algunos donantes ya tienen en marcha proyectos de envergadura, según datos del Gobierno afgano, el Banco Asiático de Desarrollo y la India han aportado tan sólo un tercio de sus compromisos para 2002-2008, mientras que EEUU ha aportado hasta la fecha tan sólo la mitad de los 10.400 millones de dólares comprometidos para este periodo. El Banco Mundial, por su parte, ha aportado poco más de la mitad de su compromiso de ayuda de 1.600 millones de dólares y la Unión Europea y Alemania menos de las dos terceras partes de sus compromisos respectivos de 1.700 millones y 1.200 millones de dólares. A título individual, hay una serie de donantes que no llevan camino de cumplir sus promesas de ayuda para el periodo 2002-2011. En total, se han prometido 39.000 millones de dólares hasta 2011, pero a finales del año 2009 se había gastado menos de un 40% de esa cifra. Según datos del Gobierno afgano, España ha apor-

tado tan sólo un 10% de la ayuda prometida para 2002-2011, y EEUU y la India han aportado tan sólo un 22% de sus compromisos respectivos de 22.800 y 940 millones de dólares. Turquía, China, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y Arabia Saudí han aportado, hasta la fecha, menos del 40% de sus compromisos de ayuda para este periodo <sup>37</sup>.

Pero más importante aún que este incremento en la cantidad de fondos, es el establecimiento de unos procedimientos que garanticen su empleo efectivo en la atención de las necesidades reales de los afganos. De hecho, pocos afganos cuentan con que haya más dinero, pero sí esperan que la comunidad internacional se asegure de que la ayuda sea más eficaz y su gobierno se haga responsable del modo en que la emplea. Mientras muchos afganos abogan por un endurecimiento de las condiciones para la entrega de la ayuda, para garantizar un uso eficiente y justo de la misma, la mayor parte de los donantes son reacios a ello, temiendo que por esa vía se pueda hacer imposible el cumplimiento de lo prometido en la conferencia de Londres, en el sentido de reencaminar progresivamente la mitad de la ayuda no militar a través del gobierno durante los dos años siguientes <sup>38</sup>.

Para abordar esta necesaria mejora en la eficiencia a la hora de invertir los fondos de ayuda al desarrollo, desde la comunidad humanitaria se propone una serie de medidas que afectan a todos los implicados en esta tarea. En primer lugar, el Gobierno afgano, para evitar la dependencia de la ayuda, debe redoblar sus esfuerzos por incrementar la renta nacional, así como realizar una evaluación exhaustiva y objetiva de las necesidades de reconstrucción, de desarrollo y humanitarias de las distintas provincias de Afganistán, para adaptar el gasto y lograr así una distribución más equitativa de los recursos, con un mayor apoyo a zonas con mayores necesidades, evitando que, como ha venido ocurriendo hasta ahora, sean las zonas en las que se efectúan más operaciones militares las que reciban más fondos, por ir éstos li-

37. Waldam, Matt, 2008.

38. Así parecen demostrarlo los trabajos de campo realizados por OXFAM. Jackson, Ashley, 2010.

gados a las propias operaciones militares. Los donantes, por su parte, deben velar por que sus programas de ayuda respondan a necesidades reales, aborden las necesidades identificadas por la población afgana, potencien la capacidad a nivel local y rindan cuentas ante la población y el Gobierno de Afganistán. Cada uno de los donantes debería evaluar el rendimiento de su ayuda, así como su coherencia con la Estrategia Nacional de Desarrollo para Afganistán (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS).

Para garantizar la eficiencia del esfuerzo, tanto los donantes como el Gobierno afgano deberían acordar conjuntamente una serie de indicadores de eficacia de la ayuda, fijando los objetivos que procedan para medir la eficacia de la ayuda. Establecidos estos procedimientos para valorar la eficacia en el empleo de los fondos, deberían adoptarse medidas para potenciar la rendición de cuentas ante los ciudadanos, para lo cual los donantes deben hacer pública toda la información disponible sobre flujos de ayuda.

En orden a potenciar al máximo la apropiación afgana sobre el proceso de desarrollo, la denominada «afganización», los donantes deben aumentar paulatinamente la cantidad de fondos destinados al presupuesto del gobierno afgano, en especial a su componente para el desarrollo, así como mejorar la coordinación con el gobierno, fortaleciendo a tal fin el Consejo de Coordinación y Seguimiento Conjunto (JCMB en sus siglas en inglés, *Joint Coordination and Monitoring Board*). Para justificar esta medida, el Gobierno de Afganistán debe acometer una serie de medidas como mejorar su capacidad de ejecución presupuestaria, potenciar los mecanismos de control de la gestión financiera, agilizar la reforma de la administración pública, aplicar de forma estricta la estrategia gubernamental de lucha contra la corrupción y mejorar la transparencia y reformar el gobierno regional, reduciendo la concentración de poder en los ministerios.

Los donantes deben velar por que la asistencia técnica tenga un coste razonable, responda a necesidades reales y vaya enfocada a la capacitación del personal nacional. Además, utilizar únicamente contratistas que tengan un historial de eficacia fehaciente y evitar la subcontratación múltiple.

Los PRT deben mejorar la calidad y el impacto de su ayuda, velar por que se ajuste a las prioridades oficiales y coordinarse

plenamente con las instituciones públicas. Deben atenerse a su mandato para facilitar el desarrollo de un entorno estable y seguro y, a tenor de su condición provisional, debe reducirse paulatinamente su dotación. Se debe planificar también la retirada de aquellos equipos que trabajan en zonas más seguras. Los fondos destinados a los PRT deberían canalizarse posteriormente hacia las autoridades nacionales y locales.

#### AFGANISTÁN EN LA ENCRUCIJADA

Una vez más, casar los planes de las ONG,s con el del resto de actores se presenta como una de las claves para el éxito de la nueva etapa que se abre en Afganistán. Desgraciadamente, no parece que entre las claves de la nueva estrategia de Obama, la coordinación de esfuerzos con las ONG,s aparezca como una prioridad. Da la sensación, más bien, de que se pretende englobar la acción humanitaria como un componente más de la nueva estrategia.

El caso es que, a principio de 2011, cuando escribo estas líneas, Afganistán se encuentra en un momento crucial. 2011 es un año decisivo para Afganistán; se dirá que como lo han sido todos desde 2002, pero con el paso del tiempo, la realidad pone en evidencia que la ventana de oportunidad para corregir la evolución de los acontecimientos parece que va cerrándose. El tiempo disponible es cada vez menor, sobre todo desde que se ha puesto plazo a la presencia militar internacional, ante lo que surge la tentación de buscar atajos que permitan mostrar a las propias opiniones públicas unos avances que hagan justificable lo que si no aparecería como un abandono, una retirada. El expediente más sencillo es «bajar el listón»; ya no se habla de instaurar un gobierno legítimo en un Afganistán que permita superar años de abandono, ... es más fácil hablar de victoria, buscando metas más asequibles. En esta línea, el ministro de defensa Británico, Fox de Liam, comentaba recientemente: «No estamos en Afganistán en beneficio de la política de educación de un país roto y anclado en el siglo XIII. Estamos allí para que Afganistán no suponga una amenaza a la población de Gran Bretaña y a nuestros intereses globales.» Otro funcionario extranjero comentaba: «Afganistán nunca será Suiza, pero quizás dentro de diez

o veinte años puede ser como Bangladesh»<sup>39</sup>. De la misma forma que la pretendida «afganización» de la solución, no es en muchos casos si no un expediente para transferir de la forma más rápida posible al gobierno afgano unas responsabilidades que aún no es capaz de asumir. Más grave aún es el caso de la pretendida reconciliación; un proceso sin control internacional, en manos exclusivamente del gobierno afgano, puede suponer, pura y llanamente, dejar este espinoso tema en manos de quienes han sido reiteradamente considerados como criminales de guerra y han entorpecido de modo interesado, el proceso de estabilización de su propio país.

A la vista de esta nueva línea argumental, sólo cabe insistir en que la situación es cada vez más difícil, pero la manera de avanzar no es a través de atajos, soluciones rápidas o puenteados los obstáculos. La solución del conflicto exige tomar medidas para atacar directamente a sus causas más profundas, lo que requiere un compromiso a largo plazo y la voluntad política de abordar los errores del pasado.

39. Citado en: Jackson, Ashley. *Promises, promises. A briefing paper for the Kabul Conference on Afghanistan*. OXFAM Briefing Paper. Kabul. Julio 2010.



## OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

### UN NUEVO CONCEPTO

Las experiencias de Irak y Afganistán han aconsejado matizar el concepto de Operaciones Post-conflicto. No parece que la experiencia vivida en estos dos países responda a la lógica expuesta para ese tipo de operaciones, basada en una secuencia temporal entre la fase de conflicto y las acciones a acometer una vez finalizado éste. Tanto en Irak como en Afganistán, durante los últimos años se vienen acometiendo proyectos de reconstrucción y se trabaja en la consolidación de las estructuras políticas surgidas tras el conflicto, aunque no pueda decirse que éste haya finalizado. En ambos casos las labores de reconstrucción física y administrativa se solapan con operaciones militares dando lugar a un nuevo concepto: las operaciones de estabilización, concepto que ha venido a superar el de operaciones post-conflicto y que se ajusta mejor a la una realidad mucho más fluida y cambiante que la derivada de los conflictos clásicos, en los que una clara diferenciación entre paz y guerra permitía hablar con propiedad de las acciones a acometer una vez finalizada ésta. Hoy las guerras ni se declaran ni se sabe muy bien cuándo acaban, ... si es que acaban y cuando hablamos de conflicto nos referimos a un amplio espectro de situaciones que pueden ir desde la guerra abierta hasta la asistencia humanitaria. Parece que hay un amplio consenso en la idea de que los conflictos del futuro se caracterizarán por la indefinición de los adversarios y la variedad de sus actuaciones; indefinición y variedad que han llevado a calificarlo como enemigo híbrido, término que se refiere a un con-

junto de adversarios diversos pero interrelacionados, que incluye actores estatales y no estatales como insurgentes, terroristas y criminales de todo tipo; todos ellos actuarán normalmente de forma independiente, pero estarán dispuestos a colaborar cuando vean en ello un beneficio. Esta situación requiere una respuesta no lineal, más sofisticada, ante la coexistencia de varios tipos de conflictos superponiéndose en espacio y tiempo.

Ante este tipo de amenaza, la estabilización se define como el proceso que apoya a los estados que están iniciando, padeciendo o emergiendo de un conflicto para evitar o reducir la violencia; proteger a la población e infraestructuras básicas; promover procesos políticos y estructuras administrativas que conduzcan a un acuerdo político que institucionalice una pugna pacífica por el poder y asegurar un desarrollo socioeconómico sostenible<sup>1</sup>. Operaciones de estabilización son las acometidas por la comunidad internacional para prevenir el colapso de un estado o para hacerle recuperar la estabilidad, una vez producido éste, normalmente tras algún tipo de conflicto. Puede estar ligada a una intervención militar, ser la continuación de ella o no estar ligada a un conflicto bélico. En la figura podemos ver los tres elementos que definen un estado viable y el elemento vertebrador de todos ellos, el acuerdo político, la aceptación por parte de los ciudadanos del *status quo*, sin el cual no hay, a la larga, estado viable posible.



Figura 6-1  
Elementos constitutivos de un estado viable<sup>2</sup>

1. Joint Doctrine Publication 3-40. 2009.
2. Las figuras 6-1, 6-3, 6-4 y 6-5 han sido adaptadas por el autor a partir de: Joint Doctrine Publication 3-40. 2009.

El deterioro grave de cualquiera de estos elementos, que raramente se produce de forma aislada, es el origen del problema en el caso de estados débiles o fallidos. Por definición, un estado débil es aquél que no puede satisfacer las necesidades de su población. Incapaz de emplear los medios públicos para cubrir las necesidades de la población y garantizar su seguridad, no puede ejercer su autoridad ni mantener el orden sobre todo su territorio. Normalmente carecen de estructuras y personal administrativos capaces de sostener la acción del gobierno, de forma que a duras penas pueden garantizar el funcionamiento de tribunales, escuelas u hospitales. No se trata sólo de que sus instituciones sean ineficaces, es que la fe en la ley y las instituciones que debe ser la base del consenso social, no existen. En estos casos, es fácil que la población intente buscar ese consenso en otro sitio, lo cual facilita el surgimiento de movimientos insurgentes que pretenden sustituir el poder existente por otro capaz de crear un nuevo consenso social. Esta dinámica es la que hace que los estados débiles o fallidos sean el mejor caldo de cultivo de movimientos revolucionarios de todo tipo<sup>3</sup>. Para evitarlo, es necesario atacar todas las fuentes de debilidad para reparar el deterioro del estado, lo cual puede requerir actuar en todas o alguna de las tres, tal y como se refleja en la figura, en la que se detallan el tipo de actuaciones que requiere cada una de ellas.

A la hora de afrontar este tipo de acciones, conviene tener en cuenta dos aspectos de particular importancia: en primer lugar, que la seguridad es la base sobre la que se apoya el resto de esfuerzos. En segundo lugar, el llamado efecto espiral, que hace que el deterioro en cualquiera de los aspectos afecte negativamente al resto, de forma que el fracaso en una sola de las líneas de actuación provoca un empeoramiento en todos los campos que a su vez... A la hora de valorar la importancia del efecto que unos factores tienen sobre otros, resultan muy ilustrativos los resultados de la investigación llevada a cabo por un grupo de ONG,s sobre las percepciones de los afganos sobre su historia reciente<sup>4</sup>. Concreta-

3. Jones, Seth G. 2009.

4. Jackson, Ashley. 2010.

mente, es interesante el dato de que la causa principal del actual conflicto, más que los propios talibanes, la presencia de fuerzas internacionales o la actuación del gobierno afgano, es la pobreza y el desempleo. Para muchos, la creación de oportunidades de trabajo, llevaría aparejada, de forma casi automática, la finalización del conflicto. Ante esta realidad, se hace necesario romper el círculo vicioso en el que la pobreza alimenta la inseguridad que, a su vez, dificulta la ejecución de proyectos que ataquen este problema. La incapacidad de romper este círculo está, con toda seguridad, en el fondo de las dificultades vividas tanto en Irak como en Afganistán. La lección es clara: para atajar la espiral que lleva a los estados fallidos al caos, es necesario abordar las causas de fondo del conflicto. En caso contrario, los esfuerzos que se hagan exclusivamente en el campo de la seguridad, nunca llegarán a fructificar.



Figura 6-2. Causas principales del conflicto

Fuente: Jackson, Ashley. El Coste de la Guerra. Experiencias afganas del Conflicto, 1978-2009. OXFAM International. Kabul, 2010

Posiblemente, pasar por alto la importancia de la seguridad haya sido clave en el fracaso de EEUU en Irak, donde se comprometieron grandes cantidades en proyectos de reconstrucción y desarrollo sin tenerla garantizada previamente, lo que llevó al

fracaso de la política de reconstrucción y dificultó la consolidación del nuevo gobierno. El fracaso de la política de reconstrucción impidió que la población experimentara una mejoría en sus condiciones de vida y, en última instancia, acabó por alejarla tanto de las fuerzas de ocupación como de la nueva administración iraquí. Esta desafección de la población alimentó a la insurgencia reiniciando la espiral de la desestabilización. Lo cual nos lleva a poder afirmar que una operación de estabilización sólo podrá resultar exitosa si es capaz de abordar con éxito los tres frentes y, además, concitar un amplio consenso social. Hay que garantizar la seguridad a la vez que se consigue una mejoría en las condiciones de vida de la población y se fortalecen las instituciones políticas y administrativas. Y todo ello, con el apoyo de la población, que debe sentir los beneficios del proceso en términos de seguridad y bienestar y sentirse identificada con la situación final perseguida.

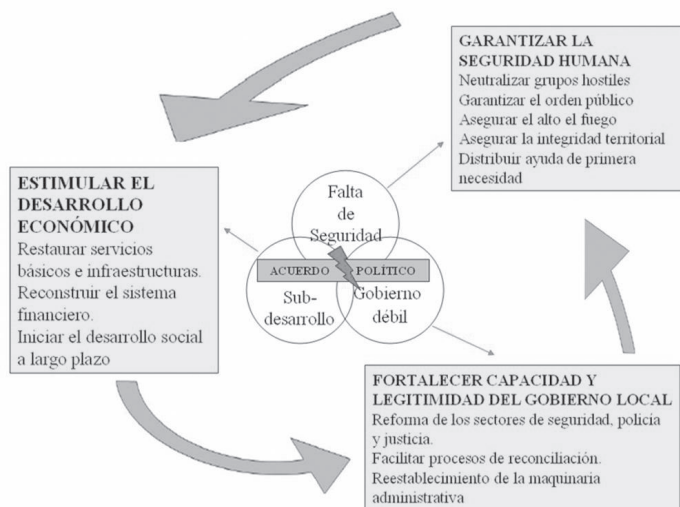


Figura 6-3  
Vías de actuación para estabilizar un estado

Las operaciones de estabilización implican la actuación de actores civiles y militares, cuya interrelación no puede basarse en la asignación de campos de actuación diferentes: no podemos decir, *a priori* que hay áreas de actuación específicas para cada uno de

ellos; la implicación militar variará según la situación, pero será normal que, al menos en alguna fase de la operación, alcance a las tres áreas de actuación, tal y como refleja la figura siguiente:

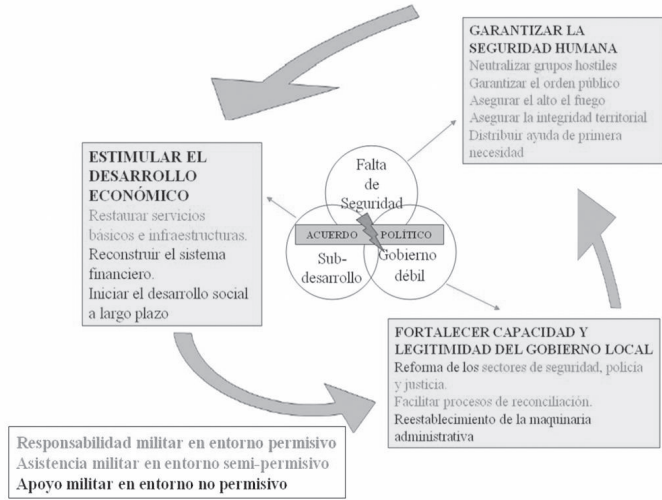
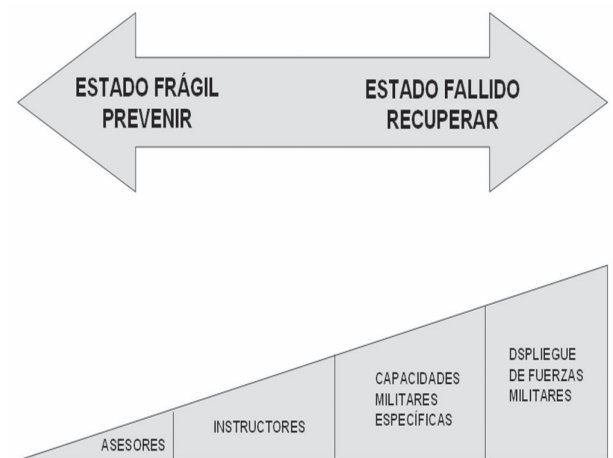


Figura 6-4

*Participación militar en las distintas facetas de las operaciones de estabilización*

La definición de cometidos en función de la permisividad del entorno nos obliga a tratar de acotar este concepto. Un entorno permisivo es aquél en el que está garantizada la libertad de acceso de todos los actores implicados en la resolución del conflicto. Aunque normalmente no se toma en consideración, debería valorarse también, a la hora de considerar permisivo un determinado entorno, la seguridad del personal local que asume la responsabilidad de la ejecución una vez los «internacionales» abandonan el escenario. Por otra parte, un escenario puede ser permisivo para unos y no serlo para otros. Por ejemplo, entornos permisivos para agencias humanitarias, que son admitidas como un actor neutral, pueden no serlo para otros actores a los que no se considera como tales. El concepto de seguridad no es el mismo para las agencias humanitarias, que la basan en la aceptación, que para otros actores, que la basan en la neutralización de la amenaza. Se trata de un tema lo suficientemente complejo y trascendente como para que más adelante le dediquemos un capítulo específico.

En principio, a la hora de hablar sobre el peso relativo de los componentes civil y militar y su relación con las capacidades del propio estado a estabilizar, vale lo dicho al respecto al hablar de las operaciones post-conflicto. Ahora, en lo que vamos a hacer más énfasis es en el tipo de actuaciones, según la situación a la que nos enfrentemos. Como se refleja de modo gráfico en la figura, las operaciones de estabilización se acometen para ayudar a estados frágiles a no caer o a los estados fallidos a recuperarse, con todas las situaciones intermedias que queramos imaginar<sup>5</sup>. Al hablar de la actuación militar, ésta es muy diferente según el punto de la tabla en el que nos encontremos.



*Figura 6-5*  
*Cometidos militares en operaciones de estabilización*

5. Un estado frágil es el que, aunque todavía tiene un gobierno viable, tiene una capacidad reducida para asegurar, proteger y gobernar a la población. Sin una intervención exterior, es probable que degenere en un estado fallido. Un estado fallido es aquél en el que pueden existir ciertas capacidades de gobierno residuales, pero el gobierno no tiene el monopolio en el uso de la fuerza, no puede proporcionar seguridad o servicios básicos y no tiene legitimidad o capacidad suficientes para proteger sus fronteras, sus ciudadanos y a sí mismo. Puede ejercer un nivel muy débil de gobierno y el Estado de Derecho en todo o una parte del estado, pero los mecanismos y las herramientas del gobierno se han derrumbado en gran parte.

En el caso de estados que están en la pendiente hacia la desestabilización, la intervención militar puede limitarse al envío de asesores que ayuden a afrontar las amenazas de tipo militar que sufra el estado, en forma de terrorismo, insurgencia, guerrillas,... una situación más comprometida, podría llevar a asumir el adiestramiento de unidades militares en campos específicos: técnicas de lucha contra la insurgencia, combate contra ataque con medios explosivos (C/IED). Cuando la amenaza armada sea mayor, capaz de desestabilizar el país, podrá ser insuficiente asesorar y adiestrar a las fuerzas armadas del país afectado y será necesario implicarse militarmente, bien asumiendo determinados cometidos concretos o, en el peor de los casos, desplegando una fuerza militar para imponer, por la fuerza, una solución. Este último caso, no debería responder a una decisión unilateral, especialmente si se lleva a cabo sin el consentimiento del estado afectado; lo ideal sería que respondiera a un mandato de la ONU encaminado a garantizar la estabilidad de estados que, de otra forma, se convertirían en un riesgo para la comunidad internacional, sea a escala global o regional, o incluso una amenaza para los derechos y el bienestar de sus propios ciudadanos.

#### DIVERSIDAD DE ACTORES; DIVERSIDAD DE PERSPECTIVAS

Uno de los problemas inherentes a las operaciones de estabilización es la multiplicidad de agentes implicados en ellas, multiplicidad que implica diferencias en los mandatos respectivos, en los objetivos, en las prioridades, en el grado de implicación, ... Ante esta multiplicidad de actores, es frecuente que se dividan las responsabilidades entre los distintos agentes internacionales, sea atendiendo a criterios geográficos o funcionales. Esa fue, y es, la situación en Afganistán, donde la creación de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) supuso una división territorial de la responsabilidad entre las naciones implicadas en la reconstrucción, de la misma forma que de los acuerdos de Tokio surgió la división funcional a la que ya hemos hecho referencia anteriormente: la policía para Alemania, la justicia para Italia, ... Aspectos clave, todos ellos, en una operación de estabilización, en la que, tan importante como garantizar la segu-



ridad es asegurar el restablecimiento de todas las estructuras necesarias para el funcionamiento de un estado. En función de ese reparto, los EEUU asumieron la responsabilidad de crear el nuevo ejército afgano, tarea que tardaron en asumir con la necesaria firmeza, retrasando el proceso de desarme de las milicias, un factor clave en la pacificación del país y en el afianzamiento de la autoridad del gobierno de Karzai. Es significativo que el tayico Fahim, ministro de defensa en los primeros años de gobierno de Karzai, fuera uno de los más destacados señores de la guerra, comandante de una milicia que no tenía ningún interés en desmovilizar y cabeza de un ministerio que, hasta que se le presionó seriamente, representaba exclusivamente a una etnia, la tayica. El avance en este campo hubo de esperar a una serie de decisiones clave. En primer lugar, la decidida acción de UNAMA para desarmar y desmovilizar a las milicias, a pesar de la falta de apoyo de EEUU. En segundo lugar, el cambio del sistema de reclutamiento de los nuevos soldados: mientras se dejó esta responsabilidad en manos del ministerio de defensa afgano, sólo se reclutaron tayicos; la cosa cambió sustancialmente en el momento en que fueron los EEUU e ISAF quienes asumieron directamente el reclutamiento, limitando el porcentaje de reclutas de cada etnia.

A pesar de las renuencias de EEUU por implicarse en este asunto, el ejército afgano es a día de hoy uno de los mayores éxitos en el proceso de estabilización del país. No puede decirse lo mismo del proceso de reforma del sector de seguridad responsabilidad, según los acuerdos de Tokio, de Alemania. A pesar de que, según la ONU, en el proceso de reconstrucción de un estado fallido, la reconstrucción de este sector es más importante que la del de defensa, Alemania no dedicó, inicialmente, ni los fondos ni el personal necesario para ello, limitando su compromiso al envío de 41 instructores para preparar a 3.500 policías en tres años y a un gasto de tan sólo 89 millones de dólares entre 2002 y 2006. La indolencia alemana, junto a la actitud similar de Italia, responsable del sector judicial, resultaron los puntos más débiles en el esfuerzo internacional por estabilizar Afganistán<sup>6</sup>.

6. Rashid, Ahmed. 2008.

En 2003 el Departamento de Estado de EEUU asumió, de forma unilateral, la responsabilidad de preparar la nueva policía. Teniendo en cuenta que EEUU no dispone de una fuerza policial del tipo de la Guardia Civil española, la Gendarmería francesa o los *Carabinieri* italianos y carece por tanto de experiencia en este campo, tuvo que recurrir para esta tarea a la contratación. La empresa elegida fue *DynCorp* Internacional, que contrató a policías retirados de EEUU, sin conocimiento alguno de Afganistán. El problema es que *DynCorp* preparó a los policías para luchar contra la insurgencia, no para ser una policía civil integrada en su comunidad, de forma que los logros alcanzados en cuanto a su eficacia a la hora de luchar contra la insurgencia se vieron eclipsados por el hecho de que no se avanzara a la hora de erradicar las actitudes corruptas que habían caracterizado y deslegitimizado a la policía afgana en el pasado. Y es que no se supo entender que, a la hora de crear una nueva policía, más importante que la competencia técnica es el compromiso moral de sus integrantes, que deben ser educados en una serie de valores fundamentales en su quehacer diario. Además, al centrar a la policía en estas misiones, se mezclaron sus cometidos con los del ejército, a la vez que se dejaba desatendida la lucha contra otras formas de delincuencia que podemos considerar tan amenazadoras para el futuro de Afganistán como la amenaza insurgente.

Otro de los problemas que plantean las operaciones de estabilización, es el de los plazos. En este sentido, se ha acusado con frecuencia a los militares de tener un punto de vista muy centrado en el corto plazo. Puede que esta acusación no sea del todo cierta, pero sí es verdad que hay algo de ello. Esta actitud ha podido deberse en ocasiones a una falta de comprensión de la naturaleza exacta de la contribución militar. Tampoco podemos perder de vista la importancia que tiene ganar la iniciativa en la lucha contra la insurgencia, o allí donde haya una amenaza latente; en estas circunstancias, similares a un duelo, aquél que gane la iniciativa tiene mucho ganado de cara a conseguir la victoria final, lo cual aboga por adelantarse y obtener ventajas a corto plazo que puedan ser fundamentales a la hora de recoger frutos a largo plazo. Además, la lógica militar exige alcanzar resultados decisivos en unos plazos razonables ya que, entre otras cosas, un

esfuerzo militar muy prolongado es demasiado costoso y acaba generando rechazo tanto entre la población como en la opinión pública de los países de origen de la fuerza que, normalmente, exige avances visibles que justifiquen el gasto y el esfuerzo que estas intervenciones implican. Los actores no militares deben ser conscientes de esta realidad, de la misma forma que los militares deben ser conscientes de la aportación que las actividades de las agencias civiles supone para el proceso de estabilización, aunque sea en un plano temporal diferente.

Estas diferencias en cuanto al plano temporal de referencia pueden llevar a situaciones no deseadas. Por ejemplo, acciones que un jefe militar pudo tomar al principio de una operación para ganar un éxito táctico (Inmediato), pueden tener consecuencias a largo plazo que él nunca consideró. Las operaciones de estabilización se basan en la resistencia y la paciencia y en ciertas circunstancias la mera observación es mejor estrategia que la implicación en acciones ofensivas. Incluso cuando se requiere el empleo de la fuerza, ésta nunca será el elemento decisivo que garantice el éxito. En palabras del General Craddock, Comandante Supremo Aliado de la OTAN, refiriéndose a Afganistán: «El conflicto de Afganistán no se ganará por la fuerza militar. Los militares establecemos las condiciones de seguridad para que los otros elementos, políticos, diplomáticos, económicos y sociales, actúen y puedan aportar buen gobierno, reconstrucción, desarrollo, empleo y oportunidades para el pueblo afgano». El empleo de la fuerza militar en las operaciones de estabilización debe considerarse, siempre, como un «facilitador» de la acción política y nunca como un fin en sí misma. Es evidente que esto choca frontalmente con una cultura militar que se ha basado tradicionalmente en la idea de proporcionar resultados rápidos. Los mandos militares, por su formación, se centran más en la obtención de resultados rápidos que sus colegas civiles, más preocupados normalmente en la identificación de los problemas más a largo plazo. El último cambio de estrategia en Afganistán parece encaminado, entre otras cosas, a superar estas diferencias, tratando de lograr una máxima integración de civiles y militares en todas las estructuras de planeamiento y de dirección, para tratar de armonizar los diferentes ritmos de ambas esferas, sacrificando la

eficacia y, cuando es necesario, sacrificando la eficacia a corto plazo cuando con ello se pueden conseguir ventajas sustanciales en el futuro. Las nuevas Reglas de Enfrentamiento que limitan de forma notoria la capacidad de respuesta de las fuerzas militares sólo pueden entenderse en este contexto en el que, con carácter general, se considera que sólo objetivos inmediatos de gran valor pueden justificar que los daños colaterales que se ocasionen para alcanzarlos pongan en peligro el apoyo de la población afgana, objetivo fundamental a largo plazo.

La estrategia impulsada en Afganistán por el General McChrystal no hace sino poner de manifiesto una más de las paradojas que las operaciones de estabilización revelan: Mientras que no es difícil llegar a un acuerdo sobre la mejor estructura cívico-militar integrada necesaria para el éxito en la estabilización, su puesta en práctica está demostrando ser mucho más complicada. A pesar de todos los intentos realizados para avanzar en este sentido, no se ha logrado gran cosa, careciéndose todavía de un marco de actuación cívico-militar operativo y ampliamente aceptado.

#### EL PAPEL DE LAS ONG,S

Un aspecto muy relevante a la hora de afrontar las operaciones de estabilización es el papel que juegan las ONG,s, en las emergencias complejas<sup>7</sup>, papel que ha ido ganando en peso en los últimos años y que hace que sean unos agentes a tomar en consideración a la hora de planear y ejecutar este tipo de actuaciones. El papel de las ONG,s en las emergencias complejas ha ido transformándose desde que, en las últimas décadas del siglo pasado, comenzaron a actuar en zonas de conflicto, un espacio tradicionalmente reservado a la Cruz Roja que ha ido abriéndose, paulatinamente, a otros actores humanitarios. Desde entonces, la incapacidad de los gobiernos occidentales para afrontar muchos de los conflictos producidos en países subdesarrollados y la creciente debilidad de las agencias de la ONU, han dado a

7. Una operación de estabilización no deja de ser una emergencia compleja; posiblemente la más compleja de todas las emergencias.

las ONG,s un papel cada vez más preponderante sobre el terreno, llevándoles a actuar no sólo como representantes de la «comunidad humanitaria» sino, cada vez más, asumiendo la responsabilidad de atender necesidades básicas que los propios estados son incapaces de atender. Somalia o Haití son ejemplos de lugares donde, ante un estado fallido o paralizado, las ONG,s han asumido papeles *cuasi* estatales. Lo mismo ha ocurrido en áreas de gran inseguridad como Chechenia, los Grandes Lagos o Sierra Leona.

Otro factor que ha potenciado el papel de las ONG,s en este tipo de escenarios ha sido la tendencia de los estados donantes a canalizar los fondos de ayuda más a través de acuerdos bilaterales que a través de organizaciones multilaterales, haciendo de las ONG,s el vehículo más habitual para ejecutar todo tipo de proyectos y haciendo así que éstas controlen una parte cada vez mayor de la ayuda humanitaria. Ya hemos tenido oportunidad de analizar hasta qué punto esto fue así en Afganistán, tras los Acuerdos de Bonn, cuando un buen número de donantes prefirieron financiar directamente proyectos concretos, a través en muchos casos de ONG,s, antes de proporcionar fondos al gobierno afgano. No es de extrañar que, siendo así las cosas, el número de ONG,s en los países del Norte casi se duplicara entre 1980 y 1990, pasando de 1.600 a más de 2.500, llegando a un número cercano a las 4.000 en la actualidad<sup>8</sup>. Actualmente, la Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria de la ONU (OCHA) tiene registradas una 260 ONG,s y consorcios de ONG,s occidentales implicadas en la asistencia humanitaria internacional<sup>9</sup>. De ellas, el 57% son europeas y el 33% estadounidenses. Actualmente, estas organizaciones reciben cerca de un 25% del gasto humanitario de sus gobiernos respectivos (llega al 36% en Dinamarca, al 40% en Francia y al 60% en los EEUU). A ello hay que añadir que también las agencias de la ONU emplean a estas ONG,s para realizar sus propios proyectos de ayuda: más de un

8. Abby Stoddard. 2003.

9. No se incluyen las dedicadas al desarrollo o las que aparecen como respuesta a catástrofes o conflictos concretos.

40% del gasto en ayuda humanitaria de la ONU se canaliza de esta forma. Este aumento del peso relativo y absoluto de las ONG,s en el concierto humanitario, ha ido de la mano o ha fomentado algunos cambios sustanciales en su *modus operandi*. Así, en las últimas décadas, hemos asistido a un cambio gradual en el tipo de proyectos abordados: si inicialmente el campo de actuación de las ONG,s era, casi exclusivamente, el de la ayuda humanitaria de emergencia, este campo se ha ido ampliando hacia proyectos a largo plazo de lucha contra la pobreza. En el caso de Afganistán, merece la pena resaltar como, inicialmente, la flexibilidad que los donantes europeos otorgaban a las ONG,s a la hora de decidir qué proyectos financiar permitían a éstas orientar su actividad hacia la acción humanitaria o la ayuda al desarrollo, según interesara en cada momento. Esta libertad de acción les permitió tanto hacer frente de forma ágil a necesidades sobrevenidas como desarrollar proyectos a largo plazo. La aparición de los PRT implicó un cambio drástico ya que, a partir de su entrada en escena, los estados donantes pasaron a canalizar la mayor parte de los fondos de ayuda a través de sus propios PRT, perdiéndose gran parte de este margen de maniobra al ejercer los PRT un control mucho mayor sobre el destino de los fondos, asignados a las ONG,s para la ejecución de proyectos concretos. Además, la ayuda se regionalizó, ya que los países tienden a financiar proyectos en las áreas en que despliegan sus propias PRT <sup>10</sup>.

Esta evolución del papel de las ONG,s debe tenerse en cuenta, muy particularmente, cuando se trate de integrar todos los esfuerzos implicados en la resolución de conflictos. Hablaremos de ello cuando abordemos el tema del enfoque integral que no es sino un intento de conseguir el máximo nivel de sinergia entre todos los actores implicados en la resolución de emergencias complejas. Mientras tanto, Afganistán vuelve a proporcionarnos el mejor ejemplo del papel que estas organizaciones juegan en la gestión de emergencias complejas. Las razones que nos llevan una vez más a emplear este escenario como ejemplo derivan del hecho de que, en unos pocos años, en Afganistán, un buen nú-

10. Mardsen, Peter. 2009.

mero de ONG,s han venido trabajando sucesivamente en escenarios de ayuda humanitaria pura, de conflicto abierto, de contrainsurgencia, post-conflicto, estabilización, ... ensayando diferentes procedimientos para tratar de lograr cierta sinergia entre sus actividades y las de otros actores, preservando a la vez su independencia y neutralidad. No existe otros país del mundo que nos permita estudiar mejor la evolución del papel de las ONG,s en los nuevos conflictos.

En este análisis vamos a remontarnos a los momentos inmediatamente anteriores a la retirada de las tropas soviéticas. En aquél momento, se tenía la idea de que esta retirada llevaría al colapso inmediato del gobierno de Kabul y al retorno de cerca de seis millones de refugiados de Irán y Pakistán <sup>11</sup>. Ante ello, la ONU creó en Islamabad la Oficina para la Coordinación de Programas de Asistencia Humanitaria y Económica a Afganistán (UNOCHCA), encargada de coordinar la actuación de todas las agencias de la ONU ante este retorno masivo. Ante estas expectativas, se organizó un enorme dispositivo logístico que, se pensaba, en el caso de que el gobierno afgano no cayera y no se produjera el retorno masivo, se iría empleando gradualmente para atender las necesidades de ayuda habituales tanto de quienes permanecían en los campos de refugiados fuera del país, como de los que permanecían en Afganistán. Esta situación implicaba un estrecho contacto de la ONU y las ONG,s con el Gobierno Interino de Afganistán establecido en Peshawar y manejado en la sombra por los EEUU y Pakistán <sup>12</sup>. El Gobierno Interino debía ser el punto de contacto

11. Los había incluso más optimistas. Un informe de la CIA emitido poco después del anuncio de retirada realizado por Moscú, afirmaba que el régimen caería antes incluso de que finalizara el repliegue de las fuerzas soviéticas. Citado por: Jones, Seth G., 2009.

12. De hecho, sólo la presión de Pakistán logró que los principales partidos *muyaidines* aceptaran formar un gobierno de concentración. Como describía muy gráficamente el Jefe de Estación de la CIA en Afganistán al referirse a los *muyaidines*: «Sólo hay una cosa que mantiene unido este equipo: los soviéticos». Citado por: Coll, Steve. *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to the September 10, 2001*. Penguin Press. Nueva York, 2004.

fundamental para todos los implicados en proyectos de asistencia, pero no tenía capacidad para prestar servicios dentro de Afganistán con lo que la ONU asumió la responsabilidad sobre la prestación directa de servicios a la población, actuando como un gobierno paralelo. Pero la ONU, a su vez, carecía de la capacidad necesaria para desarrollar directamente estos cometidos, por lo que se apoyó en las ONG,s que venían trabajando en la zona. Finalmente, las ONG,s fueron quienes se encargaron de la distribución de ayuda en los campos de refugiados y, en menor medida, dentro de Afganistán. El hecho de que su conocimiento de la situación y necesidades reales dentro de Afganistán fuera muy superior al que en aquellos momentos tenía la propia ONU, hizo que tuvieran un margen de maniobra muy amplio a la hora de decidir los proyectos que debían acometerse. En esta fase, las ONG,s, que tampoco se veían obligadas a someterse a los planes del gobierno pro-soviético ni a las directrices del Gobierno Interino, pudieron ajustar sus trabajos a las necesidades reales de la población, sin someterse a agendas políticas ajenas. A ello contribuyó el hecho de que la mayor parte de los donantes tenían una presencia muy limitada en la zona y preferían delegar la toma de decisiones en las propias ONG,s a las que financiaban <sup>13</sup>.

Esta necesidad que UNOCHCA sintió de recurrir a las ONG,s para ejecutar sus proyectos llevó a la idea de crear una red de ONG,s afganas, para no tener que depender de las occidentales, como medio de potenciar el surgimiento de capacidades de gestión y ejecución en el seno de la sociedad afgana y de reducir la necesidad de personal extranjero. El resultado fue, en general, negativo. Quitando algunos casos concretos de ONG,s solventes nacidas a la sombra de esta iniciativa, los resultados fueron en general muy pobres. La falta de experiencia en la gestión de proyectos de las ONG,s así creadas llevó a que asumieran proyectos que no eran capaces de ejecutar. Otros, principalmente profesionales afganos con formación en campos como la ingeniería o

13. Con la excepción de los EEUU que prohibió que se financiara con sus fondos cualquier tipo de proyecto que pudiera significar un apoyo político, aunque fuera indirecto, al gobierno de Kabul.



la salud, vieron esta iniciativa como una oportunidad de negocio que les abría las puertas a unos fondos muy sustanciosos que luego eran incapaces de gestionar adecuadamente. Pese a ello, conseguían enriquecerse notoriamente por esta vía, contribuyendo, ya de paso, a deteriorar la imagen de la ayuda humanitaria en su conjunto ante la población afgana que veía que, pese a lo regular de sus resultados, producía un evidente enriquecimiento personal en muchos de quienes se relacionaban con ella<sup>14</sup>. En un intento por impulsar este proyecto mediante la potenciación de la capacidad de gestión de las organizaciones recién creadas, algunas de las ONG,s de ámbito internacional financiaron proyectos para incrementar su capacidad de gestión, aunque a la hora de la verdad, se centraron en las que eran, de hecho, «sucursales» de otras de ámbito internacional que veían en la creación de «filiales» la mejor manera de continuar trabajando en Afganistán.

En cualquier caso, no debemos llamarnos a engaño: la libertad otorgada a las ONG,s en esta época se debía a que el papel que jugaban era marginal. Si bien su labor en los campos de refugiados era de gran relevancia, dentro de Afganistán el peso de la ayuda distribuida por las ONG,s era insignificante en relación con la procedente de la Unión Soviética, canalizada por el Gobierno de Kabul<sup>15</sup>. Incluso dentro de los campos, su labor a la hora de prestar asistencia en forma de servicios sanitarios, alojamiento o víveres era muy inferior, en términos económicos, a la

14. Esta iniciativa condujo al nacimiento de un gran número de ONG,s que no eran sino empresas con ánimo de lucro pero, por otra parte, condujo a que un buen número de afganos comenzaran a familiarizarse con la gestión y dirección de proyectos y que aparecieran algunas ONG,s solventes; todo ello sería de gran utilidad en el futuro.

15. La política económica impuesta por Moscú, desastrosa para el futuro de Afganistán, supeditó la economía afgana a las necesidades de la Unión Soviética. De hecho, lo que Moscú daba con una mano en forma de ayuda, lo recogía con la otra ya que los beneficios de los sectores económicos que se desarrollaron en esa época sirvieron para pagar, en especies, la ayuda recibida. La ayuda soviética permitió distribuir a la población alimentos básicos a precios subvencionados y financiar el presupuesto del gobierno afgano.

prestada por Pakistán y Arabia Saudí en forma de armamento y otros suministros <sup>16</sup>. En uno y otro frente, las organizaciones humanitarias se vieron envueltas en una red de intereses políticos que no podían controlar y de la que en ocasiones ni siquiera eran conscientes. La mera decisión de dedicar más fondos a un campo determinado tenía importantes implicaciones en cuanto al equilibrio de poder entre las distintas facciones *muyaidines*, de forma que una política de absoluta neutralidad era, en la práctica imposible en la práctica y las ONG,s debían tener en cuenta estas dinámicas de poder a la hora de distribuir la ayuda. Además, el clima de terror creado en los campos por los grupos más radicales hacía imposible acometer proyectos que éstos consideraran inaceptables, particularmente aquéllos dirigidos a mejorar la situación de las mujeres. Valga como ejemplo el caso de la ONG Shelter Now Internacional, que vio como todas sus instalaciones en el campo de Nasirbagh eran quemadas hasta reducir las a cenizas después de que un *mullah* les acusara de tratar de convertir a las mujeres al cristianismo <sup>17</sup>.

El período de gobierno de los *muyaidines* (1992-1996) puede considerarse como positivo desde el punto de vista de las posibilidades de distribución de ayuda. La situación del país en este momento podría definirse como de post-conflicto o, quizá con más propiedad, podría decirse que Afganistán se había convertido en un estado fallido. En estas circunstancias, las ONG,s coordinaban sus actividades con el gobierno de Kabul sólo hasta cierto punto, dado que importantes partes del país estaban fuera de su esfera de control y sus capacidades reales eran mínimas. La realidad es que en esta época el país se articuló en grandes «señoríos» en los que los jefes tribales o señores de la guerra ejercían un poder total, en absoluto supeditado al gobierno de Kabul. Es con éstos con quienes era necesario en realidad coordinar las acciones de ayuda y negociar el acceso a las poblaciones necesita-

16. La mayor parte de la ayuda que llegaba a los campos era proporcionada por el ISI, el servicio de inteligencia pakistaní, que actuaba por delegación de la CIA.

17. Mardsen, Peter. 2009.

das<sup>18</sup>. La falta de un gobierno efectivo que planeara y coordinara la provisión de servicios convirtió a los agentes humanitarios en una especie de administración paralela que prestaba la mayor parte de los servicios básicos sin ningún tipo de directriz por parte de las autoridades afganas. El hecho de que en aquellos momentos el número de organizaciones fuera relativamente pequeño y que todas tuvieran su cuartel general en Peshawar facilitó sobremanera la coordinación. La aparición de los talibanes en el sur, produjo inicialmente una mejoría de la situación ya que permitió hacer llegar la ayuda a la zona de Kandahar, zona que había sido inaccesible hasta ese momento por su extrema inestabilidad. En esta época, se consiguieron grandes avances en los campos de la sanidad y la educación y la mejoría en la situación económica posibilitó que se iniciara un lento retorno de refugiados. El poder de las agencias humanitarias se incrementó notablemente ya que consiguieron acceder prácticamente a todo el país y pudieron trabajar aplicando sus propias políticas y prioridades. Ya no eran actores insignificantes responsables de pequeños proyectos, enredados en las dinámicas de poder de otros actores. Ahora desarrollaban proyectos de envergadura por casi todo el país y sin interferencias externas a la hora de tomar sus decisiones.

Esta situación cambió drásticamente tras los acuerdos de Bonn de 2001. En esta nueva fase del conflicto afgano, las organizaciones humanitarias se vieron envueltas, de forma más o menos voluntaria, en un proceso de construcción de un estado (*State-Building*) en el que los EEUU eran el actor principal. Este nuevo escenario afectaba seriamente a la independencia y a la imagen de neutralidad que estas organizaciones habían logrado construir a lo largo de los años y acabó por constituir una amenaza para su seguridad. Por otra parte, las ONG,s debieron reorientar su

18. Particularmente positivo es el ejemplo de Ismail Jan, en Herat, que mantenía reuniones regulares con los responsables de las agencias humanitarias, para coordinar su actuación. En el extremo opuesto, las zonas dominadas inicialmente por los talibanes, en las que éstos, con algunas excepciones, mostraban una absoluta indiferencia, si no hostilidad, hacia el trabajo de las ONG,s.

modo de actuar una vez que en Afganistán se estableció un gobierno internacionalmente reconocido con el que era necesario coordinar sus actuaciones. A su favor jugaba el hecho de que algunos de los ministros y altos cargos procedían del mundo de las propias ONG,s, en el que se habían formado como gestores muchos profesionales afganos. Sin embargo, esta pequeña ventaja no logró compensar las nuevas dificultades a las que se enfrentó la comunidad humanitaria. Por una parte, el gobierno de Kabul veía a las ONG,s como competidores a la hora de acceder a los fondos proporcionados por los donantes internacionales. Por otra parte, para agudizar este problema, la abundancia de estos fondos actuó como un efecto llamada y el número de organizaciones presentes en el país pasó de 250 en 1999 (de las cuales 46 eran internacionales) a 1.005 (350 internacionales) en 2002, con los problemas de coordinación y competencia por los fondos disponibles que ello implicaba. Otro nuevo problema derivó de la implicación de las fuerzas militares en la distribución de ayuda, siguiendo la política de «corazones y mentes» imperante en aquellos momentos, ... Todo ello dio lugar a una situación completamente novedosa en cuanto a la interrelación entre los actores políticos, militares y humanitarios que se analiza más en profundidad en capítulos posteriores pero de la que podemos decir que «ha puesto patas arriba» el tradicional reparto de papeles entre unos y otros, sin que aún se haya llegado a un consenso generalizado sobre cómo recomponer el equilibrio perdido.

Afganistán, uno de los países más difíciles para el trabajo de las ONG,s, es un buen ejemplo de las dificultades que estas organizaciones afrontan a la hora de definir su papel en este nuevo escenario. La falta de seguridad, la necesidad de compartir el espacio operacional con militares y la necesidad de trabajar con un gobierno débil y en ocasiones hostil, hacen difícil la tarea de encontrar las vías para hacer llegar la ayuda a las poblaciones necesitadas<sup>19</sup>. Además de los retos derivados de la falta de seguridad, las organizaciones no gubernamentales deben afrontar el

19. Jelinek Emilie. 2006.

problema de desarrollar sus programas en consonancia con la política de desarrollo nacional del gobierno afgano. Muchas organizaciones se ven implicadas en programas nacionales prioritarios, como el Programa de Solidaridad Nacional o el Programa Nacional de Emergencia para el Empleo: El 80% de las ONG,s concentran su trabajo en los programas prioritarios del gobierno afgano debido a que la financiación se canaliza, mayoritariamente, a través de él. Aunque es evidente la necesidad de apoyar los esfuerzos del gobierno en el campo del desarrollo, esta colaboración plantea problemas a las ONG,s, al incrementar el riesgo de ser objeto de ataques por los insurgentes e implicar colaborar con funcionarios y autoridades a veces hostiles, corruptos o incompetentes.

Las operaciones de estabilización han puesto sobre la mesa una realidad en la que muchas organizaciones se ven en la necesidad de redefinir sus papeles, al plantear un entorno donde actores militares y cuasi militares realizan trabajo humanitario y de desarrollo, la acción humanitaria se enmarca en agendas políticas más amplias y se hace necesario colaborar con autoridades locales, muchas veces carentes de capacidades reales, pero cuyo papel en la gestión interesa potenciar; todo ello bajo el paraguas de unas organizaciones internacionales que tratan de armonizar las posturas de las naciones implicadas. La naturaleza de estos nuevos compromisos pone en riesgo los principios en que cada una de las organizaciones implicadas basaba su trabajo.

El problema para las organizaciones humanitarias es que resulta difícil trabajar intensificando la implicación política, para poder así influir en los agentes clave en la toma de decisiones, y a la vez no comprometer la propia independencia y neutralidad. En Afganistán, aunque las directrices propias de los órganos de dirección de cada organización tienen su peso, los condicionantes existentes sobre el terreno son determinantes en muchas ocasiones en la postura adoptada por cada organización: la implicación en un proceso de reconstrucción y estabilización mucho más amplio y la canalización de los fondos a través del gobierno afgano o los PRT,s están en el fondo de este problema.

Las organizaciones no gubernamentales por definición son agencias independientes, imparciales y neutrales, que proporcio-

nan ayuda humanitaria o el desarrollo y, a lo largo de su historia, han tenido problemas con gobiernos que en ocasiones han temido ser sustituidos por ellas en determinados campos o verse puestos en evidencia por su falta de responsabilidad y transparencia en la gestión de los fondos públicos. Los gobiernos también pueden ver a las ONG,s como rivales a la hora de acceder a fondos de ayuda. ¿Cuál es en este entorno el papel de las ONG,s? A diferencia del pasado, cuando su papel habitual era la prestación directa de servicios, hoy las ONG,s, en muchos escenarios, se han convertido en contratantes de servicios financiados con fondos recibidos de donantes muchas veces gubernamentales. Estos donantes están presionando en los últimos tiempos, en el marco de operaciones de estabilización, para que su actividad se centre más en el desarrollo de capacidades que en la ejecución de proyectos. Aunque hasta ahora se daba prioridad absoluta a la prestación del servicio, dejando de lado a quien prestara el servicio, dejando de lado la transferencia del conocimiento, la idea ahora es centrarse en el desarrollo de capacidades sostenibles a largo plazo. En Afganistán, tanto el gobierno afgano como los principales donantes están preocupados porque la canalización de proyectos directamente a través de las ONG,s pueden crear estructuras paralelas que inhiben el desarrollo de capacidades propias y amenazan la legitimidad del estado. Sin embargo, la realidad es que el estado no tiene capacidad para proporcionar los servicios prestados por las ONG,s y pretender canalizar toda su acción a través de la administración afgana puede conducir a que la prestación de determinados servicios esenciales se vea amenazada. Esta situación hace necesario un plan de asunción gradual de responsabilidades por el gobierno afgano que no ponga en peligro la prestación efectiva de los servicios. Posiblemente este tipo de equilibrios y transferencias de responsabilidades, abordados desde una perspectiva en la que la satisfacción de las necesidades de la población, tanto a corto como a largo plazo, sea el criterio determinante, sea la clave del éxito de la estabilización.

Un obstáculo significativo para las ONG,s que trabajan en Afganistán es la capacidad que el gobierno tiene para facilitar u obstruir sus operaciones. Según una ley reciente diseñada para potenciar la responsabilidad y transparencia de la administración

afgana, además de, al menos aparentemente, aumentar la coordinación, las ONG,s deben consultar con el gobierno antes de ejecutar cualquier proyecto. Estos procedimientos normalizados permiten al gobierno no perder de vista las operaciones de las ONG,s, pero parece necesario revisarlos para hacerlos más eficientes ya que, de hecho, están obstaculizando la capacidad de las ONG,s para ejecutar proyectos de modo oportuno. Este tipo de problemas pone de manifiesto la difícil dinámica a la que se ven sometidas las ONG,s y explican muchos de los problemas entre el ministerio de economía y los gobiernos provinciales, frustrados y resentidos por su propia incapacidad para promover proyectos interesantes y para los que se dispone de financiación por la lenta respuesta de la administración de Kabul. El problema de fondo estriba en la incapacidad del gobierno para gestionar sus responsabilidades de modo eficiente. Las instituciones, particularmente en los niveles provincial y de distrito, necesitan desesperadamente la ejecución de proyectos de reconstrucción y desarrollo que cuentan con financiación y que se encuentran paralizados en unos ministerios que actúan como cuello de botella en el proceso administrativo necesario para su puesta en marcha. Al mismo tiempo el gobierno confía en las ONG,s, que han conservado capacidad y son los principales suministradores de servicios, particularmente en los campos de la salud, la educación y la agricultura. Por lo tanto las ONG,s deben encontrar un equilibrio para, respetando el legítimo papel del gobierno y trabajando para contribuir a desarrollar sus capacidades, no dejar desatendidas las necesidades de la población.

Según la opinión de las principales organizaciones implicadas en este problema, el establecimiento de una relación coordinada con el gobierno afgano en todos los niveles será uno de los aspectos más importantes de su trabajo durante los próximos años. En general, las relaciones son más fluidas y efectivas donde las ONG,s habían trabajado para implicar a miembros del gobierno, informándoles sobre sus programas y planes previstos e invitándoles a acontecimientos como inauguraciones o celebraciones. Las relaciones también tendieron a ser mejores con las agencias con una prolongada presencia en el área. Los problemas derivan, en muchas ocasiones, de las expectativas creadas en

torno a las posibilidades de unas ONG,s, muy limitadas, como hemos visto, en sus posibilidades de actuación oportuna. Uno de los problemas más importantes en juego en lo que respecta a mejorar la administración pública es la necesidad de hacer a los proveedores de servicios públicos más responsables ante los beneficiarios, pues, aunque se trata de un proceso muy lento, ésta es la mejor manera de conseguir una administración pública que se esfuerce por atender a las necesidades de su población. Este es un área donde las ONG,s podrían desempeñar un papel significativo, ayudando a mejorar la capacidad de los ciudadanos a la hora de exigir mejores servicios públicos.

En la ejecución de de un proyecto es de vital importancia contar con los actores locales: «Primero, se identifica el problema y se discute con los granjeros locales, las *shuras*<sup>20</sup> y el *arbab*<sup>21</sup> del pueblo. A continuación, el proyecto se discute con el ministerio de economía, que escribe una carta al gobernador del distrito, al *wali*<sup>22</sup> o a la autoridad relevante, resumiendo el proyecto e indicando la implicación prevista de nuestra ONG»<sup>23</sup>. La clave en este proceso es que, aunque las ONG,s pudieran tener las mejores intenciones, es muy importante que consulten previamente con las autoridades implicadas de modo que el gobierno no se sienta ninguneado. Aunque parezcan trámites largos e innecesarios, en algunos casos estas formalidades y muestras de respeto pueden tener un impacto enormemente positivo en las relaciones ONG-gobierno. Hay quienes, de modo crítico, alegan que el único objetivo de las autoridades de Kabul es «aparecer en la foto»; frente a ellos, hay quejas de departamentos ministeriales que critican a las ONG,s por no dejarse coordinar, impidiendo una efectiva convergencia de esfuerzos.

20. Consejo de ancianos o notables.

21. Líder local.

22. Gobernador provincial.

23. Declaraciones del responsable de una ONG en Afganistán. Citado por Jelinek Emilie. A., 2006.



## HAITÍ 2010

Puede que resulte chocante un capítulo dedicado a la respuesta al terremoto sufrido por Haití en el invierno de 2010 en un libro dedicado a la interacción entre actores humanitarios y militares en el marco de operaciones de paz o estabilización. Efectivamente, la respuesta internacional a la catástrofe de Haití no encaja en el contexto de operaciones post-conflicto o de estabilización, pero de hecho, presenta muchas similitudes y representa un buen campo para el estudio de las relaciones cívico-militares en el campo humanitario. Por una parte, la destrucción ocasionada por el seísmo condujo al país a una situación no muy diferente a la que habría provocado un conflicto bélico: miles de muertos y heridos, infraestructuras destruidas, miles de desplazados, ... son escenas típicas de una situación post-conflicto. Por otra parte, se produjo un efecto igual de destructor en la ya de por sí endeble estructura administrativa de Haití, que se encontró *de facto* sin gobierno en los momentos inmediatamente posteriores al seísmo. Necesidad de reconstrucción y ausencia de un gobierno efectivo son los componentes esenciales de un caso típico de operación de estabilización. Pero es que, además, los EEUU asumieron un papel protagonista en la respuesta y lo hicieron empleando fundamentalmente medios militares con lo que, como en los casos expuestos a lo largo del libro, volvemos a encontrarnos ante un caso de actores civiles y militares trabajando sobre el mismo escenario; o compitiendo sobre el mismo escenario, según quiera verse. En cualquier caso, resulta interesante analizar este caso, que presenta algunos aspectos novedosos, polémicos e interesantes.

El 12 de enero de 2010 la tierra tembló en Haití, matando a cerca de 320.000 personas, dejando a más de un millón y medio sin hogar y arrasando el país, haciendo que todo el mundo volviera los ojos hacia una zona del mundo que, ya antes del terremoto, llevaba años azotada por el hambre y la miseria. Y como suele ocurrir en estos casos, la ayuda comenzó a llegar rápidamente de todos los rincones del planeta. Dinero, comida, equipos de rescate,... y Marines; Haití, en cuestión de días, fue «invadida» por miles de militares estadounidenses. Las imágenes que nos llegaban de la zona del desastre, junto a la destrucción y el desamparo de la población, nos mostraban escenas propias de Afganistán o Irak, por la magnitud del despliegue militar que demostraban. Para algunos era poco menos que una invasión, para otros la única manera de hacer posible la ayuda en el caos en el que se había sumido Haití.

#### LA SECUENCIA DE ACONTECIMIENTOS

Si de algo no puede tacharse a la respuesta de EEUU a la tragedia de Haití es de lentitud. El mismo 12 de enero, USAID, la agencia norteamericana de ayuda al desarrollo, enviaba a Haití un equipo de 17 personas para evaluar la situación y apoyar en las tareas de ayuda; al mismo tiempo, se activaba en Washington un equipo de apoyo. Ya el día 13 aviones C-130 transportaban a la isla equipos de rescate, una unidad de operaciones especiales de la USAF trabajaba para reabrir al tráfico el aeropuerto y aviones P-3 Orion, procedentes de El Salvador, comenzaban a reconocer el terreno para valorar la magnitud del desastre y las posibilidades de ayuda. Ya durante la mañana del día 14 llegaba a Haití el primer buque de ayuda, perteneciente a la Marina de los EEUU. Se trataba del USNS *Higgins*, que se reunió con los barcos de la Guardia de Costas que habían llegado la víspera. Ese mismo día, mientras el General P.K. Keen, Segundo Jefe del Mando Sur, era nombrado responsable de la ayuda militar estadounidense, llegaban tres helicópteros cargados de comida, agua y medicinas procedentes de la República Dominicana. Comenzaba así un flujo de ayuda que no haría sino irse incrementando en los días siguientes.

La vía aérea era, evidentemente, la más rápida para hacer llegar todo tipo de ayuda y fue la elegida, en estos primeros momentos, por la práctica totalidad del gran número organizaciones internacionales, gobiernos y ONG,s para trasladar a la zona equipos de rescate, medicamentos, alimentos, material de campamento ...<sup>1</sup>. Para mediodía del 14, habían llegado a Puerto Príncipe unos 60 vuelos; pero una vez en tierra, tenían que enfrentarse con la realidad de un aeropuerto saturado, incapaz de gestionar la ayuda que iba llegando, haciendo imposible su distribución. En ese momento, a petición de las autoridades haitianas y debido a que el aeropuerto estaba colapsado y falto de combustible para los vuelos de retorno, la Administración Federal de Aviación comunicó el aplazamiento de todos los vuelos civiles procedentes de los EEUU. Además, para complicar más las cosas, la torre de control se había destruido durante el temblor dificultando el tráfico aéreo y limitando el número de vuelos que el aeropuerto podía admitir. A lo largo de este mismo día llegaban al aeropuerto de la capital las primeras fuerzas de EEUU; ante la ausencia de ningún tipo de autoridad sobre el terreno, los militares norteamericanos asumieron el control del aeropuerto, despertando por ello las primeras críticas a su actuación en esta crisis. Estas críticas a la actuación americana llevaron al portavoz del Departamento de Estado, P. J. Crowley a tener que subrayar «no estamos tomando el control de Haití». La llegada de este primer contingente militar, perteneciente a la 82.<sup>a</sup> División Aerotransportada, fue muy complicada: la congestión que sufría el aeropuerto de Puerto Príncipe obligó a su vuelo, al igual que a otros muchos, a sobrevolar reiteradamente el aeropuerto, hasta que finalmente pudo tomar durante la noche. Los 329 militares desplegados en este momento suponían la primera muestra del esfuerzo internacional de ayuda y la punta de lanza de una fuerza mucho mayor ya en camino.

1. De manera similar a otras organizaciones, España envió vía aérea la ayuda más urgente, mientras se hacía a la mar un barco hospital de la Armada que, obviamente, llegaría más tarde.

La falta de ayudas a la navegación que hacía que los aviones tuvieran que aterrizar, durante la noche, sin otra ayuda que la iluminación de la pista y la saturación del aeropuerto durante la tarde del día 15, obligaron a algunos aviones a sobrevolar el aeropuerto en círculos durante horas. Pese a ello, 120 aviones lograron aterrizar durante ese día, aunque otros tuvieron que ser desviados a Florida o Santo Domingo (República Dominicana). Según las autoridades haitianas, no había en el aeropuerto espacio disponible para la descarga de aviones y, además, algunos de los aviones aparcados no tenían combustible suficiente para despegar<sup>2</sup>. Un problema adicional derivó del largo tiempo necesario para descargar los aviones civiles que, a diferencia de los militares, no están preparados para una rápida descarga, especialmente cuando en el aeropuerto no se disponen de materiales específicos para la descarga de aviones comerciales. Tal era la situación en el aeropuerto, que la organización *Samaritan's Purse*, que vio cómo sus tres aviones de ayuda fueron incapaces de aterrizar, se planteó trasladar toda la ayuda a un barco y trasladarla así, desde EEUU, hasta Haití. A pesar del tiempo que esta operación implicaría, parecía más práctico que esperar a que se despejara el aeropuerto.

Para permitir la entrada de los vuelos de ayuda, fue fundamental la actuación del 23 Escuadrón de Tácticas Especiales (720.º Grupo)<sup>3</sup>, que reabrió el aeropuerto, limpiando las pistas

2. Bentham, Martin. *Planes loaded with emergency relief for Haiti struggle to land*. London Evening. 15.01.10.

3. 720th Special Tactics Group: «*First There*». Los «*Combat Controllers*» son las fuerzas especiales del arma aérea. Como vinieron a demostrar las operaciones de Granada o Irak, las operaciones militares requieren a menudo de estos combatientes altamente especializados para «estar allí» los primeros. Son unidades de combate en tierra asignadas al Mando de Operaciones Especiales de la USAF, preparadas y organizadas para establecer rápidamente y controlar el vínculo tierra-aire y proporcionar, en tierra, personal especializado en procedimientos aéreos. Sus funciones incluyen el asesoramiento y establecimiento de zonas para asalto aéreo, control de tráfico aéreo, mando, control y comunicaciones, operaciones de terminal (Limitadas) y limpieza de obstáculos y artefactos explosivos en pistas e instalaciones. Su principal papel es preparar las zonas de entrada y establecer, en las primeras fases de una operación, el vínculo en-

y ejerciendo labores de control del tráfico aéreo hasta la llegada de los medios del Mando de Movilidad Aérea, que asumió estos cometidos y la gestión general del aeropuerto<sup>4</sup>. La temprana actuación del escuadrón consiguió que pudiera emplearse el aeropuerto para la recepción de ayuda antes de que éste fuera totalmente rehabilitado, permitiendo adelantar la ayuda a los momentos iniciales, los más críticos de la operación.

El día 15 el Presidente Obama anunciaba en Washington «uno de los mayores esfuerzos de ayuda en nuestra historia reciente»: para empezar, 100 millones de dólares. Este mismo día llegaba a las costas de Haití el portaaviones *Carl Vinson*, con 19 helicópteros que comenzaron a operar inmediatamente para acercar la ayuda al aeropuerto y reconocer otras posibles zonas de toma. El mismo barco transportaba también una estación depuradora de agua y tres quirófanos. En ese momento, el Mando Sur informaba de que 8.000 hombres estaban ya en Haití o en camino. Esa misma noche llegaba desde Norfolk el buque de asalto anfibio *Bataan*, para facilitar el movimiento a tierra de las fuerzas y la ayuda. De camino, recogía un contingente de Marines en Florida<sup>5</sup>. El 16 de enero salía de Baltimore el buque hospital *Comfort* con una dotación de personal sanitario de 560 hombres. Después de recoger unos 300 Marines en Florida, se esperaba que anclara hacia el 21 a una milla aproximadamente de la costa haitiana, comenzando a recibir pacientes transportados por sus dos helicópteros. Cuando a mediados de marzo, dos meses después de iniciar su travesía, regresó a la Base Naval de Norfolk, su tripulación había admitido a unos 1.000 pacientes y realizado 843 intervenciones quirúrgicas.

El flujo de fuerzas continuaba, de forma que al final del fin de semana (17 de enero) se completaba una brigada completa,

---

tre la fuerza terrestre y las unidades aéreas, para coordinar todo tipo de apoyos. El Mando de operaciones especiales cuenta con seis escuadrones de este tipo, que se articulan, para operar, en Equipos de Tácticas Especiales totalmente autónomos.

4. flightglobal.com, 16 de enero, 2010.

5. Pauline Jelinek y Anne Flaherty. *Military sends more troops to aid Haiti*. Associated Press. 19 de enero, 2010.

unos 3.500 hombres y poco a poco, comenzó el movimiento de la ayuda hacia la zona afectada: agua, comida y medicinas principalmente. En palabras del Teniente General Ken Keen «Hay mucha más ayuda en camino. Nuestra primera prioridad es hacer llegar la ayuda a la gente necesitada, para mitigar el sufrimiento que están padeciendo los haitianos». Para el lunes 18, el número de soldados de EEUU presentes en la zona alcanzó los 10.000, aunque el Almirante Mike Mullen, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor aclaró que, en función del análisis de los mandos de la fuerza desplegada, podría incrementarse este número en el futuro <sup>6</sup>.

Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), en los primeros días, la carencia de combustible complicó las operaciones. El abastecimiento de gasolina llegó a restringirse y su precio se disparó, mientras que el sistema de telecomunicaciones pudo restablecerse sólo parcialmente y sin carburante ni red de teléfonos móviles la prestación de ayuda podía hacerse muy difícil. En los hospitales, sin suficientes suministros y faltos de material y personal médico, la situación era también muy precaria. Tampoco existía un inventario de necesidades. Como dato positivo, el día 17 funcionaban ya siete hospitales de campaña y se esperaban otros dos. En el mayor de todos, enviado por Israel e instalado en el campo de fútbol de Puerto Príncipe, trabajaban 200 personas. El día 17 llegaron 250 toneladas de comida y para el 18 se esperaban 180. El objetivo de la agencia alimentaria de la ONU era alimentar diariamente a 40.000 personas y distribuir ayuda no alimentaria a 60.000 personas. El Programa Mundial de Alimentos (WFP) distribuía víveres en 14 puntos diseminados por Puerto Príncipe <sup>7</sup>.

En aquél momento se consideraba prioritaria la reparación del puerto de Puerto Príncipe para facilitar el acceso de la ayuda humanitaria, pero la tarea no era fácil ya que tres enormes grúas habían sido destruidas por el terremoto y enormes bloques de cemento habían caído al agua, impidiendo la entrada y atraque de

6. MMX, CBS Interactive Inc. Descargado 18ENE10.

7. Oficina para la democracia, conflictos y asistencia humanitaria de los EEUU (DCHA).

barcos. La alternativa era emplear el puerto de Santo Domingo y transportar la ayuda hasta Haití por carretera, pero los esfuerzos acometidos por la ONU a duras penas consiguieron abrir un corredor humanitario entre la República Dominicana y Haití, la carretera que une a las dos capitales estaba congestionada y se tardaba 18 horas en recorrerla. Finalmente fueron unidades de ingenieros militares estadounidenses las que lograron reabrir el puerto de Puerto Príncipe. El caso es que, mientras la ayuda procedente de todo el mundo iba llegando a la zona, se hacía muy difícil hacerla llegar a la población afectada, debido al mal estado de todas las infraestructuras que se interponían como un escudo entre la ayuda y la población necesitada. El empleo de los helicópteros se mostró fundamental en estos momentos y, gracias a ellos, el día 19, por fin se pudo hacer llegar ayuda a la enorme multitud que había acampado frente al derruido palacio presidencial

#### PROBLEMAS CON LA DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA

Desde el primer momento se detectó el problema derivado de la falta de una autoridad efectiva capaz de dirigir las labores de ayuda sobre el terreno. La administración haitiana había quedado completamente desorganizada, con 14 de sus 16 ministerios destruidos<sup>8</sup>, las fuerzas de seguridad carecían de dirección, la misma misión de la ONU, cuyo Cuartel General fue destruido, fue incapaz de asumir la dirección, a pesar de que el mismo 14 de enero llegaba a Haití Edmond Mulet, antiguo jefe de la misión de paz en este país, enviado por la ONU con un equipo para coordinar las labores de ayuda. En palabras de la Portavoz de la OCHA, Elisabeth Byrs, «Esta es una de las peores catástrofes humanitarias con las que la ONU ha tenido que enfrentarse en términos de logística porque no tenemos el apoyo de un estado, los funcionarios han muerto, la administración está decapitada y aunque el país se recupera lentamente todo esto lleva tiempo... Todos hemos sido duramente afectados por el seísmo. Hay

8. P.K. (Ken) Keen. Floriano Peixoto Vieira Neto. Charles W. Nolan. Jennifer L. Kimmey, y Joseph Althouse. 2010.

300 miembros del personal de la ONU que se dan por desaparecidos y, por ahora, 40 miembros de la misión de la MINUSTAH han fallecido, pero continuamos trabajando en el salvamento de cuantas personas sea posible y en la distribución de la máxima cantidad de agua y de alimentos». Ante la imposibilidad de distribuir la ayuda de otra forma, el lanzamiento de ayuda desde el aire era, para algunos, la única alternativa viable. En contra de este parecer, el día 15, el Secretario de Defensa de EEUU Robert Gates declaraba «Me parece que sin ninguna estructura de distribución sobre el terreno, el lanzamiento de ayuda desde el aire va a producir disturbios entre la genta que trate de hacerse con la ayuda». No había que olvidar que la misión de las fuerzas estadounidenses no era proporcionar seguridad, sino distribuir ayuda; en esas condiciones, el lanzamiento de ayuda hubiera supuesto, con toda seguridad, más un problema que una ayuda. Se consideraba que la clave era hacer llegar la ayuda esencial lo antes posible a sus beneficiarios, para evitar que la desesperación degenerara en violencia, cosa que, según algunas informaciones, empezaba a ocurrir, como lo demuestran testimonios de agentes humanitarios implicados en la distribución. «La gente casi se pelea por el agua», declaraba Fevil Dubien, encargado de distribuir agua, con un camión aljibe, en los barrios al norte de Puerto Príncipe<sup>9</sup>. Sin embargo, a pesar de algunos casos demostrados, Elisabeth Byrs aseguraba que el problema de los saqueos y de falta de seguridad en los puntos de distribución fue exagerado y no constituyó un problema serio para las organizaciones humanitarias. Según sus palabras: «La gente ya no puede más y es normal que ocurran cosas parecidas».

Los datos iniciales elevaban a tres millones el número de los necesitados de ayuda urgente. Pero el problema, más que el volumen de ayuda necesario, era la dificultad de distribuirla: puentes y aeropuertos devastados, calles y carreteras cubiertas de escombros y cadáveres, instalaciones de suministro de electricidad y agua destruidas, hospitales saturados... Todo ello dificultaba enormemente la distribución de ayuda y agotaba la paciencia de

9. MMX, CBS Interactive Inc. Descargado 18ENE10.



los que la necesitaban urgentemente. «Ellos necesitan que les proporcionemos ayuda, que es evidentemente lo que nosotros queremos hacer», pero a la vista de los vehículos de la ONU patrullando las calles, pero sin distribuir ayuda, «están desesperándose... es necesario crear una estructura para almacenar y distribuir la ayuda»<sup>10</sup>. «Las donaciones están llegando al aeropuerto, pero no existe un sistema para hacerlas llegar» a los necesitados<sup>11</sup>. El Programa de Alimentos de la ONU informaba de que los daños producidos por el terremoto en el puerto, lo hacían completamente inutilizable para la distribución de ayuda. Si a la situación de puertos y aeropuertos añadimos la de las carreteras podemos entender perfectamente cómo la ayuda que iba llegando a la zona se encontraba ante unos cuellos de botella que hacían prácticamente imposible su distribución.

#### CRÍTICAS A LOS EEUU

La rápida respuesta de los EEUU, por sus características de unilateralidad y militarización, provocó críticas entre el resto de agencias implicadas. Particularmente, el hecho de que EEUU se hiciera con el control *de facto* del aeropuerto de Puerto Príncipe, levantó ampollas en otros países y organizaciones que vieron cómo sus vuelos eran desviados hacia la República Dominicana, mientras se daba prioridad absoluta a los vuelos militares procedentes de los EEUU. Francia, particularmente, no ocultó su malestar por la actuación del Gobierno de Obama. El secretario de Estado de Cooperación Francés, Alain Joyandet, reclamó a la ONU que precisara el papel de EEUU, que estaba asumiendo de facto la coordinación de la ayuda en el país caribeño. La jefa de la diplomacia de la Unión Europea (UE), Catherine Ashton, también quiso dejar clara su posición y aseguró que más que «ayuda militar» por parte de Europa, la población de Haití necesitaba una mayor co-

10. Portavoz de la Misión de las NNUU. MMX, CBS Interactive Inc. Descargado 18ENE10.

11. Kate Conratt, Portavoz del grupo de ayuda de *Save the Children*. MMX, CBS Interactive Inc. Descargado 18ENE10.

ordinación para que la ayuda pudiera llegar a los afectados. En lugar de «ayuda militar como tal», Ashton abogó por asistir en tareas como el transporte de alimentos o la reparación de las comunicaciones. «Se trata de ayudar Haití, pero no de ocupar Haití. La ONU está trabajando y espero que tengamos una decisión y nos precisen el papel de Estados Unidos», insistió por su parte Alain Joyandet en la radio Europe 1. El Secretario de Estado de Cooperación Francés, que acababa de regresar de Puerto Príncipe, confirmó que tuvo que intervenir personalmente ante los estadounidenses con el fin de obtener la autorización para que un avión con ayuda francesa pudiese aterrizar. El Ejecutivo de Nicolas Sarkozy se quejó de esta forma de que el aeropuerto se hubiera convertido en un «anexo de EEUU» y apuntaba que el despliegue estadounidense estaba estrangulando la llegada de la ayuda humanitaria<sup>12</sup>. Brasil también se mostró molesto por el hecho de que los vuelos militares de EEUU tuvieran prioridad en el congestionado aeropuerto de la capital de Haití, y de que los vuelos de otros países se desviarán a República Dominicana, algo de lo que también se quejaron Médicos Sin Fronteras y la Cruz Roja. Por si acaso, el Gobierno de Lula da Silva advirtió de que no cedería el mando de las fuerzas de la ONU en Haití. Brasil, con 1.700 de los 9.000 soldados destacados en Haití, reclamaba así su protagonismo en la reconstrucción. El ministro de Defensa, Nelson John, fue de los primeros en visitar el país tras el terremoto e insistió a la vuelta que su país «no cederá voluntariamente el mando».

Los EEUU argumentaban que las quejas se debían a que EEUU dio un paso al frente ante la catástrofe y envió un contingente de 10.000 soldados, entre marines y tropas del Ejército de Tierra para hacerse cargo de la situación. El presidente, Barack Obama, asumió de alguna manera el vacío de poder y decidió apoyarse en el Pentágono para reafirmar la presencia en la isla caribeña pese a los recelos que esta intervención militar pudiera generar.

Existe una opinión muy extendida entre los familiarizados con la respuesta a grandes catástrofes: solo los militares, tienen

12. El Mundo. 18ENE10.

las capacidades necesarias para afrontar las necesidades que generan este tipo de situaciones. Para la ONU puede ser duro reconocerlo, pero es la realidad. La pregunta más repetida los días inmediatamente posteriores a la catástrofe era «¿Quién está a cargo de esto?». La única respuesta verdadera en esos momentos era: el General Keen, el hombre a quien la administración americana puso al mando de la operación de ayuda. Formalmente, el General Keen recibía órdenes del embajador estadounidense en Haití, Kenneth Merten, y el responsable de la ayuda procedente de EEUU era Rajiv Shah, cabeza de la Agencia para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development, USAID*). Formalmente, la ayuda internacional se canalizaba a través de la Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios de las ONU (La OCHA). Pero la realidad sobre el terreno era muy diferente. Qué ayuda se distribuía, cuánta y dónde dependía básicamente de la red de relaciones establecida *in situ* por las fuerzas militares de EEUU con los principales responsables de USAID y las principales ONG,s presentes en la zona: *World Vision, CARE, Save the Children, Oxfam* y una o dos más. En realidad, el personal de todas estas agencias, tras años de trabajo en todo tipo de escenarios, se conoce de sobra, conoce el rol de cada uno y sabe lo importante que es la coordinación sobre el terreno. Los agentes humanitarios conocen las necesidades y las elevan a quien puede solucionarlas, los militares, que reúnen las peticiones y las priorizan. Ellos son los que aportan la ayuda, distribuyéndola entre las principales ONG,s, junto con los fondos para contratar empresas locales para la distribución. Quizá no responda al teórico reparto de papeles que debe regir la respuesta a este tipo de catástrofes, pero funciona y es difícil de imaginar otra manera de hacer las cosas en esta fase de la operación. Veinte años de experiencia han ido conformando este procedimiento, recogido en un manual militar americano que ha ido engordando hasta las 378 páginas<sup>13</sup>.

13. John Barry. *Why the U.S. military is the only organization that can effectively manage the chaos in Haiti. And other hard truths about the disaster*. Newsweek Web Exclusive. 15 enero, 2010.

El funcionamiento de este sistema exige unos cimientos que, mientras no se demuestre lo contrario, sólo puede proporcionar una fuerza militar. El establecimiento de la red de comunicaciones o la reapertura del aeropuerto y el puerto de Puerto Príncipe, acciones previas imprescindibles para empezar con la distribución de ayuda, sólo podían ser acometidas, en los plazos requeridos, por los militares. De la misma forma que sólo el empleo de medios militares permitió la entrada de grandes cantidades de ayuda pese a la total inoperatividad del puerto de Puerto Príncipe. El papel jugado por los barcos de la US NAVY, como centros de acumulación de ayuda hasta su entrada en el país, se demostró insustituible, como lo fue el de los helicópteros encargados de transportar los recursos desde los barcos hasta la costa. Sólo el ejército tenía inicialmente medios de transporte capaces de distribuir la ayuda dentro del territorio afectado.

En contra de estas opiniones, los críticos con la intervención americana en Haití recuerdan, en primer lugar, que Haití tiene una larga experiencia en cuanto a la manera de actuar de los EEUU; desde principios del siglo xx han sido frecuentes las intervenciones estadounidenses, contribuyendo, para muchos, a la destrucción del tejido económico nacional y al paulatino empobrecimiento de su población. Ante la para algunos desmesurada y militarista respuesta de EEUU ante el terremoto cabe preguntarse si nos encontramos ante una operación de ayuda o una auténtica invasión<sup>14</sup>. Desde esta perspectiva, resulta chocante que los principales actores en esta «operación humanitaria» sean el Departamento de Defensa y USAID y que, además, el componente militar de la misión acabara ensombreciendo al componente civil: la operación no fue liderada por USAID, sino por el Pentágono, siendo el Mando Sur responsable último de la toma de decisiones. Ya hemos tenido ocasión de detallar el enorme despliegue militar llevado a cabo por EEUU para esta operación. A diferencia de lo que ocurre con los equipos enviados por diferentes agencias humanitarias, no había un mandato claro para las fuerzas militares de

14. Michel Chossudovsky. *The Militarization of Emergency Aid to Haiti: Is it a Humanitarian Operation or an Invasion?* Global Research, 15 enero, 2010.

EEUU. A pesar de que el presidente Préval legitimara *a posteriori* la intervención americana, no hay constancia de que sus conversaciones con el presidente Obama incluyeran acuerdos sobre el despliegue de fuerzas, que parece que respondió a una decisión unilateral de la administración USA: la ausencia de un gobierno efectivo en Haití fue empleada para legitimar, bajo una supuesta necesidad humanitaria, el despliegue de una fuerza militar que, de hecho, asumió funciones que correspondían al gobierno haitiano.

El Mando Sur de los EEUU, con sede en Miami, fue de hecho la agencia líder en Haití; su Jefe, el General Douglas Fraser definió la misión en Haití como una operación de Mando, Control y Comunicaciones (*Command, Control, Communications Operation, C3*). «Así que estamos centrados en proporcionar C3 para poder tener un mejor conocimiento de lo que está ocurriendo. MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*), al colapsar su cuartel general, ha perdido gran parte de sus comunicaciones y, por tanto, pretendemos reforzar también estas comunicaciones». Está claro que son éstas capacidades difíciles de encontrar fuera del ámbito militar, pero, a pesar de la gran cantidad de medios desplegados, el General reconoció no tener una clara información sobre cuáles eran las necesidades reales de la población afectada. Desde esta perspectiva, se criticó particularmente la toma de control del puerto y aeropuerto de Puerto Príncipe por parte de las fuerzas americanas, que implicó que fueran ellos quienes controlaran el flujo de ayuda que llegaba en aviones civiles. El personal militar americano no recibía instrucciones de las autoridades haitianas e incluso desplazó al personal haitiano responsable de estas tareas<sup>15</sup>.

Un informe de la *Heritage Foundation* resumió la sustancia de la intervención en Haití diciendo que «el terremoto tiene implicaciones tanto humanitarias como para la seguridad nacional, haciendo necesaria una respuesta robusta y decisiva que movilice capacidades gubernamentales, militares y civiles tanto para la ayu-

15. Entrevista al Embajador de Haití en EEUU R. Joseph, PBS News, 15 enero, 2010.

da de emergencia a corto plazo como para el esfuerzo a largo plazo de reconstrucción y reforma de Haití»<sup>16</sup>.

#### ALGUNAS CONCLUSIONES

La reacción internacional tras el terremoto de Haití planteó una serie de problemas que obligan a responder a dos preguntas, relacionadas, pero independientes: ¿Se extralimitaron los EEUU al asumir el liderazgo en las labores de ayuda?; ¿Deben tener los militares un papel preponderante en la respuesta a crisis humanitarias de gran magnitud? Para responder a la primera pregunta es conveniente recordar algo que, precisamente por obvio, a veces se pasa por alto: el objetivo de toda acción humanitaria es paliar el sufrimiento de los afectados; éste debe ser el criterio para valorar la bondad de las acciones que se acometan. Corolario lógico de esta afirmación es que la coordinación de todos los agentes implicados, que es conveniente en beneficio de la eficacia, debe asumirla aquél que esté en mejores condiciones de hacerlo. Ante una población necesitada de ayuda urgente no cabe otro planteamiento que el de la eficacia, que no debe verse afectada por consideraciones de tipo político o rivalidades del tipo que sean. En el caso de Haití, los poderes que, en principio, deberían asumir el liderazgo, no estaban en condiciones de hacerlo. Ante esa situación debe aceptarse que, en beneficio de la población, quien pueda hacerlo cubra ese vacío. La cuestión es si alguien más, aparte de los EEUU, podía haberlo hecho. Descarta la ONU por la situación en que quedó su misión en Haití y su ineficacia a la hora de generar respuestas rápidas, no se ve otra opción. Quizá en el futuro, el desarrollo de mecanismos específicos de reacción ante emergencias permita a la UE actuar en este campo al nivel de los EEUU; pero, de momento al menos, el ritmo de toma de decisiones propio de una organización multinacional no es competitivo con un estado nacional a la hora de movilizar sus capacidades de ayuda en emergencias, sean civiles o militares.

16. Roberts, James M. y Walser Ray. 2010.

En cuanto al peso dado al componente militar, de nuevo debemos acudir al argumento de la eficacia. Y no parece que haya otra institución capaz de movilizar, en tan corto espacio de tiempo, barcos, aviones, equipos de rehabilitación de puertos y aeropuertos y, muy particularmente, capacidades de mando y control, ... De hecho, esta presunta militarización de la ayuda en emergencias no debería resultarnos extraña: la reciente creación en España de la Unidad Militar de Emergencias (UME) responde al mismo principio: donde es necesaria una rápida respuesta, en la que se aúnen capacidades de coordinación y ejecución, el recurso a la fuerza militar parece la opción preferida también por aquí. Y es que, recordando de nuevo las palabras de Dag Hammarskjöld, ex secretario General de la ONU: «no es una tarea para soldados, pero sólo los soldados pueden realizarla». Otra cosa es que, desde el principio, no se trabaje en ir transfiriendo la responsabilidad a quien, en última instancia, debe asumirla: el gobierno haitiano y, subsidiariamente, la ONU. Sólo si esta evolución no fuera evidente, serían admisibles las críticas vertidas contra la administración de EEUU; en otro caso, parecen responder más a prejuicios ideológicos que a un interés real por atender de la manera más rápida y eficaz las necesidades de los damnificados.





## NEUTRALIDAD. EL REPARTO DE PAPELES EN LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

### LA NECESIDAD DE UN NUEVO REPARTO DE PAPELES

La participación de fuerzas militares en operaciones distintas a las puramente bélicas es algo relativamente reciente y cada vez más frecuente. Como hemos podido ir constatando en capítulos anteriores, en este tipo de operaciones, la coexistencia entre civiles y militares y entre actores gubernamentales y no gubernamentales plantea un problema especialmente espinoso y que es necesario tomar en consideración: el de la delimitación de los cometidos. Teóricamente, el reparto de papeles es claro: el papel de las fuerzas militares consiste en proporcionar seguridad, el de otras instancias gubernamentales se centra en la reconstrucción y el desarrollo y el de las agencias humanitarias consiste en atender a las necesidades básicas de la población; los dos primeros deben guiarse para ello en criterios políticos, encaminados normalmente al apuntalamiento de un sistema político determinado, mientras los últimos deben atenerse a los principios humanitarios de neutralidad, no discriminación e independencia. Sin embargo, a la hora de la verdad, la ausencia de una frontera clara entre los cometidos respectivos ha sido y es fuente frecuente de desencuentros entre civiles y militares en este tipo de misiones. Lo cierto es que la delimitación de los cometidos de militares y civiles en operaciones de paz, estabilización o humanitarias no sólo no se ha solucionado sino que, a día de hoy, la indefinición y el solapamiento son mayores que hace cincuenta años. A lo largo de este tiempo ha evolucionado el papel de to-

dos los actores implicados en estas operaciones: el de los militares, cada vez más implicados en actividades de reconstrucción y desarrollo y en la distribución directa de ayuda humanitaria; la participación gubernamental y de organizaciones internacionales, que se expande cada vez más hacia el campo de la acción humanitaria y la de los propios actores humanitarios, implicados con frecuencia en proyectos de reconstrucción y desarrollo. Esta evolución hace cada vez más difícil para los actores humanitarios encontrar un hueco que nadie les discutía con anterioridad y diferenciar su actuación de la del resto de los actores, con los que parecen compartir no sólo un mismo espacio geográfico, sino una misma agenda política.

Lo primero que conviene recordar, a la hora de abordar esta cuestión, es que las fuerzas militares no están diseñadas y preparadas para realizar cualquier tipo de misión. Por su propia estructura organizativa y los medios de que normalmente disponen, son un instrumento adecuado para ofrecer protección, comunicaciones, apoyo logístico, tratamiento médico de urgencia, evacuación sanitaria y unas potentes capacidades de coordinación y control. Todos ellos son elementos críticos en las primeras fases de la respuesta a una emergencia humanitaria. Para lo que los militares no son el agente más eficaz es para tareas como la reacomodación de refugiados que vuelven a su hogar o el reparto de ayuda humanitaria. En general, la intervención directa en las operaciones de ayuda no constituye el mejor uso posible de las fuerzas armadas. La función de las fuerzas militares, debe ser la de garantizar un entorno seguro en el que puedan actuar libremente el resto de actores, así como protegerlos si son atacados, pero no deben ser ellos los que se dediquen a la distribución de la ayuda, salvo que las circunstancias hagan imprescindible esta actuación para garantizar la prestación de la ayuda urgente cuando no haya otros medios para prestarla.

«Resulta irónico que precisamente cuando los militares no son capaces de crear un entorno positivo de seguridad, se les requiera para tareas que son más propias de agencias civiles»<sup>1</sup>. La

1. Arbuckle, James V. 2007.

situación definida es la que, a juicio de muchos, se ha estado produciendo durante los últimos años en Afganistán, donde la seguridad dista mucho de estar asegurada y en la que militares de distintos países han asumido, en mayor o menor medida, cometidos propios de las organizaciones humanitarias. Ante esta situación, muchos alegan que las fuerzas militares deberían centrarse en garantizar la seguridad, en vez de dedicar su esfuerzo a prestar una ayuda que otros podrían prestar si las condiciones de seguridad fueran las adecuadas. Esta situación provoca descontento entre todos los implicados: los militares se sienten molestos por la ampliación de sus funciones a un campo que consideran ajeno, mientras los civiles se quejan de lo que consideran una intrusión en su terreno y una dejación, por parte de las unidades militares, de su cometido esencial, que es precisamente garantizar las condiciones de seguridad que les permitan actuar. El hecho es que es difícil definir una línea clara que marque la diferencia entre el apoyo militar a las agencias civiles y la mutua competencia y esta indefinición hace muy difícil la confianza mutua. Los militares pueden pensar que se les obliga una y otra vez a recibir instrucciones de unas agencias civiles, como la ONU, que han sido incapaces de definir claramente las funciones de cada una de las partes; los civiles, por su parte, se resisten a admitir la necesidad de una implicación militar en los proyectos humanitarios, salvo en aquellos casos en que «sólo pueden hacerlo los soldados», de forma que la situación no es demasiado diferente a la descrita por Dag Hammarskjöld, que inició su segundo mandato como Secretario General de las Naciones Unidas hace 50 años. Tal y como manifestó, «no es una tarea para soldados, pero sólo los soldados pueden realizarla»<sup>2</sup>.

Bastan dos ejemplos recientes para mostrar lo difícil que puede resultar la delimitación de los papeles respectivos en determinadas circunstancias. Un primer ejemplo lo constituye la reacción internacional ante la crisis humanitaria producida por el terremoto de Haití de 2010, reacción que fue fundamentalmente militar en las primeras fases, como hemos tenido ocasión de ver, debido a la difi-

2. Citado por Arbuckle, James V. 2007.

cultad de movilizar y coordinar capacidades de otra naturaleza con la necesaria rapidez. Sin embargo, esta «militarización de la respuesta» ha sido muy criticada en diversos ámbitos y ha planteado problemas de coordinación. Otro ejemplo completamente distinto lo constituye Afganistán, donde el empleo de la fuerza militar en la distribución directa de ayuda, obedeciendo a una estrategia encaminada a ganarse «los corazones y las mentes» de la población, ha llegado a convertirla en una herramienta más para alcanzar los objetivos militares de la operación, desdibujando de forma evidente la frontera entre la acción humanitaria y otros tipos de acciones<sup>3</sup>.

En todo caso, no podemos pasar por alto que el empleo de los medios militares en este tipo de actividades puede responder a un interés político más amplio, derivado de la necesidad de justificar ante la opinión pública propia la actuación de fuerzas militares en operaciones fuera del territorio militar o de la conveniencia de dar misiones a unos medios militares infrautilizados. Además, resultaría muy simplista reducir los problemas de neutralidad de la acción humanitaria a su relación con las operaciones militares; hoy en día, las amenazas a la neutralidad de la acción humanitaria son mucho más amplias. Ya hemos visto cómo en Afganistán, durante la guerra civil que siguió al establecimiento del régimen comunista, la acción humanitaria supuso un apoyo consciente a la causa de los *muyaidines* y como posteriormente, durante la «era talibán», no parece que nadie pusiera muchos peros a que la ayuda humanitaria fuera empleada como una herramienta de presión para impulsar cambios en el régimen; así por ejemplo, cuando en 1998 el gobierno británico vetó cualquier proyecto de ayuda que pudiera implicar reforzar al régimen talibán, no se oyeron protestas dentro del mundo humanitario, pese al evidente atentado a la neutralidad que esta decisión implicaba<sup>4</sup>. Otras organizaciones no

3. Esta política ha sido rechazada expresamente por ISAF, tras asumir el mando el General Mc Chrystal en 2009. De hecho, el Jefe de ISAF no sólo ha ordenado a sus fuerzas que cesen en cualquier tipo de acciones de este tipo, sino que ha solicitado a todos los actores que denuncien los casos en que se apliquen este tipo de estrategias cuando sean testigos de ellas.

4. Mardsen, Peter. 2009.

han dudado en condicionar su ayuda a la mejora en las condiciones de vida de las mujeres. Esta idea de condicionar la ayuda a un mínimo respeto de los derechos humanos no es nueva y parece verse respaldada por el rechazo que en la opinión pública produce la ayuda a la población de regímenes tiránicos, en la medida en que se percibe como una ayuda al propio régimen<sup>5</sup>. En este, como en otros casos, hemos podido asistir a un alineamiento voluntario de un buen número de organizaciones humanitarias con determinados planteamientos políticos ya que para algunos, dentro del propio mundo humanitario, emplear la ayuda como instrumento de presión para conseguir cambios positivos sí estaría justificado, mientras, a ojos de otros el principio de neutralidad en la acción humanitaria nunca debería abandonarse, por muy defendibles que sean las políticas encaminadas a conseguir un cierto respeto hacia las mujeres bajo el régimen talibán, por ejemplo. El debate dista mucho de estar cerrado.

#### MISIONES INTEGRADAS

A la vista de los problemas citados, surgió hace unos años en el seno de la ONU el concepto de misiones integradas (*Integrated missions*), con el que se intenta afrontar los problemas de coordinación entre las diferentes agencias implicadas en sus misiones, mediante una mayor coherencia e integración de las actividades de todos los actores implicados. Ya hemos visto que, en términos generales, a los actores estatales y multinacionales les toca impulsar la reconstrucción y el desarrollo, a los militares les corresponde proporcionar seguridad y a las agencias humanitarias les corresponde atender a las necesidades inmediatas de la población. Pero también hemos visto que este reparto de papeles ya no funciona en la práctica, de forma que surgen interferencias y no se consiguen las necesarias sinergias. Ello se debe a que, tradicionalmente, el planeamiento y ejecución de una operación se

5. De hecho, lo es porque la ayuda dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población permite en muchos casos a los gobiernos desentenderse de este problema y centrar sus recursos en otras prioridades.

realizaba en cuatro niveles: político, militar, civil y económico, cada uno de ellos encaminado a la consecución de unos objetivos específicos y una situación final parcial; la suma de esas situaciones finales parciales debería conducir a la situación final global deseada. Este planteamiento parece haberse visto superado por unos conflictos en los que los objetivos de los diferentes niveles se entrecruzan haciendo imposible abordarlos de forma independiente.

Para superar esta situación, el nuevo concepto pretende que la actuación de todos los actores implicados en la gestión de crisis complejas sea planeada conjuntamente y dirigida de una forma integrada. La aplicación del concepto acabaría con la situación actual en la que, de hecho, nos encontramos con estrategias políticas, militares y humanitarias que, con demasiada frecuencia, chocan. Para no llevar a engaño sobre el alcance del objeto, quizá convenga matizar que no se pretende poner a las ONG,s y otros actores de carácter humanitario, como la Cruz Roja, bajo la dirección de la ONU o de otro organismo internacional. Así como en el caso de los actores estatales e internacionales sí que se persigue un mando único, en el caso del otro tipo de actores, lo que se pretende únicamente es coordinar sus acciones, de forma que exista una agenda única, consensuada, a la hora de acometer tanto los proyectos de ayuda humanitaria, como los de reconstrucción y desarrollo, todo ello bajo el paraguas de seguridad de la misión.

Teóricamente, hay poco que objetar a esta idea que, evidentemente, permitiría ahorrar esfuerzos, ganar en eficacia y, en escenarios como Somalia, Irak o Afganistán, permitiría a todos los actores implicados mejorar las condiciones de seguridad en las que realizan sus trabajos. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja. En primer lugar, un requisito previo a esta actuación integrada es que objetivos, principios y estrategias sean compartidos por todos los actores implicados. Puede ser que, en términos generales, esto sea así y que sea posible que estados, organizaciones internacionales y actores no estatales lleguen a un consenso básico sobre el objetivo final de una determinada operación. Se trataría de objetivos de carácter general del tipo «apoyar la instauración de un régimen respetuoso con los derechos

humanos y capaz de atender a las necesidades básicas de su población». Sin embargo, en muchas ocasiones, existen discrepancias que pueden dificultar el encuentro de ese consenso sobre la situación final deseada. En Irak, por ejemplo, las desavenencias surgieron de que muchos actores consideraban que no existía un mandato que autorizara la intervención; en Afganistán, en cambio, no se discute la legitimidad de la intervención ni el objetivo general de lograr la reconstrucción de Afganistán y el establecimiento efectivo de un gobierno legítimo, objetivos asumidos por todos, pero la realidad muestra que, al entrar en el detalle de las estrategias y las prioridades, las fisuras son más que frecuentes y hacen que, de hecho, sea difícil hablar de objetivos y estrategias comunes: mientras para unos la prioridad son las operaciones de contrainsurgencia, para otros la reconstrucción y el desarrollo deben ser el objetivo prioritario, ... así, resulta difícil encontrar una postura común, lo cual hace imposible integrar esfuerzos.

Pero, donde el concepto hace realmente aguas, es en el intento de atraer a las agencias humanitarias hacia una misión integral. Desde el punto de vista de muchos actores humanitarios que discuten este concepto, su inviabilidad parte de la base de que, mientras los actores estatales, políticos y militares, actúan guiados por objetivos políticos, la única motivación de los agentes humanitarios es la de atender a las necesidades de las víctimas del conflicto. Esta diferencia en las motivaciones últimas de unos y otros hace imposible, para ellos, esa pretendida actuación integrada. Y es que, si compartimos la tesis de Pablo Yuste de que toda operación de estabilización es, en última instancia, una lucha por ganar la legitimidad ante la población<sup>6</sup>, hemos de ser conscientes de que esta lucha deja pocos resquicios para una acción neutral. Dicho de otra manera, la acción integral, en este contexto, haría imposible la aplicación de los principios que rigen la acción humanitaria ya que cualquier actuación incardinada en ella supone un apoyo al gobierno o autoridad establecidos, lo que rompe con el principio de neutralidad. De la misma for-

6. Yuste, Pablo. 2010.

ma que aceptar la coordinación de sus agendas por una instancia de carácter político superior compromete gravemente la independencia de su actuación. Mantener la independencia sin renunciar a que los proyectos humanitarios sean coherentes con los programas de reconstrucción y desarrollo a largo plazo; mantener la no discriminación cuando ello puede suponer indirectamente apoyar políticas absolutamente rechazables; renunciar a la seguridad proporcionada por actores militares cuando ello puede implicar o tener acceso a determinadas poblaciones necesitadas, ... estos son los dilemas que han llevado a la actual crisis que vive el mundo humanitario, atrapado en una dialéctica insurgencia-contrainsurgencia en la que ambos contendientes buscan atribuirse la ayuda humanitaria como fuente de legitimidad.

En esta línea, las declaraciones hechas a primeros de 2.010 por Anders Fogh Rasmussen Secretario General de OTAN sugiriendo que las organizaciones no gubernamentales son un elemento más en la estrategia militar de la alianza despertaron el rechazo de Médicos Sin Fronteras (MSF) que, en un comunicado emitido el 11 de marzo, advertía del riesgo que para el trabajo de los actores humanitarios tiene este desdibujamiento de las fronteras entre la acción humanitaria y las operaciones militares<sup>7</sup>. Michiel Hofman, representante de MSF en Afganistán, explica en una entrevista a *Jane's Intelligence Review*<sup>8</sup> que la «seguridad viene de la aceptación de que los hospitales de MSF no son parte de la guerra o de ninguna estrategia militar», sugiriendo que para ONG,s como MSF «la estrategia militar de la OTAN mina de hecho su capacidad de actuar». MSF no se apoya en ISAF para obtener su seguridad, lo cual minaría su neutralidad, por el contrario, siempre según Hofman, la seguridad sólo puede lograrse mediante el diálogo con

7. MSF, que abandonó Afganistán en 2004 tras el asesinato de cinco de sus cooperantes y regresó al país en 2009, mantiene en actualmente un hospital de 140 camas en Lashkar Gah, el capital de la provincia de Helmand y una maternidad con 40 camas a 20 kilómetros de Kabul, con un total de 100 afganos y 24 internacionales trabajando en ellos.

8. LeMiere, Christian. Balancing act - Michiel Hofman, country representative for Médecins Sans Frontières in Afghanistan. *Jane's Intelligence Review*. 13-Apr-2010.



ambas parte enfrentadas en el conflicto, logrando su aceptación: «Tenemos luz verde para nuestra presencia y nuestras actividades no sólo del gobierno de Kabul y las fuerzas de los EEUU, sino también de los Talibanes. Entre esos tres actores controlan la mayor parte de la gente armada.» Hofman continúa explicando que «Cuando hablo con ISAF me dicen, «queremos asegurarnos de que ustedes no estén haciendo nada que beneficie a los Talibanes». Cuando hablo con los Talibanes, me dicen lo mismo». Para evitar ganarse la hostilidad de ninguno de ellos y preservar su neutralidad, MSF restringe en Afganistán sus interacciones con las partes a discusiones sobre su propia neutralidad y a las referidas a los pacientes atendidos por MSF. «Con excepción de esas dos razones, tengo que asegurarme de no tener ninguna otra relación con las partes en conflicto, incluida ISAF.»

Este distanciamiento respecto a las partes debe alcanzar también, si quiere garantizarse una neutralidad efectiva, a la financiación. En este sentido, la política de MSF es radical: Aunque el 10 por ciento de su financiación provenga de gobiernos, «no hay un solo penique de los gobiernos de países implicados en el conflicto» porque, según Hofman, los insurgentes tienen capacidad para conocer de dónde proceden los fondos de las distintas organizaciones y consideran como parciales a quienes los reciben de gobiernos implicados en el conflicto y, más aún, de USAID; el problema no es nuevo, durante los años 80, la financiación proporcionada por el gobierno de los EEUU iba ligada a al apoyo político a los *muyaidines*, quedando excluido cualquier proyecto que, de forma directa o indirecta, pudiera suponer un apoyo al régimen de Kabul. Los donantes europeos, en general, seguían en cambio una política de ayuda más ligada a las necesidades de la población que a otros objetivos políticos<sup>9</sup>. Pero no todas las ONG,s sostienen esta postura; entre otras cosas, pocas pueden renunciar a la financiación que los gobiernos canalizan en Afganistán a través de los PRT,s. Esta realidad pone de manifiesto cómo la neutralidad es un ideal que sólo está al alcance de organizaciones con fuentes de financiación propias, independientes de las gubernamentales.

9. Mardsen, Peter. 2009.

En la misma línea, es interesante la comparación que realiza Peter Mardsen entre las condiciones en que se realizaba la ayuda humanitaria en Afganistán antes y después del 2002. Así, en la época talibán, en las comunidades rurales las ONG,s mantenían relaciones estables con las poblaciones, ejecutando proyectos de ayuda de larga duración planeados conjuntamente lo que, unido a la inexistencia de los costes de seguridad que surgirían más adelante, hacía que con fondos mucho menores, se realizara una tarea más eficaz que la que se realizaría a partir de los acuerdos de Bonn, cuando se produjo un notable incremento en la disponibilidad de fondos, pero empeoraron las condiciones de ejecución por la falta de seguridad y de implicación con las comunidades locales<sup>10</sup>.

Sean financieramente independientes o no, las ONG,s son en general muy reticentes a ser coordinadas por nadie, temerosas de que cualquier coordinación se convierta finalmente en una pérdida de libertad de acción y comprometa su neutralidad (O la consecución de sus propios objetivos políticos). A modo de ejemplo, en un intento de coordinar las acciones de todos los actores humanitarios que actúan en Somalia, la ONU ha desarrollado un MOU<sup>11</sup> para delimitar las responsabilidades entre todas las agencias implicadas, tanto desde el punto de vista geográfico como de la tipología de las actuaciones. Sin embargo, este MOU sólo ha sido firmado por la Cruz Roja Internacional, CARE y el Fondo Mundial de Alimentos, lo que da una idea de lo reacias que son las ONG,s a cualquier tipo de coordinación. Podría ser interesante analizar hasta qué punto este celo, quizá excesivo, por salvaguardar su independencia y neutralidad, no se traduce en la práctica en una menor eficiencia de la acción humanitaria en su conjunto; aunque, *a sensu contrario*, hay que plantearse también, según los casos, si un alineamiento de las ONG,s con la ONU no produciría a largo plazo una pérdida de eficacia, por los efectos que la pérdida de la aureola de neutralidad puede acarrear en cuanto a la accesibilidad a la población necesita-

10. Mardsen, Peter. 2009.

11. *Memorandum of Understanding*, acuerdo marco que regula las relaciones y delimitación de responsabilidades.

da. Posiblemente no pueda darse una respuesta única a una cuestión que debería analizarse caso por caso pero sí es cierto que, en Irak, por poner un ejemplo, organizaciones como la Cruz Roja Internacional, claramente independientes tanto de la ONU como de la Coalición Internacional, pudieron seguir con su trabajo allí donde otras organizaciones no tan claramente neutrales, debieron abandonar por falta de seguridad.

La situación es particularmente delicada en entornos de contrainsurgencia, en los que cada parte trata de asegurarse de que la acción humanitaria no beneficie a la contraria. En este entorno, conviene tener presente un hecho significativo: mientras la insurgencia no controla partes del territorio, normalmente tratará de reducir la presencia de agentes humanitarios ya que, cualquier mejoría en las condiciones de vida de la población, se atribuirá a quien detenta el control del territorio, aumentando su legitimidad. Este simple planteamiento puede explicar en gran medida la evolución de los acontecimientos en los últimos años en Irak y Afganistán, donde la insurgencia ha aplicado la máxima de «cuanto peor, mejor», para evitar que una mejoría en las condiciones de vida de la población redunde en un refuerzo de la posición de sus enemigos. Ahora bien, una vez que la contrainsurgencia comienza a dominar partes del territorio, la situación cambia radicalmente en la medida en que la contrainsurgencia pasa a convertirse en garante de la seguridad y bienestar de la población, pasando a estar interesada en atraer a los agentes humanitarios, que pasan ahora a actuar en su favor, ya que la mejoría en las condiciones de vida de la población en el territorio que controlan, aumenta su legitimidad. El caso es que, por una u otra razón, la insurgencia tratará siempre de instrumentalizar la ayuda humanitaria y, en la medida en que trate de neutralizar este efecto y de hacer evidentes las ventajas derivadas del control gubernamental del territorio, también la contrainsurgencia tenderá a instrumentalizar la ayuda humanitaria.

El problema de la instrumentalización de la ayuda humanitaria en conflictos de insurgencia es evidente y conocido desde hace tiempo. Esta instrumentalización, además de comprometer la seguridad de los agentes humanitarios, que se ven envueltos en el conflicto sin quererlo, dificulta que el criterio fundamental a la

hora de decidir cómo realizar sus actividades sea el de las necesidades reales de la población necesitada. Para evitarlo y reconducir la situación, es necesario evitar esa instrumentalización; para ello, desde el punto de vista de los responsables de las operaciones de estabilización, es necesario que los agentes humanitarios trabajen en áreas en las que no tengan que negociar el acceso con la insurgencia, lo que quiere decir que sólo mediante un control efectivo del territorio, puede conseguirse que los agentes humanitarios puedan actuar según los principios que les son propios y a la vez, hacer que su actuación refuerce la legitimidad del estado, objetivo fundamental de las operaciones de estabilización. Dicho en otras palabras, para evitar que la insurgencia instrumentalice la ayuda humanitaria, las fuerzas militares que luchan contra ella deben asegurar un control del territorio tal que evite que los actores humanitarios tengan que negociar con ellos o puedan sentir amenazada su seguridad si no lo hacen. Esta afirmación viene a abundar en el vínculo existente entre seguridad y desarrollo puesto ya de manifiesto por el Secretario General de la ONU en marzo de 2005, en su informe «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» en el que se ponía de manifiesto que «no tendremos desarrollo sin seguridad, ni tendremos seguridad sin desarrollo».

#### EL ESPACIO HUMANITARIO

Sin embargo, esta asociación entre seguridad y desarrollo plantea desde la perspectiva humanitaria ciertos problemas, que exigen una clara diferenciación de la acción humanitaria respecto de las acciones encaminadas a conseguir la seguridad o el desarrollo, acciones éstas que exigen un alineamiento político que debe ser ajeno a la acción humanitaria. La situación actual, en la que se produce cierto solapamiento entre las actividades de organizaciones humanitarias, de desarrollo y de seguridad, ha llevado a la «comunidad humanitaria» (Cruz Roja Internacional, *Human Rights*, OXFAM o Médicos Sin Fronteras, ...) a insistir en la necesidad de una delimitación clara e inequívoca de lo que es conceptualmente ayuda humanitaria y espacio humanitario. Desde su perspectiva, sólo puede hablarse de ayuda humanitaria

cuando se trata de una actuación neutral, indiscriminada y ajena a otros objetivos que no sean la ayuda a las personas necesitadas. Definida así, no podemos aplicar esta denominación a las actuaciones que, en apoyo de la población civil, realizan organizaciones gubernamentales, civiles o militares, en escenarios de conflicto en los que actúan como parte beligerante. Cuando en Afganistán un PRT, sea su elemento civil o su elemento militar, realiza una actividad en favor de personas afectadas por cualquier tipo de calamidad, no realiza, *stricto sensu*, ayuda humanitaria ya que su actuación, aunque pueda ser indiscriminada, no es neutral y busca objetivos del tipo «reforzar la presencia y legitimidad del gobierno afgano» o «ganar los corazones y las mentes» que van más allá del mero interés por aliviar el sufrimiento de la población. Ayuda humanitaria, en sentido estricto y según esta concepción, sólo la realizan quienes no tienen otro objetivo que aliviar las necesidades básicas de la población civil.

Corolario de esta definición es la reivindicación de un espacio humanitario: área geográfica en la que la asistencia es prestada por las agencias humanitarias, libremente y sin ningún tipo de interferencias. Este planteamiento es radicalmente opuesto al expuesto anteriormente, basado en la no negociación del acceso con determinados actores. Según el concepto de espacio humanitario, los agentes humanitarios tienen la obligación de mantener contactos con todos los elementos implicados en un conflicto para garantizarse un acceso efectivo a las poblaciones necesitadas, sin que ello implique arrogarles ningún tipo de legitimidad: si la Cruz Roja mantiene en Afganistán contactos con los talibanes, es para asegurarse el acceso a las zonas dominadas por éstos, ya que su ayuda debe alcanzar, indiscriminadamente, a todos los que la precisen, con independencia de quién domine la zona en la que se encuentren. De hecho, tanto esta organización, como algunas ONG,s, lo han venido haciendo ininterrumpidamente en Afganistán desde hace treinta años sin problemas significativos, hasta que, en los últimos años, la situación ha cambiado. El elemento perturbador lo ha constituido, desde su perspectiva, la ocupación de Afganistán por la coalición liderada por EEUU, después de la cual el espacio humanitario, claramente definido con anterioridad, ha quedado difuminado por las interferencias de actores estatales e internacionales.

## LA DIFÍCIL APARIENCIA DE NEUTRALIDAD

Pero, con ser grave, quizá el mayor problema no sea la neutralidad de los actores humanitarios, sino la apariencia, la imagen que las poblaciones entre las que trabajan tengan de ellos. En este campo, no resulta exagerado decir que la batalla se ha perdido: para la población de Irak o Afganistán, no hay duda de que las ONG,s que actúan en su territorio no son sino una herramienta más de la acción internacional concertada para reconstruir bajo parámetros occidentales sus respectivos países. Muchos son los factores que ayudan a ello: el mero hecho de que la victoria militar y la llegada de fuerzas militares occidentales, en ambos países, viniera seguida de la masiva llegada de organizaciones humanitarias ausentes previamente en el país<sup>12</sup> y que aparecían como un apéndice de aquéllas; la dependencia de muchas de estas organizaciones de fondos provenientes de los PRT,s o de las propias fuerzas militares, con el consiguiente compromiso para su independencia; el mero hecho del carácter occidental de la acción humanitaria, dirigida por organizaciones occidentales, con valores occidentales y con gestores normalmente occidentales; la tendencia, más o menos manifiesta, a condicionar la ayuda al respeto a valores occidentales como el respeto a los derechos humanos o la igualdad de la mujer, ... son todos ellos factores que han contribuido a que la acción humanitaria no sea percibida como neutral, independiente e indiscriminada.

Un factor más ha contribuido a minar la neutralidad de la acción humanitaria de una manera muy singular: la inseguridad. Según la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), desde el 11-S y, sobre todo el 19 de agosto de 2003, fecha del atentado contra la sede de la ONU en Bagdad, que costó la vida a 22 miembros de esta organización, la violencia contra los trabajadores humanitarios no ha dejado de aumentar. En 2008, 260 fueron víctimas de raptos y ataques que deja-

12. En Irak, la presencia de ONG,s antes de 2003 era prácticamente nula; en Afganistán, la mayoría de las organizaciones que habían actuado en el país, lo habían abandonado por la presión ejercida por los talibanes.

ron 122 muertos, una cifra superior a la de fallecidos en operaciones de paz de la ONU, según el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)<sup>13</sup>. Esta realidad, ha llevado en muchas ocasiones a una simbiosis entre militares y agentes humanitarios que, posiblemente, no ha hecho mucho por afianzar la imagen de neutralidad de los últimos.

Si a todo ello le añadimos la tendencia de los gobiernos occidentales y de organizaciones internacionales como la ONU o la UE a considerar la acción humanitaria como un aspecto más de su acción exterior, coordinándola con la acción diplomática, militar y económica (De ahí conceptos como los de Misiones Integradas o Enfoque Integral) y el hecho de que muchas ONG,s dependen de donantes que no tienen reparo en condicionar sus aportaciones al mayor o menor alineamiento de los proyectos con determinados criterios políticos, tendremos que llegar a la conclusión de que la neutralidad de la acción humanitaria es hoy poco más que un anhelo nostálgico de muy difícil plasmación práctica en los conflictos a los que nos enfrentamos hoy en día.

13. En el capítulo 9, dedicado a la seguridad, analizaremos la posible relación entre este tipo de operaciones y el incremento de ataques contra agentes humanitarios.





## LA SEGURIDAD DE LOS ACTORES HUMANITARIOS EN ESCENARIOS DE CONFLICTO

La ayuda humanitaria en emergencias complejas es una profesión arriesgada; trabajar en zonas de conflicto implica siempre un riesgo, sea uno soldado o no, pero en los últimos años, el número de agentes humanitarios muertos ha ido en aumento debido a que han pasado de ser víctimas colaterales por su actuación en zonas de conflicto, a ser objeto de ataques específicamente dirigidos contra ellos. Las opiniones sobre las causas de este incremento no son unánimes: la abierta colaboración con los actores políticos y militares tras el 11-S, las nuevas amenazas derivadas del terrorismo transnacional y un aumento general en la criminalidad en muchos países subdesarrollados pueden estar entre ellas, pero sean cuales sean, hay una creciente sensación de riesgo que ha hecho cambiar algunos hábitos y políticas. El Centro de Cooperación Internacional (*Center on International Cooperation*, CIC) y el Grupo de Política Humanitaria (*Humanitarian Policy Group*, HPG) realizaron en el año 2004 un interesante estudio sobre los cambios en cuanto a la situación de seguridad de la acción humanitaria. El *Humanitarian Policy Group* ha realizado también estudios sobre este tema, centrados en áreas concretas: Somalia<sup>1</sup>, Afganistán<sup>2</sup> e Irak<sup>3</sup>. Estos trabajos se centran en dos aspectos fundamentales: Por una parte, en las tendencias en cuanto a la inseguridad de los trabajadores humanitarios, obtenidas del análisis estadístico de los inci-

1. Gundel, Joakim. 2006.
2. Farahnaz Karim. 2006.
3. Alexander Carle y Hakim Chkam. 2006.

dentes violentos contra ellos. Por otra, en la respuesta de las organizaciones afectadas ante esta amenaza y sus consecuencias en la labor humanitaria.

El hecho es que, desde 1997 los actos de violencia graves (Muertes, secuestros o ataques armados) contra agentes humanitarios se han incrementado drásticamente. El promedio anual de ataques se duplicó prácticamente en el período 2002-2005 en comparación con el anterior 1997-2001. En total, en los nueve años se produjeron 408 ataques, con un balance de 434 muertes. En la mayoría de los casos, los agentes humanitarios eran el objetivo perseguido y lo eran precisamente por ser ésta su condición y no por motivos de tipo económico o similar. Sin embargo, es interesante tener en cuenta que, de acuerdo con el estudio, si las cifras de ataques y muertes se ponen en relación con el número total de actores humanitarios en cada uno de los períodos estudiados, resulta que el porcentaje de «humanitarios» que han sufrido ataques no sólo no ha aumentado, sino que ha sufrido un leve retroceso; y es que entre 1997 y 2005 se produjo un incremento del 77% en el número total de actores, de 136.000 a 242.000, de forma que el incremento de cooperantes ha sido mayor que el ataques<sup>4</sup>. Un dato sorprendente es que los escenarios más peligrosos para los agentes humanitarios no son los que tienen un índice general de violencia más alto. Aunque al hablar de este tipo de incidentes todos tendamos a pensar en Irak y Afganistán, no son ellos los que ocupan el primer lugar en la tabla, este dudoso honor lo ostenta Somalia, seguida de Sudán. Sólo a continuación aparecen los dos países asiáticos. Tampoco hay relación entre el número de ataques y factores como la presencia de fuerzas extranjeras de grandes potencias, la presencia de células terroristas o la aplicación por la ONU del principio de Misiones Integradas. Estos datos deberían tomarse en consideración antes de emitir juicios sin fundamentar, muchas veces interesados, sobre las causas de este problema.

En los últimos años, la situación ha seguido deteriorándose; según la Oficina de Coordinación de los Asuntos Humanitarios de

4. Stoddard, Abby; Harmer, Adele y Haver, Katherine. 2006.

la ONU (OCHA), desde el 11-S y sobre todo desde el 19 de agosto de 2003, fecha del atentado contra la sede de la ONU en Bagdad que costó la vida a 22 miembros de esta organización, la violencia contra los trabajadores humanitarios no ha dejado de aumentar. En 2008, 260 fueron víctimas de raptos y ataques que dejaron 122 muertos, una cifra superior a la de fallecidos en operaciones de paz de la ONU, según el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Según el último informe del *Overseas Development Institute*, que cuenta desde 2006 con una base de datos sobre seguridad de los trabajadores humanitarios, la violencia se concentró en Sudán, Afganistán, Somalia, Sri Lanka, Chad, Irak y Pakistán<sup>5</sup>. En estos seis países (en orden decreciente) ocurrieron las tres cuartas partes de los ataques contra personal humanitario. A modo de ejemplo, sólo en los primeros meses de 2009, cuatro empleados europeos de la ONG francesa Acción contra el Hambre fueron secuestrados en Somalia y liberados nueve meses más tarde, mientras que otros tres cooperantes fueron raptados en Kenia y dos más en Darfur. Además, Médicos Sin Fronteras (MSF) y el ACNUR han perdido varios de sus empleados en Pakistán. Sin ir más lejos, en el Sahel hemos vivido recientemente varios casos de secuestros de cooperantes de varios países europeos, incluida España, por elementos afines a Al Qaida que en algún caso han costado la vida a alguno de ellos

Antes de profundizar en la problemática de la seguridad de las agencias humanitarias en zonas de conflicto y dado el valor que como referencia tiene Afganistán, es importante hacer un par de consideraciones sobre la situación de seguridad en aquel país. La primera es que el gobierno afgano no cumple con su obligación de garantizar la seguridad; puede resultar más que obvio a estas alturas, pero quizá sea bueno reflexionar sobre ello ya que es en última instancia quien debería garantizarla. La realidad es que hay amplias zonas en las que está prácticamente ausente y donde hace acto de presencia, no es excesivamente efec-

5. Resulta interesante constatar el «ascenso» de Afganistán y el «descenso» de Irak en relación con los análisis del HPG correspondientes a fechas anteriores.

tivo como garante de la seguridad, sea por falta de fuerzas suficientes y adecuadamente preparadas y equipadas, sea por los problemas de corrupción que hace que sus fuerzas actúen en ocasiones más como parte del problema que de la solución. Por otra parte, las amenazas para la seguridad están, constituidas hoy por hoy por una mezcla de talibanes, terroristas internacionales, narcotraficantes y señores de la guerra, hasta cierto punto entremezclados y que siguen dominando amplias zonas del país. Frente a ellos, las fuerzas multinacionales tratan de reforzar la posición del gobierno afgano, haciendo que asuma paulatinamente sus obligaciones como responsable de la seguridad.

En otros escenarios, las amenazas pueden ser diferentes, pero la mezcla de administraciones débiles y corruptas, grupos tribales o étnicos poderosos, en ocasiones asociados a comercios ilícitos, sea de drogas o de piedras preciosas, sumados a la casi omnipresente Al Qaida o sus satélites, constituyen el sustrato común de la amenaza que sufren los actores humanitarios en multitud de escenarios. Afganistán tiene el dudoso privilegio de reunir una buena dosis de todos ellos. Esta situación, por desgracia, no es exclusiva de Afganistán; la ausencia de un gobierno efectivo, el surgimiento de otros poderes que ocupan el vacío dejado por estados inexistentes o inefectivos, la vinculación de estos poderes con actividades ilícitas o terroristas, ... son aspectos comunes a lo que hemos venido en denominar como estados fallidos. Todo ello hace que, con las necesarias correcciones, mucho de lo que digamos aquí en relación con la seguridad de los agentes humanitarios en Afganistán sea una lección aplicable a otros escenarios, como pueden ser Somalia, Sudán, ...

De lo que no cabe duda, es del carácter global de esta amenaza, que no podemos limitar a ningún escenario en concreto. Este carácter global queda ratificado con el hecho de que, a raíz del 11-S y, más concretamente, a raíz del ataque contra la sede de la ONU en Bagdad en 2003, la ONU ha adoptado unos protocolos de seguridad de carácter universal, encaminados fundamentalmente a la protección física de su personal y de los actores humanitarios en general. Precisamente la mayor crítica que han recibido los *Minimum Operating Security Standards* (MOSS) ha sido su falta de adaptación a cada escenario concreto, prueba de

cómo la ONU ve el problema como una cuestión de carácter global, no circunscrita a Irak o Afganistán.

Los manuales de seguridad promulgados por la ONU se basan en unas normas básicas comunes que parten de la designación de un responsable de la gestión de todos los asuntos relacionados con la seguridad, el Oficial Designado (*Designated Officer, DO*), que es normalmente el representante residente del Programa de Desarrollo de la ONU (*United Nations Development Programme, UNDP*) prueba de la importancia que, hoy en día, se presta a esta cuestión. Se pretende que las organizaciones humanitarias que quieran operar en entornos no seguros, coordinen su actuación con el DO, informando de sus intenciones, recibiendo de él instrucciones relativas a la seguridad y cumpliendo con normas concretas, como la de desplazarse con medios de comunicación que aseguren el enlace con los órganos de la ONU presentes en la zona. Por parte de algunas ONG,s se ha criticado en entornos como el somalí, la falta de adaptación de estas normas a la realidad de cada zona, la «mentalidad de bunker» a que conduce su aplicación y la excesiva burocratización que conlleva. Todo ello ha conducido a que, en muchos casos, el personal humanitario sea reticente a aplicar la normativa MOSS. Una crítica de más calado es la que vincula esta normativa a las exigencias de las compañías de seguros que cubren las operaciones de la ONU y que, efectivamente, han tenido un papel protagónico en el desarrollo de toda esta normativa y en la definición de los requisitos que deben cumplirse para operar en zonas inseguras. Según algunos, se estaría sacrificando la eficacia de la actuación de los agentes humanitarios a las exigencias de las compañías aseguradoras<sup>6</sup>.

Precisamente en Somalia, encontramos otra respuesta colectiva al problema de la inseguridad de los agentes humanitarios. Aquí, como en muchos otros lugares, la mayoría de las ONG,s carecían de políticas de seguridad o las que tenían, dictadas desde sus sedes centrales en países occidentales, no estaban adaptadas a la realidad somalí; además, existieran o no políticas adaptadas al entorno, de lo que carecían en general todas las organi-

6. Gundel, Joakim. 2006.

zaciones era de un sistema institucionalizado de valoración del riesgo, lo que conducía que fueran finalmente los propios cooperantes los que tuvieran que valorar la situación y decidir qué riesgos asumir. Esta confianza en la mentalización del propio personal, responsabilizado de su propia seguridad, había llevado a organizaciones como Médicos Sin Fronteras a hacer firmar un documento a su personal en el que éste afirmaba conocer la política de seguridad de su organización.

En 2004, ante la evidencia de que el sistema era poco efectivo por apoyarse en unas organizaciones que, en general, no tenían capacidad de valorar el riesgo, informar a su personal, orientarle y prepararle adecuadamente para evitar riesgos innecesarios, la Unión Europea financió el proyecto Preparación y Apoyo a la Seguridad de las ONG,s (*NGO Security Preparedness and Support*, NGO SPAS), programa encaminado a reducir los riesgos del personal, recursos y proyectos de las ONG,s en Somalia mediante la provisión de servicios coordinados y especializados de apoyo y preparación. Las vías para ello fueron el establecimiento de un sistema de información de seguridad, la provisión de entrenamiento y asesoramiento, la mentalización del personal, la integración de los sistemas de seguridad de las ONG,s, ONU y autoridades locales y la prestación de escoltas de seguridad en colaboración con las autoridades locales<sup>7</sup>. Alrededor de 160 organizaciones se adhirieron a esta iniciativa que ha sido muy cuidadosa a la hora de preservar la independencia y libertad de acción de sus asociados de forma que su Oficina de Seguridad, aparte de difundir información, no emite normas, sino guías de actuación que son las propias ONG,s las que deciden seguir o no. Un ejemplo de estas directrices son las relativas a movimientos que aconsejan emplear al menos dos vehículos, no viajar de noche y llevar medios de transmisiones. Esta Oficina, situada en Nairobi, imparte charlas sobre seguridad al personal humanitario antes de su entrada en Somalia.

7. Gundel, Joakim. *Humanitarian action in the new security environment: policy and operational implications in Somalia and Somaliland*. Humanitarian Policy Group. Septiembre 2006.

En el caso de Somalilandia, la respuesta a los asesinatos de cooperantes de 2003 y 2004 vino de las propias autoridades que crearon una policía especial, la Unidad de Protección Especial (*Special Protection Unit*, SPU) para proteger a los actores internacionales. Esta unidad, de unos 300 hombres, es financiada por la Unión Europea a través del Programa para el Desarrollo de la ONU (UNDP) y se compone de un grupo para protección de las instalaciones de las ONG,s, un grupo de reacción y dos grupos para escoltas, uno de ellos para las nocturnas. Las solicitudes de escolta las cursan las ONG,s a la SPU a través de la Oficina de Seguridad del NGO SPAS. A pesar de los problemas derivados de la falta de preparación y sensibilidad demostrados en ocasiones por los policías y la persistencia de algunas organizaciones en contratar su propia seguridad y no coordinar sus actuaciones, el procedimiento ha demostrado ser bastante eficaz y, según UNDP, sus fallos provienen más de la renuencia de las ONG,s a atenerse a los procedimientos que a fallos en la SPU. Aunque algunas organizaciones han criticado la burocratización que implica este procedimiento, con la consiguiente pérdida de tiempo y de agilidad, las críticas más fundadas a esta iniciativa vienen motivadas por quienes consideran positivo que las organizaciones internacionales se involucren en el desarrollo de las capacidades de seguridad en estados fallidos o en fase de reconstrucción, pero argumentan que esta implicación no debería venir por la vía del pago directo de salarios ya que ello propicia el desarrollo de un medio de vida basado en la situación de inseguridad lo cual, en última instancia, puede ser contraproducente por incentivar de alguna manera la perpetuación de una situación que recordaría a la de los incendios provocados por quienes están contratados para luchar contra el fuego.

#### EL DILEMA DE LA SEGURIDAD

El caso es que, mientras algunas ONG,s tienden a dejar de lado este tipo de sistemas en aras de una mayor libertad de acción y de una mayor agilidad en su respuesta a las necesidades, otras defienden la necesidad de este tipo de acuerdos conjuntos de seguridad y abogan porque se haga responsables de sus actos a las organizaciones que no cumplan con lo acordado ya que su

actuación puede poner en riesgo al resto. Un ejemplo claro de casos en los que la tendencia de muchas ONG,s a actuar por libre puede suponer un riesgo para el resto se presenta en los casos de evacuación. En estos casos es necesario conocer exactamente el número y situación del personal afectado. Los planes de evacuación pueden verse constreñidos por la disponibilidad de medios lo que, a su vez, puede condicionar el número de personas que pueden operar e determinadas zonas, para garantizar su eventual evacuación. La presencia de personal actuando en la zona sin comunicárselo a los responsables de seguridad puede suponer un riesgo para todos en caso de ser necesaria una evacuación. En Somalia, ante la renuencia de algunas ONG,s a seguir los procedimientos establecidos en el NGO SPAS, CARE sugirió a la UE que dejara de financiar a las organizaciones «irresponsables»

Esta reticencia de algunas organizaciones a acogerse a ningún tipo de paraguas de seguridad, aunque sea proporcionado directamente por la ONU o por fuerzas militares bajo su mandato, pone de manifiesto una realidad no siempre comprendida: El concepto de seguridad no tiene, para todos, el mismo sentido. Existe una idea muy extendida en muchos ámbitos, particularmente el militar, de que las ONG,s no pueden actuar en determinadas zonas, hasta que éstas sean militarmente «aseguradas»: la seguridad, según esta idea, es un paso previo necesario para cualquier actuación de tipo humanitario o proyecto de desarrollo en zonas como Afganistán o Irak. Ejemplo claro de esta idea es el concepto de Zonas de Desarrollo Afganas (*Afghan Development Zones*, ADZ): este concepto, puesto en marcha por ISAF en 2006 con el apoyo del gobierno afgano y las reticencias de muchos de los países de la coalición, entre ellos España, pretendía avanzar en la reconstrucción de Afganistán mediante la creación, por medios militares, de zonas seguras en las que se irían centrando los proyectos de reconstrucción y que, una vez consolidadas, irían extendiéndose paulatinamente, hasta cubrir todo el territorio afgano. La idea, aún muy extendida, es que las fuerzas militares deben «abrir» los territorios inseguros para que los agentes humanitarios y los responsables de los proyectos de reconstrucción y desarrollo puedan acceder a ellos y acometer su tarea.



Ya hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior la opinión del representante de Médicos Sin Fronteras en Afganistán, muy crítica con este planteamiento. Además, este planteamiento choca con la evidencia de que, en gran número de conflictos, las organizaciones humanitarias han sido capaces de desarrollar su labor con independencia de la inseguridad reinante o del carácter de los actores que controlaran el territorio. Afganistán, donde a lo largo de los treinta años de conflicto armado que ha vivido este país numerosas organizaciones se las han ingeniado para desarrollar sus trabajos a pesar de las más que deficientes condiciones de seguridad, es un buen ejemplo de ello. Y es que, a diferencia de otros actores, los actores humanitarios tienden a basar su seguridad en la aceptación por parte de la comunidad en la que actúan, incluyendo a los que en cada caso detentan el poder real. Esta aceptación se ha venido basando en la existencia de relaciones muy duraderas, que han ido creando vínculos de confianza mutua y negociaciones con los poderes reales para acceder a las áreas bajo su control.

Aunque también aquí hay matices, ya que la manera en que distintas organizaciones entienden la idea de la aceptación varía; algunas organizaciones no dudan en tratar con las autoridades locales o los poderes reales, dejando su seguridad en sus manos aunque se trate de partes en el conflicto o autoridades *de facto* y dejando claro que la ejecución de los programas depende de la aceptación de la comunidad. Otras, como Médicos Sin Fronteras, rechazan este tipo de contactos, minimizando sus relaciones con los poderes locales para no verse involucrados en ningún tipo de lucha política o asociados a ninguna facción. También hay diferencias entre las diferentes organizaciones a la hora de decidir qué zonas quedan excluidas de su actividad por considerarse inseguras. En general, la ONU es mucho más restrictiva que la mayoría de las ONG,s, de forma que es relativamente frecuente encontrar a éstas actuando en áreas en las que, por motivos de seguridad, no hay presencia de la ONU. Esta política hace que, en entornos inseguros como pueden ser Somalia o Afganistán, la información que logran reunir las ONG,s sobre la situación humanitaria sea más completa que la que logra reunir la ONU que, además, por las restricciones al movimiento que

impone a su personal, tiene también más problemas para contactar con los líderes locales para negociar el acceso o conocer de primera mano sus necesidades<sup>8</sup>.

La postura de las organizaciones que, incluso en escenarios tan inseguros como Afganistán, siguen apostando por una seguridad basada en la neutralidad y el acceso negociado queda patente en la entrevista concedida por Michiel Hofman, representante de MSF en Afganistán, al *Jane's Intelligence Review*<sup>9</sup> en la primavera del 2010. En sus respuestas, Hofman niega que su organización se está beneficiando de la seguridad derivada de la presencia de ISAF en áreas tales como Lashkar Gah, en el sur de Afganistán. En su opinión, la presencia de tropas internacionales más bien mina su seguridad y cita como ejemplo una serie de ataques realizados por los talibanes en Lashkar Gah el 29 de enero, en los que se atacaron todo tipo de instalaciones, tanto del gobierno como de la OTAN. El hecho de que las instalaciones de MSF, claramente identificables desde el exterior, no fueran objeto de ataques valida para Hofman que la neutralidad de la organización es su mejor garantía de seguridad. En su opinión, la «seguridad viene de la aceptación de que estas instalaciones no son parte de la guerra o de ninguna estrategia militar. Cuantas más tropas haya presentes, más peligrosa llega a ser la situación.» En resumen, MSF intentará conservar su neutralidad, incluso si ello implica críticas públicas a la OTAN, en la idea de que el mayor peligro que afronta su organización es que alguna de las partes llegue a considerarlos como parte de una cierta estrategia militar.

8. Esta realidad pude constatarla en el otoño de 2006, en Afganistán, al tener la oportunidad de hablar en Kabul con un cooperante español recién llegado de Nimroz, provincia del suroeste afgano en la que ni UNAMA ni ISAF estaban presentes y de la que carecían de la información más básica.

9. LeMiere, Christian. Balancing act - Michiel Hofman, country representative for Médecins Sans Frontières in Afghanistan. *Jane's Intelligence Review*. 13-Apr-2010.

## CÓMO MANTENER LAS OPERACIONES HUMANITARIAS EN ENTORNOS IN-SEGUROS

El balance sobre la situación y el futuro del colectivo no son muy optimistas. El jefe de la OCHA, John Holmes, señala que las necesidades humanitarias «no dejan de aumentar» y destaca que, con los sistemas de ayuda existentes, «los trabajadores están cada vez más en el punto de mira»<sup>10</sup>, ante lo cual se han visto obligados a reaccionar de alguna manera para garantizarse una mínima seguridad. En esta línea caben tres opciones: adoptar medidas que incrementen la seguridad, adoptar políticas de «bajo perfil» o «gestión a distancia» o, en última instancia, abandonar determinadas zonas en las que no es posible continuar trabajando con un mínimo de seguridad. De forma que ante las nuevas amenazas, mientras algunas agencias han optado por una actuación semi-clandestina, eliminando todo signo distintivo de sus instalaciones, vehículos o personal, otras han optado por la vía de la disuasión, adoptando medidas de seguridad bien visibles, como el empleo de escoltas armadas y la «bunkerización» ostensible de sus instalaciones. Como ya hemos visto que ocurrió en el caso de Somalia, en otras ocasiones se ha recurrido a la «gestión a distancia», dejando en manos de cooperantes locales el trabajo de campo, mientras la gestión la realizan los «internacionales» desde lugares más seguros<sup>11</sup>. Muy recientemente, a finales del verano de 2010, encontramos un ejemplo de abandono en el Sahel, donde las principales ONG,s han optado por abandonar amplias zonas de esta región ante la repetición de ataques a cooperantes por parte de grupos afines a Al Qaida.

El incremento de la seguridad de los agentes humanitarios en escenarios en los que su seguridad se vea amenazada por actores hostiles, puede conseguirse actuando sobre alguno de los vértices del denominado «Triángulo de la Seguridad» humanita-

10. Stoddard, Abby; Harmer, Adele y Haver, Katherine. 2006.

11. Esta opción es especialmente criticable si tenemos en cuenta que un 78% de las víctimas de los ataques son cooperantes de la propia nación en la que se actúa, a cuya seguridad se destina con frecuencia una menor preocupación.

rio: Protección (Reducción de la vulnerabilidad), Disuasión (Presentación de una contra amenaza) y Aceptación, conseguida mediante el diálogo con las comunidades y con las partes del conflicto. Tanto la Cruz Roja como muchas ONG,s han venido basando su seguridad fundamentalmente en el último aspecto, la aceptación, en la idea de que sólo un acceso obtenido por esta vía puede permitir que el trabajo humanitario se realice conservando tanto la neutralidad como la eficacia; sin embargo, los acontecimientos de los últimos años ponen en entredicho la validez de este planteamiento en el contexto de las emergencias complejas, contexto en el que, como ya hemos tenido ocasión de ver, los actores humanitarios no son siempre aceptados como actores neutrales, sea cual sea su actitud. Habría que preguntarse por qué las estrategias que funcionaron en el pasado, basadas en la aceptación del papel de las ONG,s por la comunidad en la que trabajaban, parece que han dejado de funcionar en el contexto actual, en el que estas organizaciones ya no pueden basar su seguridad en esta aceptación. Son varios los factores que pueden explicar este cambio de situación, pero es evidente que en muchas regiones, la lucha global del extremismo islamista contra occidente puede estar detrás de este rechazo a las organizaciones humanitarias, consideradas como una vía de entrada más de la creciente influencia occidental en el mundo musulmán.

En el caso de Afganistán se dan condiciones particulares derivadas del retorno de los insurgentes a zonas de las que fueron expulsados en el 2001. En estas zonas «reocupadas» por los talibanes, los poderes reales con los que se llegó a acuerdos en el pasado han sido desplazados, en muchos casos, por insurgentes desvinculados de las comunidades alrededor de las cuales actúan y desconocedoras de los lazos preexistentes; esta desvinculación alcanza a los «cooperantes habituales» de esas comunidades, que se han visto obligados a renegociar su acceso en unas condiciones mucho peores y con unos interlocutores que, debido a su falta de lazos con las comunidades entre las que viven, no muestran, en muchas ocasiones, demasiado interés por sus problemas cotidianos, supeditados en todo caso a sus intereses políticos.

Por otra parte, ya hemos visto como la intervención militar en Afganistán vino acompañada de una llegada masiva de ONG,s,

que produjo, en muchas mentes, una asociación entre las fuerzas de la coalición y los civiles que, de una u otra forma, llegaron con ellos. Dada la tendencia humana a simplificar, esta asociación se ha extendido a todas las ONG,s, incluso a las que ya estaban presentes en el país con anterioridad. Además, muchas de estas ONG,s, por su insuficiente implantación y sus problemas de financiación, se vieron en la necesidad de recurrir a fondos gestionados por los PRT,s, apoyando por tanto sus estrategias y apuntalando el prejuicio que venimos exponiendo. Hoy por hoy, para muchos afganos, no hay demasiada diferencia entre ONG,s y militares, idea que se ve reforzada por la percepción, real o no, de que unos y otros realizan las mismas actividades y persiguen los mismos objetivos y alimenta la sospecha, muy extendida, de que los miembros de ONG,s, cuando actúan en entornos en los que la presencia de ISAF no está muy afianzada, actúan en realidad como espías de la coalición. La actuación de fuerzas militares en tareas de ayuda humanitaria es, desde esta perspectiva, considerada por parte de la comunidad humanitaria, como una amenaza para su seguridad <sup>12</sup>.

El ejemplo de Irak es paradigmático. Allí, al menos aparentemente, la aceptación no es una opción en algunas partes del país, con lo que la política de seguridad adoptada por los actores humanitarios se basa exclusivamente en una combinación de protección y disuasión. Las organizaciones que deciden mantener personal «internacional», lo hacen manteniéndolo bajo protección armada y fortificando sus residencias y centros de trabajo. La disuasión se consigue recurriendo a escoltas militares de las fuerzas internacionales para sus convoyes o, como hacen la mayoría de las ONG,s, recurriendo al empleo de los servicios de Compañías Privadas de Seguridad. Una vez más, los esfuerzos por garantizar la seguridad, suponen una nueva amenaza a la neutralidad de la acción humanitaria...

12. En Afganistán, en los momentos inmediatamente posteriores a la caída de los talibanes, los militares responsables de la distribución de ayuda lo hicieron, en ocasiones, sin vestir uniforme, lo que ha sido particularmente criticado desde esta perspectiva, por impedir a la población diferenciar a los militares de los agentes humanitarios.

Otra vía para intentar compaginar seguridad y neutralidad en entornos inseguros pasa por «adoptar un perfil bajo»; es decir, por no hacer muy visible entre la población la presencia y actuación humanitarias. Algunas ONG,s han llegado a actuar en Somalia e Irak en condiciones de semi-clandestinidad, ocultando su presencia y sus actividades. Esta política es efectiva a la hora de mejorar la seguridad del personal, pero impide comunicarse con las comunidades a las que se ayuda, afectando gravemente a la percepción que de ellas se tiene y a la adecuación de sus proyectos a las necesidades reales de las comunidades. Por ello, no es una opción muy extendida. Además, algunas organizaciones siguen basando su seguridad en la aceptación, de forma que para ellos, forma parte de su seguridad una clara identificación de su personal y medios. Médicos Sin Fronteras es un buen exponente de esta postura que, en algunos ejemplos recientes en Afganistán, ha demostrado ser eficaz.

Posiblemente, la forma más común de enfrentarse a este deterioro en la seguridad ha sido el recurso a la gestión remota. Como respuesta a la situación de inseguridad, las organizaciones internacionales han recurrido a la subcontratación o asociación con organizaciones locales, para poder seguir gestionando la ayuda desde fuera del país mediante sistemas de «control remoto» que permiten al personal occidental de la organización gestionar la ayuda sin asumir los riesgos que entraña la presencia física en la zona de actuación. Este riesgo es transferido a personal local en la idea de que será mejor aceptado o le será más fácil pasar desapercibido... o que los «problemas» que pueda sufrir serán mejor aceptados por la opinión pública, los donantes, ... Como ya hemos tenido ocasión de ver, Somalia es un claro ejemplo de ello. Allí, como respuesta a la situación de inseguridad, las organizaciones internacionales han recurrido a la subcontratación o asociación con organizaciones locales; la retirada de UNOSOM hizo patente la necesidad de buscar nuevas fórmulas para seguir manteniendo la ayuda desde fuera del país mediante sistemas de «control remoto». Para ello se recurrió a diversas opciones: una mayor dependencia del personal somalí propio, el empleo de ONG,s locales o contratistas privados para desarrollar proyectos concretos, asociación con ONG,s locales, contratación de medios de

transporte y escoltas locales, a menudo vinculados a los señores de la guerra. WFP, ICRC y CARE, en particular, han recurrido a hombres de negocios de Mogadiscio para el transporte de alimentos y semillas<sup>13</sup>. El problema en Somalia, como en otros muchos escenarios en los que se precisa ayuda humanitaria y las condiciones de seguridad dificultan su distribución, es la escasez de socios locales cualificados; de hecho, estas circunstancias fomentan la aparición de ONG,s locales que no son realmente sino una cobertura para aprovechar una oportunidad de negocio. En el sur de Somalia, mientras el personal internacional de las principales organizaciones humanitarias se centra en las tareas administrativas y en proporcionar asesoramiento técnico, el personal local se encarga de la seguridad y las negociaciones con los consejos de ancianos. En esta nueva coyuntura, no es sorprendente que el personal local de ONG,s y organizaciones internacionales sea el que esté llevando la peor parte como objeto de ataques de todo tipo de elementos hostiles. Y eso a pesar de ser este personal, por lo general, mejor conocedor de la situación de las áreas en que trabaja, también en cuanto a los problemas de seguridad.

El primer caso en el que se recurrió a contratar la distribución de alimentos fue posiblemente en 1997, cuando el WFP recurrió a este procedimiento en Somalia. Para evitar que su personal se viera envuelto en incidentes y evitar que la ayuda fuera robada, WFP contrató a transportistas locales. El procedimiento implicaba que los transportistas depositaban una garantía al recoger la carga; esta garantía sólo se recuperaba si los alimentos eran entregados en el punto acordado, momento en el que se pagaba también el precio acordado en el contrato, de forma que, mientras se transportaba, la carga estaba enteramente bajo la responsabilidad del transportista que, en caso de robo o no entrega por otra causa, perdía tanto el precio acordado como la garantía. Este procedimiento logró que la ayuda se distribuyera y que el personal humanitario no se viera obligado a asumir riesgos. Los transportistas contratados, por su parte, estaban integrados en el sistema de

13. Gundel, Joakim. 2006.

clanes local, lo que les proporcionaba una protección de la que carecían los transportistas de WFP u otro actor externo, ajenos a este sistema. Sin embargo, el procedimiento tenía un punto débil que se encontraba en los puntos de distribución, en los que la responsabilidad se delegaba en ONG,s locales que muchas veces no fueron capaces de evitar tensiones entre los potenciales beneficiarios de la ayuda y los transportistas. Otro problema de este procedimiento es que sirvió para afianzar a un grupo de empresarios, mitad señores de la guerra mitad hombres de negocios.

Ya hemos visto cómo también en Irak ha sido común el recurso a la «gestión remota» y los inconvenientes que ello ha acarreado en cuanto a la eficiencia de la actuación humanitaria. Conviene también tener en cuenta los problemas morales que plantea el transferir el riesgo al personal local, como si con evitar bajas en el personal internacional se diera el problema por resuelto.

Guste o no guste, el escenario de la ayuda humanitaria ha cambiado drásticamente en muchos escenarios en los que la neutralidad e imparcialidad ya no son garantía de seguridad y en los que, dados los inconvenientes de los procedimientos de gestión remota o perfil bajo, protección y disuasión se presentan como las únicas alternativas al abandono; para ello, salvo que se opte por recurrir a la contratación de protección local, lo que suele implicar financiar a señores de la guerra o mafias locales, el recurso al amparo de las fuerzas militares se presenta como la única vía para hacer posible la distribución de ayuda a quienes la necesitan. Esta opción, suponiendo que siga siendo sólo una de las opciones posibles, no es la mejor para quienes la consideran un camino sin retorno en cuanto a la pérdida de imagen de neutralidad ante la población local. Para ellos, marcar la diferencia con las fuerzas militares sigue siendo la mejor medida de protección, insistiendo en su carácter humanitario e imparcial, recalcando la larga duración de su trabajo, anterior en muchos casos al inicio de los conflictos, y su falta de vinculación con cualquier estrategia política. Todo ello a pesar que existe un convencimiento casi unánime de que los viejos tiempos en los que las ONG,s veían su seguridad garantizada por la aceptación general de su presencia, han terminado y, al menos a medio plazo, parece que no volverán. Y no sólo en Afganistán.



Esta evidencia está obligando a replantearse las relaciones entre militares y civiles en el ámbito de la seguridad en las emergencias complejas, para evitar que se repitan situaciones como las derivadas de los disturbios que se produjeron en Kabul en Mayo de 2006, cuando el intento, por parte de una ONG coreana, de repartir Biblias generó una respuesta airada de la población que se dirigió contra toda la comunidad internacional en su conjunto, comunidad humanitaria incluida. Estos disturbios pusieron de manifiesto lo delicado del problema cuando la revuelta popular se extendió e hizo temer por la seguridad de los occidentales presentes en Kabul. ISAF, única fuerza capaz de actuar con ciertas garantías en este campo, se encontró con que no tenía conocimiento sobre el personal occidental presente en Kabul, lo que impidió una actuación rápida y eficaz. Para solventar este problema, a partir de esta experiencia, se intensificó la relación entre ISAF y las ONG,s, a través de UNAMA, para coordinar los aspectos relacionados con la seguridad del personal de las organizaciones humanitarias. Hay que tener en cuenta que, por prejuicios ideológicos o para no verse asociados a ISAF y comprometer con ello su neutralidad, muchas ONG,s eran reticentes a colaborar, al menos públicamente, con las fuerzas militares multinacionales o a proporcionarles información sobre sus actividades o los lugares de residencia de su personal. Ante esta situación, la idea inicial de ISAF de disponer de un «censo» actualizado de occidentales, con sus domicilios, tuvo que ser rechazada. Esta labor sería asumida por UNAMA, que mantendría una estrecha coordinación con ISAF. Puede decirse que, en general, las relaciones entre ISAF y las ONG,s, en el campo de la seguridad, debían realizarse de modo indirecto, por exigencia de estas organizaciones. Para paliar, en la medida de lo posible, esta situación, se organizaron reuniones semanales de seguridad, en las que UNAMA exponía la situación de seguridad a las distintas ONG,s presentes en la zona. UNAMA coordinaba estas reuniones con el Cuartel General de ISAF, que era invitado a enviar un observador.

## PROBLEMÁTICA DEL RECURSO A LA SEGURIDAD ARMADA

El problema que estamos planteando es suficientemente grave y está tan extendido como para que en el seno de las organizaciones humanitarias se hayan ensayado diferentes procedimientos para tratar de paliarlo. Ya hemos hablado de la iniciativa NGO *Security Preparedness and Support*, SPAS, impulsada por la ONU en Somalia; con un carácter más general, esta misma organización creó en 2004 el Departamento de Seguridad (*UN Department for Safety and Security*, UNDSS), que puso en marcha una serie de herramientas de alerta para atender este tipo de incidentes (El UNDSS *Security Incident Reporting Service*, SIRS y la *World Vision-led Virtual Research Associates Software Platform*). Por otra parte, algunos grupos de ONG,s han desarrollado redes de alerta y algunos donantes con programas potentes, como el Departamento de Ayuda Humanitaria de la UE o la Asistencia para Desastres en el Extranjero de los EEUU han comenzado a invertir en mejorar la seguridad de los cooperantes, principalmente mediante programas de formación. Pero, para la mayor parte de los actores humanitarios, va resultando evidente que el recurso a la protección armada constituye la única vía para garantizar la seguridad en determinados escenarios, salvo que se prefiera optar por el abandono. Ante esta evidencia, el Secretario General Adjunto sobre política de seguridad de la ONU pidió, ya en el 2000, a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que preparara unas directrices sobre la utilización de escoltas militares y armadas para convoyes humanitarios. El trabajo se realizó en colaboración con los órganos integrantes del Comité Permanente entre Organismos, la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y especialistas del mundo académico. El proyecto de directrices fue aprobado para su aplicación en una reunión del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos celebrada en mayo de 2001.

La realización de este trabajo pone de manifiesto la preocupación que en el ámbito humanitario venía creando el problema que venimos planteando: en cada vez más conflictos, los agentes humanitarios ya no podían sentirse seguros simplemente por

la aceptación de las comunidades para las que trabajaban y los ataques contra ellos eran una realidad en aumento, ante la que sólo cabía plantearse dos soluciones a largo plazo: el abandono de las zonas inseguras o el recurso a la protección armada. La primera opción, evidentemente, sólo debe considerarse cuando no sea posible una alternativa que garantice la prestación de la ayuda<sup>14</sup>; la segunda plantea problemas en cuanto a la libertad de acción y la percepción de neutralidad de los agentes humanitarios. El estudio pretende dar respuesta a estos problemas que se plantean por el uso de escoltas armados, para reducir al mínimo los casos en los que la opción final sea el abandono, partiendo para ello de una premisa que, a día de hoy, es aún más evidente que en el momento en que se realizó el estudio: A la vista de los cambios en la naturaleza de los conflictos y en el carácter de la asistencia humanitaria, en determinados casos, las escoltas armadas son necesarias. Ahora bien, deben emplearse con moderación y solamente de conformidad con unas directrices claras.

En el seno de la comunidad humanitaria, destinataria potencial de estas directrices, viene produciéndose desde hace tiempo un intenso debate, no cerrado todavía, acerca de la forma de hacer frente al problema de la creciente inseguridad de su personal, que no sólo corre los riesgos propios de actuar en zonas de peligro, sino que es cada vez más objeto de ataques específicamente dirigidos contra ellos. Por una parte, sigue poniéndose de relieve que una primera respuesta a esta amenaza pasa por reafirmar la imparcialidad, neutralidad e identidad independiente de la comunidad humanitaria y adoptar todas las medidas razonables para hacer más clara la distinción entre protagonistas militares y organismos humanitarios, haciéndose hincapié en aumentar el acceso negociado a los beneficiarios. Desde otra perspectiva, más realista quizá, se sostiene que, debido al deterioro de las premisas consensuales en que se basa la acción humanitaria,

14. Este es el caso, a día de hoy, de amplias zonas del Sahel donde, precisamente por la amplitud de la zona en la que la amenaza del terrorismo se hace presente, resulta imposible en la práctica garantizar la seguridad de los agentes humanitarios.

ria internacional, es necesario en muchas ocasiones recurrir a otras vías, incluido el recurso a medios militares, para garantizar una mínima seguridad. En este contexto, la utilización de escoltas armadas se considera una respuesta a las nuevas circunstancias, un medio novedoso para alcanzar un objetivo humanitario a largo plazo.

La evolución de los acontecimientos ha hecho que cerrar este debate sea cada vez más urgente. En primer lugar, el personal de asistencia humanitaria está siendo, cada vez más, víctima de hostigamiento y de ataques armados. En ocasiones, esto forma parte de un esfuerzo deliberado para obstaculizar la prestación de ayuda y servicios humanitarios a las poblaciones «enemigas»<sup>15</sup>, o una indicación de la medida en que ya no se considera imparciales, neutrales e independientes a las organizaciones «humanitarias». En otros casos, se trata simplemente de una manifestación más del «gansterismo», la criminalidad y la fragmentación general de la autoridad que se registran en muchos conflictos modernos, sobre todo en los llamados «estados fallidos». Por último, ya hemos adelantado como en algunos casos, a todo lo anterior hay que añadir la consideración hostil hacia cualquier presencia occidental propia de ciertos movimientos islamistas radicales. El segundo proceso que impulsa este debate sobre la relación entre las comunidades militar y humanitaria es la evolución de la teoría militar con respecto a la prestación de ayuda y servicios humanitarios. En la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en otras organizaciones de tipo militar, se ha registrado una evolución de la doctrina de las operaciones cívico-militares, en la que se hace

15. El hambre, por desgracia, nunca ha dejado de ser empleado como instrumento de guerra. Para quien trata de doblegar la voluntad del enemigo haciendo sufrir a la población civil, quienes intente paliar estos sufrimientos son, objetivamente, enemigos y como tales son tratados. Así, uno de los cometidos más importantes de las fuerzas de la ONU en Bosnia y Herzegovina, en los primeros meses del conflicto, fue conseguir abrir corredores humanitarios para que la ayuda pudiera distribuirse a las poblaciones que la necesitaban. Quienes mantenían cercadas bolsas de población «enemiga» trataban de evitarlo ya que lo que pretendían era forzar el abandono estas zonas por quienes pertenecían a otras etnias.

patente una creciente tendencia al empleo de fuerzas militares para apoyar en la prestación de ayuda humanitaria e incluso para proporcionar directamente esta ayuda. Las nuevas doctrinas militares tienden a considerar la ayuda humanitaria como una herramienta más en la consecución de los objetivos de una operación.

En el momento de abordarse el estudio, los convoyes humanitarios de las Naciones Unidas circulaban sin escoltas militares o armadas en 15 de los 22 escenarios de emergencia complejas en los que la OCHA actuaba, por lo que, en aquél momento, podía considerarse como un problema limitado. No obstante, esta cuestión se enmarca en una problemática más amplia ligada a la relación entre los asuntos militares y los humanitarios, problemática que puede resumirse en varias cuestiones, la primera de las cuales es si la naturaleza de los conflictos modernos implica riesgos para el personal de asistencia humanitaria que no existían anteriormente. Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, debemos cuestionarnos si la protección armada de los convoyes es una respuesta adecuada o la asociación con fuerzas armadas puede comprometer la imparcialidad de las organizaciones humanitarias. Si convenimos que los convoyes humanitarios pasan a ser más vulnerables y que la asociación con los militares no compromete los principios o la operatividad de los agentes humanitarios, cabe aún preguntarse si las escoltas militares aumentarán la seguridad o la disminuirán; si incrementarán o limitarán la cantidad de ayuda que serán capaces de distribuir los agentes humanitarios; si acrecentará la seguridad de la población o la expone a nuevos riesgos. Además, tendremos que plantearnos qué consecuencias tendría la no utilización de escoltas los convoyes humanitarios, qué políticas se han seguido hasta ahora y cual ha sido su resultado.

#### *El incremento en la amenaza para el personal humanitario*

Los datos expuestos hasta ahora demuestran que los conflictos actuales tienden a crear mayores riesgos para los agentes humanitarios, lo que puede atribuirse a varias razones: el carácter cada vez más irregular de las actividades bélicas, el menoscabo de la percepción de imparcialidad del personal y las organiza-

ciones humanitarias y la evolución del papel de estas organizaciones humanitarias.

En cuanto al carácter cada vez más irregular de las actividades bélicas, bastaría con recordar que durante el período 1900-1950, la mayor parte de la actividad militar la llevaban a cabo fuerzas regulares. En este período, las fuerzas enfrentadas se caracterizaban por unos mandos enérgicos, un estricto control y una estrecha comunicación, una fuerte disciplina interna y una clara distinción entre el uso de la fuerza para fines militares y su uso para fines privados o criminales. Durante ese período, el personal de asistencia humanitaria —principalmente del Movimiento de la Cruz Roja— actuaba con el consentimiento de los beligerantes y raras veces era objeto de un grado significativo de amenaza física. El símbolo de la Cruz Roja representaba un valor de protección que era reconocido casi universalmente. Durante el período 1950-2000, en cambio, el grueso de la actividad militar correspondió a fuerzas irregulares. La guerra entre Estados, que había supuesto la mayor parte de la actividad militar en los cincuenta años anteriores, fue reemplazada en gran medida por guerras de liberación nacional, acciones de insurgencia, guerras de secesión y, en los últimos años, por una especie de guerra entre bandas de delincuentes que era, en parte, étnica, en parte política y en parte criminal. El mando, el control y la comunicación dentro de las organizaciones enfrentadas eran, con frecuencia, más débiles que en el período precedente y lo mismo ocurría con la disciplina interna. El creciente empleo de niños soldados y de soldados que actuaban bajo la influencia de drogas, puede haber exacerbado esta tendencia en algunos conflictos, como ha podido hacerlo la criminalización y «privatización» de los conflictos. Este tipo de actores, no parece necesario insistir mucho en ello, han supuesto una mayor amenaza, no sólo para los actores humanitarios, sino para la población civil en general, de forma que en los nuevos conflictos, surgidos en la segunda mitad del siglo pasado, la mayor amenaza que pesa sobre los actores humanitarios no es sino una manifestación más de la mayor amenaza a la que están sometidos los no combatientes en general.

En lo que respecta al menoscabo en la percepción de imparcialidad del personal y las organizaciones humanitarias, el incre-

mento del número de agentes humanitarios ha sido un factor determinante. Antes de 1950, el Movimiento de la Cruz Roja ejercía un dominio abrumador en lo tocante a la prestación de servicios humanitarios en los conflictos armados y su imparcialidad y neutralidad eran aceptados de modo generalizado. Sin embargo, a finales del siglo XX, centenares de organizaciones humanitarias realizaban actividades en las principales zonas de conflicto. Muchas de estas organizaciones tenían una afiliación religiosa, étnica o nacional que las hacía sospechosas en los conflictos que ya de por sí tenían carácter religioso o étnico. En algunos casos, las sospechas eran bien fundadas y otras organizaciones, auténticamente comprometidas en favor de los principios humanitarios, veían menoscabada su reputación al asociárselas con las anteriores. Otras posibles causas de este problema y su influencia en el incremento de la amenaza que sufren los actores humanitarios han sido ya analizadas en capítulos anteriores.

El menoscabo en la percepción de imparcialidad del personal y las organizaciones humanitarias puede derivar también de la evolución del papel que las propias organizaciones humanitarias juegan en las emergencias complejas. Durante los principales conflictos del período 1900-1950, las organizaciones humanitarias no solían realizar actividades que pudieran afectar el resultado del conflicto. Por ejemplo, ninguna organización humanitaria suministró alimentos a la población de Leningrado durante el sitio de esta ciudad en 1941-1944. Es más, parecía aceptarse de modo generalizado que la política de forzar la rendición por hambre era un procedimiento bélico legítimo. Con este planteamiento, no había conflicto alguno entre las actividades de los sitiadores y las de la comunidad humanitaria. Cincuenta años después, una mayor conciencia sobre el valor absoluto y universal de los derechos humanos, al menos en el mundo occidental, y el convencimiento de que la población civil no puede ser objeto de la acción militar impiden aceptar la utilización del hambre como instrumento de guerra. Como consecuencia de ello, en los conflictos de la segunda mitad del siglo pasado, ha habido una creciente presión, por parte de las organizaciones internacionales y humanitarias, en su derecho a asistir a las poblaciones necesitadas, impidiendo que la lógica de las operaciones militares

se traduzca en sufrimientos injustificados para la población civil, para los no combatientes en el lenguaje del derecho internacional de los conflictos armados.

De acuerdo con ello, cuando uno o varios beligerantes emplearon el hambre para fines militares en los conflictos del Afganistán<sup>16</sup>, Angola, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Somalia, la región meridional del Sudán, la región septentrional de Uganda y otros lugares, las organizaciones humanitarias optaron por arriesgar la vida de su personal para tratar de aliviar los sufrimientos de la población atrapada en el conflicto. Para ello, la comunidad humanitaria ha respondido en ocasiones, como en el caso de Bosnia y Herzegovina, asociándose con protagonistas militares que son, o se considera que son, partes en el conflicto. En cualquier caso, lo que interesa poner de manifiesto ahora es que esta actitud más beligerante en cuanto a la protección de la población civil acarrea, en no pocas ocasiones, un enfrentamiento con alguna o todas las partes beligerantes lo que, en última instancia, se traduce en un incremento del riesgo para los actores humanitarios, en la medida en que limitan la libertad de acción de aquéllos a la hora de utilizar el sufrimiento de la población civil como una herramienta en la consecución de sus objetivos.

### *Imparcialidad y uso de protección armada*

Aceptado, a la luz de los datos estadísticos disponibles, que asistimos a un incremento en el nivel de la amenaza a la que deben enfrentarse los actores humanitarios y que, en muchos casos, el empleo de escoltas armadas es la única opción posible si no se quiere renunciar a prestar ayuda a quien lo necesite, la si-

16. En Afganistán, cuando en el verano de 1997, cerca de un millón de hazaras, la minoría chií que habita el Hazarajat, la región central del país, quedó aislada en su montañosa región, rodeada por fuerzas talibanes, el Programa de Alimentos de la ONU (WFP) intentó negociar con los sitiadores el acceso de los convoyes de ayuda, sin conseguirlo. Por primera vez en veinte años de conflicto, el hambre fue utilizado como instrumento de Guerra. Rashid, Ahmed. 2009.



guiente cuestión es hasta qué punto el recurso a la protección militar compromete la imparcialidad de las organizaciones humanitarias. Ya hemos expuesto la postura de quienes sostienen que el recurso a la protección militar no es una opción válida si se quiere mantener la imparcialidad de la acción humanitaria. Sin embargo, también hay circunstancias en las que la utilización de escoltas armadas o militares para convoyes humanitarios puede aumentar la capacidad de esas organizaciones para prestar asistencia de modo imparcial, es decir, «sin distinción de raza, religión o nacionalidad de los beneficiarios...y exclusivamente sobre la base de las necesidades». Las situaciones de sitio a las que hemos hecho mención pueden ser un buen ejemplo, igual que otras situaciones en las que un beligerante que controle el acceso a las zonas bajo el control de otro beligerante pueda tratar de reducir el volumen de la ayuda destinada a la que considera una población enemiga. No hay que ir muy lejos para encontrar ejemplos: Durante el conflicto de Bosnia y Herzegovina, las organizaciones humanitarias no pudieron prestar ayuda sobre la base de las necesidades a causa de la falta de cooperación por parte de las facciones militares que controlaban el acceso a las poblaciones más necesitadas. Sólo cuando se proporcionaron escoltas militares se corrigió esta situación, consiguiéndose prestar socorro a las poblaciones necesitadas sin someterse a las exigencias de las facciones enfrentadas. En general, no parece que el recurso a escoltas armadas tenga por qué condicionar la independencia de las organizaciones humanitarias, especialmente cuando estas escoltas son proporcionadas por fuerzas militares que actúen bajo el mandato de la ONU. Será esta una cuestión que deberá abordarse en cada caso concreto, siendo responsabilidad de las organizaciones humanitarias negociar, cuando sea necesario, una protección para sus actividades que no condicione los objetivos de su actuación.

#### *Utilidad de las escoltas armadas o militares*

A la hora de optar por la protección armada debe valorarse con sumo cuidado si los beneficios que ésta pueda aportar superan los inconvenientes derivados de su empleo. En determina-

dos casos el uso de escoltas puede ser contraproducente por poner en peligro la seguridad del personal humanitario y reducir su capacidad para prestar eficazmente ayuda sobre la base de las necesidades y sin distinción de raza, religión o nacionalidad. Por ejemplo, la cooperación con una fuerza militar externa, aún cuando se trate de una fuerza bajo mandato de la ONU, puede dar lugar a que los agentes locales induzcan a las organizaciones humanitarias a participar en el logro de los objetivos de esa fuerza. Por otra parte, la cooperación con escoltas armadas o militares que carezcan de la capacidad necesaria para imponerse en caso de ser atacadas y para mantener abiertas las rutas para nuevos convoyes, puede hacer a un convoy o a una ruta más vulnerables de lo que lo serían en ausencia de escoltas. Por último, la cooperación con un beligerante puede hacer imposible, o poco seguro, operar en un territorio controlado por otro beligerante, a menos que haya un acuerdo al respecto con todas las partes. Estos problemas se ven agravados cuando, como suele suceder, los agentes humanitarios permanecen en la zona de un conflicto después de la partida de las fuerzas militares externas: el recurso a la protección armada debe hacerse siempre tomando en cuenta la situación que se producirá cuando, una vez finalizada la presencia militar, los actores militares deban seguir con su trabajo.

#### *Consecuencias de la no utilización de escoltas armadas*

Independientemente de su utilidad, hay algunas organizaciones humanitarias, como la Cruz Roja, que renuncian de antemano al empleo de escoltas armadas por una cuestión de principios. Paradójicamente, esta postura puede contribuir a potenciar la tendencia general hacia la prestación directa de servicios humanitarios por las fuerzas militares, que ante la retirada de las organizaciones humanitarias, incapaces de prestar su ayuda ante la situación de inseguridad, pueden colmar el vacío producido. Existen numerosos ejemplos de la asunción de cometidos humanitarios por fuerzas militares: Kosovo, Afganistán Haití,.. Este empleo de los medios militares en misiones de ayuda humanitaria encaja perfectamente en la política de los países occidentales, que buscan emplear para fines civiles capacidades militares infra-

tilizadas y que necesitan justificar ante sus opiniones públicas de una manera evidente los beneficios del empleo de sus fuerzas militares en operaciones fuera de sus fronteras; no hay mejor argumento que la imagen de un soldado construyendo un hospital o repartiendo alimentos a una población necesitada. Pero, si se considera que esta asunción de cometidos humanitarios por fuerzas militares es un mal menor que debe limitarse a los casos estrictamente necesarios, debería asumirse que, en algunas ocasiones, recurrir a la protección de fuerzas militares para que las organizaciones humanitarias puedan realizar sus actividades sin presiones indeseadas puede ser una opción preferible al abandono, que suele conducir al empleo de medios militares para la distribución de ayuda.

*Políticas y prácticas ya en vigor*

En el seno de la ONU no se han formulado de manera unitaria políticas en cuanto al empleo de escoltas militares; sin embargo, se ha reconocido con carácter general la necesidad de recurrir a ellas en casos excepcionales y se ha condicionado a la autorización expresa de los más altos niveles de mando de la organización. Por su parte, las organizaciones humanitarias ajenas al sistema de las Naciones Unidas aplican distintas políticas. El Movimiento de la Cruz Roja sostiene que «como principio general, toda protección armada de cualquier componente del Movimiento es incompatible con los principios fundamentales siguientes: humanidad, independencia, imparcialidad y neutralidad». Algunas otras organizaciones, incluidas las asociadas con la ejecución de programas de organismos de las Naciones Unidas, no tienen esas objeciones normativas. En general, las principales organizaciones humanitarias se muestran reacias a la hora de emplear medios militares para garantizar su seguridad por lo que, sean cuales sean las directrices normativas que se establezcan, deberán ser muy restrictivas a la hora de fijar las circunstancias en que esas organizaciones tendrán que recurrir a la utilización de escoltas armadas o militares. Sean cuales fueren las directrices que se aprueben, deberán reflejar dos niveles de adopción de decisiones: en primer lugar, cuándo utilizar escoltas armadas o

militares y, en segundo, una vez adoptada la decisión de utilizar ese tipo de escolta, cómo hacerlo.

*Directrices sobre el uso de escoltas militares*

Aunque, como ya hemos dicho, no hay una posición homogénea al respecto, en el ámbito de la ONU se han dictado unas directrices generales sobre el empleo de protección armada en la protección de actividades humanitarias que gozan de un consenso generalizado. La primera regla al respecto es clara: Por regla general, los convoyes humanitarios no utilizarán escoltas armadas o militares. Una vez establecida esta norma básica, se exponen aquellas excepciones que pueden justificar el empleo de escoltas militares, excepciones basadas en los criterios de soberanía, necesidad, seguridad y sostenibilidad. Dicho de manera resumida, las circunstancias que deben concurrir para que se considere apropiado el recurso a protección militar por los agentes humanitarios son: Que las autoridades locales, es decir, el poder soberano, no esté dispuesto o no pueda garantizar un entorno seguro sin la utilización de escoltas armadas o militares (Soberanía); Que el nivel de necesidades humanitarias sea tal que la falta de asistencia humanitaria traería consigo un sufrimiento humano inaceptable y que la asistencia no se podría prestar sin recurrir a las escoltas (Necesidad). Cuando concurren estas circunstancias, las escoltas armadas o militares deben proporcionarse de forma que aporten una disuasión creíble, necesaria para aumentar la seguridad del personal humanitario y la capacidad para prestar asistencia a los beneficiarios previstos sin poner en peligro la seguridad de éstos y de otras poblaciones locales (Seguridad). Por último, la utilización de una escolta armada o militar no debe comprometer la capacidad a más largo plazo de la organización para cumplir su mandato en forma segura y eficaz (Sostenibilidad).

La primera cuestión práctica es quién debe decidir que se cumplen las condiciones necesarias para el uso de escoltas. En el sistema de las Naciones Unidas, la determinación acerca de si se han cumplido o no los criterios correspondientes la tomará normalmente el Oficial Designado, responsable de los asuntos relaciona-

dos con la seguridad del personal y los bienes de la Organización ante el Secretario General. Partiendo de que una posición común de los agentes humanitarios aumentará la seguridad de todos, el Oficial Designado debería realizar amplias consultas entre la comunidad humanitaria antes de tomar una determinación y, además, debería contactar con las autoridades locales para determinar si están dispuestas y pueden crear el entorno seguro necesario. De esta forma, podría llegarse a un consenso, lo más amplio posible, sobre la necesidad o no del uso de las escoltas.

En cuanto a la seguridad en sí, debe analizarse quién está en condiciones de prestar las escoltas, cuál es su capacidad, qué lugar ocupa la protección de los convoyes humanitarios entre sus prioridades, qué riesgos implica el empleo de escoltas y qué otras posibilidades existen. Hay aspectos que no deben pasarse por alto, como la fiabilidad de las propias escoltas o el interés que pueden tener los actores armados en ser empleados como tales, por motivos políticos, económicos o del tipo que sea. En estos casos cobra especial relevancia el análisis de las consecuencias que podría tener el no uso de las escoltas; en determinados casos, el uso de escoltas es, de hecho, un «peaje» que se paga a quienes tienen capacidad para decidir si la ayuda llegará a su destino o no; contratar como escoltas a sus patrocinados puede solucionar el problema a corto plazo, pero no podemos pasar por alto las consecuencias morales y de viabilidad de la ayuda a largo plazo que ello implica, en la medida en que se está incentivando el mantenimiento de un clima de inseguridad que beneficia a quienes tienen la capacidad de generarlo. Por último, un aspecto de particular relevancia es el de la influencia que el uso de escoltas de determinados actores, particularmente beligerantes o no neutrales, puede tener en la percepción de la neutralidad de los actores humanitarios.

Con respecto al criterio de la sostenibilidad, debe valorarse si la utilización de escoltas armadas o militares podría hacer más difícil la prestación de ayuda en el futuro. Por ejemplo, si las escoltas las proporciona una fuerza militar externa, ¿Qué ocurrirá con la acción humanitaria una vez que la fuerza militar abandone el escenario?, ¿Puede una excesiva vinculación con la fuerza militar limitar la capacidad de actuación independiente de los actores humanitarios? Aunque una fuerza de pacificación o esta-

bilización no debe abandonar su escenario de actuación hasta que se hayan restablecido una condiciones de gobernabilidad y seguridad mínimas, no será infrecuente que, en los casos en que hayan apoyado soluciones impuestas por agentes externos, como pueda ser la ONU, quienes se hayan asociado a ellos vean su seguridad amenazada, contagiados de la hostilidad que haya podido despertar la misión en su conjunto.

En las ocasiones en que no se cumplan los criterios de seguridad o sostenibilidad, puede tomarse la decisión de suspender las operaciones o retirarse; ejemplos de este tipo de decisiones los hemos podido observar en Somalia, en el Sahel o en Afganistán, ... Porque, a la larga, persistir en las operaciones ante una situación de alto riesgo raras veces es un medio eficaz para atender las necesidades humanitarias.

## EL ENFOQUE INTEGRAL *COMPREHENSIVE APPROACH*

«En esta era de conflictos sucios y aparentemente imposibles de solucionar, en los que el objetivo es a menudo la reconstrucción post-conflicto más que la destrucción del enemigo, la habilidad para adaptar las organizaciones militares a nuevos modos de empleo de la fuerza es más importante que nunca.»  
John Nagl. *Teniente Coronel del US Army, Experto en contrainsurgencia*

Los conflictos iraquí y afgano arrancan en un momento en el que, finalmente, se había alcanzado un cierto consenso en cuanto a las relaciones entre militares y agentes humanitarios a la hora de actuar en situaciones de conflicto. Según el denominado «Consenso de los Balcanes» la distribución de papeles era clara y aceptada por todos: unos proporcionan seguridad, otros atienden a las necesidades de la población. Pero, la Guerra Global Contra el Terrorismo (*Global war on terrorism, GWOT*), particularmente la invasión de Irak, acabó, como hemos visto, con este consenso; o al menos aceleró un proceso de desdibujamiento de los límites entre las responsabilidades de ambos grupos que aún hoy plantea problemas. El caso es que parece que en lo que ahora hay un consenso muy amplio es en la necesidad de definir un nuevo esquema para las relaciones entre los actores implicados en operaciones en las que se entremezclan organizaciones internacionales, actores gubernamentales, militares, y ONG,s. Esta búsqueda de un nuevo consenso ha hecho emerger un nuevo modelo, conocido como Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*), que, al menos en los

ámbitos académico y doctrinal, se ha ido imponiendo a la hora de abordar la respuesta a emergencias complejas. Este concepto nace con la pretensión de coordinar la acción diplomática, militar, de ayuda al desarrollo y humanitaria, de forma que sus efectos se beneficien mutuamente o, al menos, no interfirieran entre sí. Las Doctrinas militares de algunos países, particularmente la británica, lo han incorporado hace tiempo, limitando el papel de los actores militares en la emergencias complejas para hacerlo complementario con el del resto de actores.

En principio, existen varias vías para afrontar la complejidad de las operaciones multidepartamentales, además de la integración que propugna la doctrina del Enfoque Integral. De hecho, estas operaciones podrían abordarse desde la coordinación o la colaboración, por lo que habrá que justificar las excelencias de la solución propuesta. La integración, como expresión de la acción integral, implica que todas las organizaciones implicadas trabajan por un mismo objetivo, dentro de una estructura de mando única, intercambiando información y siendo conscientes de la situación en las áreas de interés de todos los actores. Quizá este planteamiento sea demasiado ambicioso y resulte más realista limitar el concepto a la integración de todos los actores en un plan de actuación único o, como mínimo, limitarlo a asegurar que los diferentes agentes, en vez de solapar sus actividades, las coordinan <sup>1</sup>.

El objetivo de las operaciones de estabilización, o de las que se acometen para afrontar emergencias complejas en general, debe ser apoyar el desarrollo de una administración propia, el imperio de la ley y el bienestar de la población, todo ello a través del uso de todos los instrumentos disponibles. La consecución de estos objetivos implica la participación de múltiples actores que, frecuentemente, tienen diferentes mandatos y agendas, lo que hace necesario desde el principio, un diálogo activo entre todos los actores implicados y disponer de objetivos estratégicos compartidos, para hacer posible la cooperación. De acuerdo con ello, el Enfoque Integral pretende lograr una mayor ar-

1. Bentley. 2007.



monización en la actuación de todos los actores implicados, mediante el diálogo, el intercambio de información y la coordinación de actuaciones. Siendo las misiones de estabilización, por su propia naturaleza, misiones integradas en las que se suman capacidades militares y civiles, el reto del Enfoque Integral consiste en obtener el máximo rendimiento de las capacidades de los distintos actores, cuya concurrencia no debe verse como un problema sino como una posibilidad de sumar capacidades diferentes pero complementarias<sup>2</sup>. Aunque la coordinación más efectiva es la que se produce en el nivel operacional, sobre el terreno, es imprescindible también en el nivel político-estratégico, para garantizar la unidad de esfuerzos y asegurar que se va a disponer de los recursos y autoridad necesarios en el escenario de actuación. Las diferencias en cuanto a motivaciones, objetivos, perspectivas y cultura entre todos los actores implicados, deben ser tenidas en cuenta y asimiladas; para superar estas diferencias se necesita flexibilidad, adaptabilidad y compromiso<sup>3</sup>.

Las operaciones de gestión de crisis han evolucionado de las tradicionales misiones de mantenimiento de la paz a misiones de imposición de la paz y estabilización (*nation building*) a gran escala mucho más complejas. Los actores implicados en estas operaciones son muchos pero, según el área en el que trabajan, pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: seguridad, gobernabilidad, desarrollo y ayuda humanitaria. Aunque el Enfoque Integral se refiere sólo a los tres primeros, ya hemos tenido ocasión de insistir en cómo se han ido desdibujando las fronteras entre los cometidos de unos

2. Yuste, Pablo. 2010.

3. Multinational Experiment 5 (MNE 5). *Report of Synthesized Findings*. Joint Futures Lab; U.S. Joint Forces Command. Septiembre 2008. El MNE-5 fue un trabajo de dos años y medio desarrollado por un equipo multinacional y encaminado a ayudar a comprender la dinámica del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a través de la cual organizaciones gubernamentales no militares, estados mayores militares y organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, colaboran a la hora de llevar a cabo actividades de planeamiento para conseguir una mayor armonización en operaciones de gestión de crisis. Exploró nuevos conceptos y capacidades multinacionales, que ayudaron a desarrollar el concepto de Enfoque Integral.

y otros, de forma que no es raro encontrar a ONG,s implicadas en proyectos de desarrollo o a fuerzas militares dedicadas a la distribución directa de ayuda. Por ello, no podemos considerar este concepto como algo completamente ajeno a la comunidad humanitaria en sus relaciones con el resto de actores y resulta por tanto pertinente dedicarle un capítulo en este libro.

El concepto de Enfoque Integral supone, antes de nada, superar barreras culturales: Crear una cultura de confianza y conocimiento mutuo entre los actores implicados antes de iniciar las operaciones puede ayudar a romper muchas barreras culturales y prejuicios. La experiencia nos viene demostrando a todos los que hemos participado de una u otra forma en la resolución de emergencias complejas, que muchas de las reticencias iniciales entre diferentes actores, desaparecen o se reducen como consecuencia del conocimiento mutuo; lo que se pretende es adelantar ese conocimiento mutuo para que, aún reconociendo la dificultad de que coincidan las percepciones y actitudes, se facilite su convergencia. Se trata de una herramienta para que todos los actores que tienen que tomar decisiones tengan una comprensión de la situación compartida con el resto de actores con el fin de facilitar sus decisiones. Poner en común la información, la inteligencia, el análisis del problema, de sus raíces más profundas, de su dinámica y de los factores que infuyen en su evolución permite aproximar enormemente las percepciones. La convergencia en el diagnóstico sobre los problemas y las soluciones facilita la gestión en la medida que se identifican prioridades e instrumentos. Luego cada actor analiza si desea participar o no en función de sus intereses y determina cuáles son los recursos (civiles y militares) con los que desea contribuir. A partir de ahí, cuenta para la ejecución con unos participantes y unos medios que se articularán mediante una alianza, coalición u organización <sup>4</sup>.

Es importante resaltar que, con el Enfoque Integral, no se pretende poner a todos los actores implicados bajo un único mando,

4. Íñigo Pareja Rodríguez y Guillem Colom Piella. *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) en la gestión de crisis internacionales*. Área: Seguridad y Defensa - ARI núm. 115/2008 Fecha: 25/09/2008.

se trata de mejorar la coherencia y la cooperación entre los actores involucrados en la solución de una crisis, lo cual es posible si se evita la tentación de forzar a todos los actores a integrarse en una única organización, sistema o plan, lo cual puede provocar rechazo y la negativa a colaborar de algunos de los implicados. La independencia de las diferentes organizaciones seguirá siendo una realidad, la clave está más bien en tratar de aprovechar cada oportunidad que se presente para intercambiar información y cooperar con todos los actores relevantes presentes. Se trata de sustituir la descoordinación y los esfuerzos divergentes a través de la de unidad de propósito y de esfuerzo, no de la unidad de mando.

#### LOS RETOS DEL ENFOQUE INTEGRAL

Diversas fuentes, particularmente las derivadas de lecciones aprendidas en los últimos conflictos, muestran una serie de retos asociados al Enfoque Integral. En primer lugar, en el nivel estratégico, resulta difícil llegar a un acuerdo sobre cuándo es necesario llevar a cabo una intervención y sobre las directrices que deben guiar a todos los actores que potencialmente podrían participar en ella. No podemos pasar por alto que, en el caso de las naciones, son sus propios intereses los que van a determinar su voluntad de participación y la finalidad pretendida con la misma, lo que suele dificultar este acuerdo inicial y el desarrollo posterior de la operación.

En segundo lugar, es necesario que todas las organizaciones empeñadas tengan aproximaciones al problema, ya que no idénticas, al menos compatibles, para asegurar la unidad de esfuerzo en el planeamiento, gestión y evaluación de las intervenciones; o lo que es lo mismo, es necesario mejorar la coordinación entre los distintos actores y profundizar en el conocimiento de la cultura y prácticas «interagencias».

En tercer lugar: se precisan tecnologías que permitan el intercambio de información entre agencias, algo imprescindible para el desarrollo del Enfoque Integral. En Afganistán, un problema que no se ha podido solucionar desde el inicio de las operaciones es el del intercambio de información entre la multitud de actores involucrados en la operación. La realidad es que lo-

grar en ese escenario un intercambio de información fluido entre las organizaciones internacionales, incluidas las fuerzas de la coalición, ONG,s, gobiernos nacionales, compañías de seguridad privadas, y organizaciones afganas, incluidos los ministerios, no es tarea fácil. A día de hoy, como ocurre en este tipo de operaciones, la información discurre a través de múltiples canales que funcionan con frecuencia como compartimentos estancos, haciendo imposible, para cualquier agencia, acceder a toda la información disponible. Para solventar este problema, que genera multitud de inconvenientes prácticos, se está planteando la posibilidad de crear un único punto al que puedan acceder todas las agencias necesitadas de información; en este punto, cada agencia daría a conocer qué tipo de información dispone, pudiéndose acceder, mediante hipervínculos a los contenidos de información. Dicho así parece fácil, pero la puesta en práctica de esta iniciativa es difícil, por la enorme cantidad de agencias con las que hay que contactar y la tecnología necesaria para crear una red de estas características. También es importante concienciar a muchos actores de que no basta con conectar a las agencias que trabajan en Kabul, sino que la conectividad debe alcanzar a todo el territorio afgano<sup>5</sup>. Esta cuestión plantea otro problema, derivado de las objeciones que algunas organizaciones plantean a la hora de compartir información con según qué actores, reticencias basadas normalmente en cuestiones de seguridad; cuando se comparte información con otras agencias en escenarios como el Afgano, debe tenerse la absoluta certeza de que no van a producirse «fugas de información» que puedan suponer un riesgo para el personal que realiza trabajo de campo. El temor a estas pérdidas de información puede deberse más que al temor a filtraciones voluntarias a la falta de confianza en sus sistemas de gestión de la información, cuyas características tecnológicas deben permitir un intercambio de información seguro. Estas reticencias pueden provocar reticencias a la hora de admitir a algunos actores en el «club de información compartida».

5. Hampsey, Russell y Mckenna, Sean P., 2010.

Otro problema inherente a este tipo de operaciones es el de los plazos. En los momentos inmediatamente posteriores a la finalización del conflicto surge la tensión entre proyectos que permitan apreciar mejoras a corto plazo y proyectos más rentables a largo plazo. No debemos olvidar que los primeros tienen una gran importancia a la hora de ganarse a la población, aunque los segundos son, normalmente, más útiles a largo plazo. Los actores gubernamentales, particularmente los militares, pretenderán con frecuencia acometer proyectos rentables a corto plazo, mientras que las agencias involucradas en la reconstrucción y el desarrollo, tenderán a minusvalorar los efectos positivos de esos proyectos. El Enfoque Integral debe llevar a encontrar un punto de equilibrio mediante el diálogo, evitando que las acciones de unos y otros no se apoyen mutuamente.

#### EL PLANEAMIENTO DENTRO DEL CONCEPTO DE ENFOQUE INTEGRAL

Un factor fundamental en el planeamiento dentro del concepto de Enfoque Integral es la identificación de los poderes reales presentes: las organizaciones internacionales como la ONU, OTAN o UE y los gobiernos nacionales deben incluirse entre ellos, pero no son los únicos, también deben tomarse en consideración, según el caso, a otras organizaciones internacionales o regionales, ONG,s... A continuación, cada organización debe identificar las personas adecuadas para participar en el planeamiento, aspecto clave sobre el que cabe hacer dos observaciones. Por una parte, el nivel de los designados debe compaginarse con el tipo y nivel de las decisiones a adoptar. Este criterio es aplicable tanto al hablar del planeamiento de más alto nivel, como en el planeamiento operativo de niveles inferiores. Debe evitarse que los que reciban la encomienda de esta gestión carezcan de poderes suficientes o se vean involucrados en decisiones muy de detalle para su nivel. Por otra, las cualificaciones de los representantes deben acomodarse al tipo de decisiones a adoptar y los responsables deben conocer la situación general y los intereses nacionales que representan. Es muy difícil disponer de representantes con amplios conocimientos en una amplia gama de asuntos, aparte de la difícil disponibilidad de este tipo de personas, con lo que este requisito supone

un problema añadido al adecuado planeamiento de estas operaciones. El Enfoque Integral implica no sólo a personas que trabajan para las organizaciones y gobiernos integrados en el tipo de coalición que haya surgido para afrontar una crisis, sino a muchas más entidades que pueden carecer de acuerdos vinculantes con ella y que no pueden considerarse como parte de ninguna coalición, como ONG,s y organizaciones internacionales que persiguen sus propios objetivos y que, en muchos casos, trabajaban en la zona con anterioridad al inicio del planeamiento de una operación multinacional del tipo que sea. De hecho, sus actividades pueden ser compatibles, complementarias u opuestas a las de la coalición, que debe entender los objetivos de estas organizaciones, para lo que es muy aconsejable que sus representantes sean invitados a compartir sus perspectivas y tengan la oportunidad de desarrollar relaciones beneficiosas para ambas partes.

Identificar las personas idóneas para participar en el planeamiento y puesta en marcha del Enfoque Integral es una tarea difícil, pero aun más difícil es crear una metodología que permita la integración de las diferentes misiones y la armonización de los distintos ritmos inherentes a los diferentes grupos. Por último, otro factor que introduce dificultad, es el de las diferencias culturales, valores, conducta, idioma,... que aporta la presencia de diferentes organizaciones. En síntesis, gestionar un proceso encaminado a identificar y maximizar resultados que sean mutuamente beneficiosos para todos los implicados en la operación implica, como paso previo, reunir a las personas adecuadas de cada entidad, del nivel técnico y autoridad adecuados y lograr que sean capaces de entenderse en cuanto a los objetivos y prioridades de cada uno. A partir de ahí, es posible abordar un planeamiento integrado en el que participen todas las agencias implicadas.

Para los miembros de una coalición, es muy útil llevar a cabo una evaluación completa de la situación y compartir los resultados entre sus miembros antes de decidir cómo participar en la resolución de la crisis. Esta evaluación debe identificar las raíces del problema, sus dinámicas y los intereses en juego. Las diferentes perspectivas e intereses nacionales dificultarán normalmente llegar a una evaluación común del problema, lo cual es natural, aunque una evaluación común entre socios sería muy desea-

ble. Deben promoverse discusiones abiertas, para facilitar que afloren todos los intereses y preocupaciones y para lograr una estrategia común que pueda ser apoyada por todos y fortalezca la coalición. Identificar y conocer a los actores, las redes sociales y organizativas y las relaciones de todo tipo que actúan en la zona de crisis puede tener una gran influencia en la naturaleza de la respuesta a la crisis. Para ello es necesario desarrollar habilidades de comunicación, compromiso y una habilidad innata para crear una atmósfera de mutua confianza.

Uno de los objetivos clave del Enfoque Integral es que la coalición incremente su capacidad de obtener los resultados deseados teniendo en cuenta las actividades de otros actores que trabajan en el mismo entorno. Las crisis actuales implican a un gran número de actores, con perspectivas y problemas diferentes. Frecuentemente, muchos de ellos, mantienen relaciones duraderas (bilaterales y multilaterales) y crean sus propias redes con otros socios u otros actores presentes, la coalición debe tener en cuenta y esforzarse por comprender estas relaciones.

Un factor que dificulta el Enfoque Integral es la diferencia cultural entre los actores; es difícil aceptar las perspectivas de otros cuando las diferencias nacen de diferencias culturales, pero una vez identificados objetivos comunes, la coalición puede identificar los actores con los que es posible la colaboración, ya que la existencia de intereses comunes facilita el diálogo y abre oportunidades para establecer relaciones duraderas. Los esfuerzos por crear y mantener relaciones de colaboración son fundamentales, pero, pese a ellos, será frecuente encontrar actores que no estén interesados en crear relaciones de colaboración, por tener intereses diametralmente opuestos o estar muy interesados en mantener su carácter neutral e independencia. En estos casos, es deseable mantener, al menos, una comunicación abierta que permita, hasta donde sea posible, evitar conflictos entre las actividades de ambos. Se trata de aplicar la «Regla de las 3C»: Cooperación dentro de la coalición, coordinación con actores externos con objetivos concurrentes o compartidos y comunicación con el resto.

Por último, es importante resaltar que, si bien es importante mantener relaciones de colaboración y compartir información con otros actores, no es imprescindible desarrollar un plan co-

mún, incluso con los actores con los que se comparten objetivos. Un plan común es algo muy difícil de conseguir y ata a la coalición a un guión que puede limitar seriamente su libertad de acción para adaptarse a los cambios de situación. La clave de la relación es intercambiar tanta información como sea posible e incrementar las posibilidades de apoyo mutuo.

#### ACTORES IMPLICADOS EN EL ENFOQUE INTEGRAL

El Enfoque Integral afecta a un núcleo de actores (la coalición)<sup>6</sup> y a sus relaciones internas y externas, pero no es un intento de planear de modo global la resolución de la crisis, sino la parte que la coalición ha asumido como responsabilidad propia. Aunque la coalición pueda ser el actor más importante, nunca será el único y su plan no se dirige a la totalidad de actores presentes, que sí deben ser tenidos en cuenta, pero sin caer en la tentación de planear por ellos. La ONU es un actor más de los que pueden estar presentes; respecto a ella, ya hemos hecho referencia a sus esfuerzos en esta misma línea: El concepto de Misión Integrada (*UN Integrated Mission*) se enfrenta a problemas muy similares a los aquí abordados.

Es interesante definir de qué actores estamos hablando exactamente. ¿Qué organizaciones podemos esperar que puedan verse afectadas por el Enfoque Integral? *Grosso modo* podemos diferenciar cuatro tipos de actores según su campo de actuación: seguridad, gobernabilidad, desarrollo y humanitarios. Estos últimos son reacios a empeñarse con los otros tres ya que, para ellos, la accesibilidad y seguridad propias están ligadas a la percepción que se tenga sobre su independencia e imparcialidad. Trabajan *EN* el conflicto, mientras el resto de actores lo hacen *SOBRE* el conflicto, es decir, no tratan de atacar las causas para buscar una determinada solución, sino que se limitan a paliar sus consecuencias más negativas. En la práctica, los límites entre el desarrollo

6. El Enfoque Integral presupone un cierto grado de coherencia entre las agencias participantes de un mismo país, lo cual no siempre es una realidad. La experiencia demuestra lo frecuentes que son los desacuerdos entre distintos departamentos ministeriales de un mismo país.



y la ayuda humanitaria son borrosos, pero como criterio general podemos aceptar que una vez que una determinada actividad se considera como política o se asume como dirigida a apoyar a una determinada administración (por ejemplo: construcción de infraestructuras, hospitales o escuelas) ya no puede considerarse como ayuda humanitaria. El Enfoque Integral se refiere, por tanto, a los tres primeros campos, de los cuales puede uno esperar, siendo realista, una mayor coordinación. Consecuencia de este planteamiento, al hablar de relaciones cívico militares, debe tenerse en cuenta que hay una clara distinción entre relaciones con actores humanitarios y con otros actores civiles.

Las organizaciones y naciones que comparten trabajo *SOBRE* un conflicto pueden tener mandatos y motivaciones diferentes para ello, pero el Enfoque Integral presupone una motivación y un interés entre las partes para trabajar juntos; si no se da este interés, el concepto no tiene aplicación y tendremos que aceptar una situación en la que los esfuerzos paralelos, si no divergentes, serán la norma. Si embargo, las experiencias recientes han puesto en evidencia varios factores que aconsejan evitar esa situación: unos derivan del interés en mejorar la ejecución mediante la coordinación de recursos limitados, otros de la posibilidad de reducir costes económicos y humanos mediante la cooperación y otros de la conciencia de que la falta de coordinación puede llevar la misión al fracaso. Tampoco hay que perder de vista que el incremento en el número de actores implicados en la coalición supone una mayor legitimación, tanto moral como política. Estos factores abogan por un incremento en el número de actores implicados y en su nivel de compromiso y los recursos empeñados, sin que pueda descartarse que, en una misma operación, en diferentes fases o áreas, el grado de integración de alguno de los miembros de la coalición pueda ser diferente, dependiendo de su motivación y mandato. El nivel de compromiso relativo tendrá normalmente un reflejo en las relaciones de mando, que no serán homogéneas para todos, lo cual no es grave si aceptamos que el Enfoque Integral no debe basarse en el mando y control, sino en la cooperación voluntaria que requiere un liderazgo cooperativo que equilibre la necesaria independencia de los actores con la gestión de sus interdependencias. Por últi-

mo, aunque no sea realista pensar que todos los actores van a tener el mismo peso en el proceso de coordinación, ya que quienes más aporten en recursos y personal o tengan establecidas relaciones previas en la zona tendrán normalmente más influencia, debe asegurarse que se escuchan todas las voces que representan a algún componente.

Además de los recursos, la legitimidad es otra base del liderazgo. Las autoridades de la nación en la que se actúa, si son legítimas, deben ser las que proporcionen este liderazgo. En el caso de estados fallidos, el representante de la ONU de mayor nivel o los líderes de organizaciones intergubernamentales de carácter regional, pueden ser los actores más creíbles para facilitar el Enfoque Integral, proporcionando legitimidad internacional a las actividades de los actores sobre el terreno, en términos de derecho internacional y local, tratados regionales y principios humanitarios.

Tanto el sentido común como la experiencia, corroboran que sólo mediante la implicación de la población local puede alcanzarse una estabilidad sostenible. El resto de actores está allí para apoyar, pero el éxito sólo puede alcanzarse a través del desarrollo de las capacidades de las autoridades y organizaciones locales. La implicación de los actores puede suponer un reto en los estadios inmediatamente posteriores a un conflicto, ya que puede suponer reforzar la posición de poderes *de facto* como señores de la guerra o autoridades ilegítimas. El difícil equilibrio que implica el trato con los poderes *de facto* mientras se trabaja por desarrollar unas estructuras de poder legítimas es arriesgado e implica muchas amenazas: en Irak se pecó, a todas luces, de dismantelar las estructuras de poder existentes antes de tener otras que las sustituyeran, mientras en Afganistán se pecó, inicialmente, de una excesiva dependencia de poderes ilegítimos. En cualquier caso, conviene resaltar que el éxito del Enfoque Integral precisa de la implicación de los poderes locales.

#### EL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS

¿Se están produciendo progresos significativos en Afganistán? ¿Está logrando el éxito la coalición multinacional cuyos mascarones de proa son UNAMA e ISAF? Dar una respuesta global, objetiva y

contrastada a estas preguntas es muy complicado y, con toda seguridad, la respuesta será diferente según de quién provenga lo cual no deja de ser una dificultad más para el trabajo en común: ¿Cómo pueden trabajar en común organizaciones que no logran ponerse de acuerdo a la hora de valorar la evolución de la situación, los logros de la misión? Y el asunto no es baladí, ya que es fundamental poder determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de una intervención, para poder reorientar el esfuerzo allí donde se esté fallando o persistir donde se perciban avances. Algunas organizaciones tienen procedimientos para evaluar los resultados de su propia actuación en el campo particular en el que trabajan, pero hasta el momento no se ha conseguido un procedimiento que permita evaluar el efecto en el cumplimiento del objetivo global de las distintas acciones parciales de cada actor, lo que hace más difícil desarrollar soluciones que impliquen a varias agencias. El reto en entornos complejos, que requieren una estrategia global, es cómo evaluar el progreso en la consecución de los objetivos globales de la organización porque, de lo que no cabe duda es que la mera yuxtaposición de evaluaciones de objetivos parciales no permite hacer una valoración del grado de cumplimiento de los objetivos globales que dependen en gran medida de la interrelación entre aquéllos.

Esta evaluación global ayudaría a los «planeadores» de todos los niveles a realizar planes más precisos y orientados a los resultados. Por el ello, los planes para evaluar el progreso de la intervención, deben desarrollarse desde el inicio del planeamiento, de modo que cada país contribuyente o socio de la coalición desarrolle y difunda su propia perspectiva en cuanto a la evaluación de progresos. El uso de criterios comunes de evaluación facilita el desarrollo de una estrategia integral, que incluya indicadores de progreso que pueden servir, a su vez, para orientar a las naciones y demás actores a desarrollar sus propios indicadores. Estos indicadores permiten obtener visibilidad sobre el progreso en la consecución de los objetivos marcados y pueden ser diferentes para cada organización o nivel de actividad. En general, existen buenos indicadores desarrollados para medir la efectividad en áreas específicas de actividad, pero son menos efectivos a la hora de medir el impacto en el progreso gene-

ral, especialmente cuando la dinámica acción-resultados es lenta. Elegir los indicadores adecuados y aplicarlos de modo flexible a la hora de determinar el progreso hacia los objetivos estratégicos debe ser un esfuerzo integral al que deben contribuir diversas organizaciones.

Por otra parte, es importante que el personal responsable de la evaluación sea suficientemente flexible y sensible como para poder proporcionar una respuesta útil a quienes tienen que tomar las decisiones, permitiéndoles revisar sus planes o aplicar estrategias diferentes si es necesario. Se requiere para ello indicadores que vayan más allá de la actividad inmediata, que se extiendan a un campo del conflicto más amplio y se requiere también que la coalición sea capaz de adaptarse a los cambios en la situación operacional y a los planes revisados. De todas formas, los responsables de la toma de decisiones deben ser prudentes para no saturar a quienes están empeñados en el terreno con necesidades de evaluación que pueden distraerles del cumplimiento de su misión. Además, la evaluación no debe incluir sólo aspectos cuantitativos, sino que debe incluir también los cualitativos ya que, a la hora de la verdad, la percepción que la población local tenga de cómo evolucionan las cosas será determinante en el éxito de la operación. Datos como el número de escuelas construidas, no son relevantes si no son correctamente interpretados entre la población. El dato objetivo de la construcción de escuelas, por seguir con el ejemplo, debe contrastarse con otros aspectos como el efecto que pueda tener la elección de las comunidades beneficiarias o el apoyo recibido para el funcionamiento posterior del centro. Una escuela perfectamente construida, pero cerrada por falta de profesores o de condiciones de seguridad es la imagen misma del fracaso y una muestra clara de que los avances parciales no valen si no suponen un avance global.

#### EL ENFOQUE INTEGRAL EN EL ÁMBITO NACIONAL

Hasta ahora hemos tratado el Enfoque Integral como un esfuerzo que pretende aunar esfuerzos de actores que interactúan en el plano internacional; sin embargo, el mismo concepto es aplicable dentro del ámbito estrictamente nacional, donde tam-

bién se hace necesario integrar los esfuerzos de las distintas agencias implicadas en las operaciones de estabilización. Aunque quizá sea necesario responder a una pregunta previa antes de abordar este asunto: ¿Implica una mayor coordinación nacional ventajas desde el punto de vista de la cooperación internacional y por tanto mejores resultados en el teatro de operaciones? La experiencia nos dice que cuando distintos ministerios o agencias nacionales participan en una misma operación, tienden a planear y ejecutar sus acciones con independencia del resto. De hecho, en ocasiones es mayor la integración con agencias similares de otros países que con el resto de agencias nacionales. Esto plantea problemas no sólo desde el punto de vista interno, en el que la descoordinación puede producir pérdida de eficiencia y despilfarro de recursos, también en el ámbito internacional esta falta de integración de las capacidades nacionales es poco deseable, ya que dificulta la integración global. En vista de ello, la respuesta a la pregunta plantada es, con toda seguridad, afirmativa, lo que parece aconsejar adoptar el concepto también en el ámbito puramente nacional.

Podemos convenir que el Enfoque Integral internacional requiere un previo Enfoque Integral nacional (Interministerial), que hace más fácil la integración de las diferentes aportaciones nacionales, en la medida en que están diseñadas bajo los mismos criterios organizativos. La participación nacional en la resolución de crisis en el ámbito internacional requiere además de apoyo y acuerdo internacionales, una estrategia global para todo el gobierno, que implique a todos los instrumentos del poder nacional: económico, diplomático y militar. Cada uno, de modo aislado, es de poca utilidad, es su uso conjunto lo que puede hacer posible el logro de los objetivos políticos perseguidos en la resolución de crisis. Y no se trata sólo de ser consciente en cada departamento de que hay otras líneas de acción, es necesaria una perfecta coordinación entre las acciones de todos los implicados, para asegurar que los efectos conseguidos por unos no vayan en detrimento del plan global. Las cuestiones que plantea esta coordinación son varias: ¿Debe producirse en el territorio nacional, a nivel ministerial, o en el teatro de operaciones?, ¿Implica unidad de mando? y ¿Es necesario un presupuesto específico único? Estas pre-

guntas tienen respuestas diferentes, según el país del que hablemos. Así, en un extremo, podemos citar al Reino Unido, que centraliza la dirección de este tipo de operaciones en el seno de un órgano interministerial, la Unidad de Reconstrucción Post-conflicto, que dispone de un presupuesto propio y dirige a un mando único sobre el terreno. El caso de España es diferente, ya que la coordinación se realiza sobre el terreno y sin recurrir a la unidad de mando ni de presupuesto. Por su carácter innovador y por su posible interés como modelo a seguir, parece interesante analizar algunos ejemplos de cómo algunos países abordan la integración de capacidades en la gestión de crisis complejas

Dado el papel protagonista jugado por los británicos en el desarrollo de este concepto, parece interesante analizar cómo se ha gestado y las consecuencias que allí se han deducido de él, principalmente en el plano puramente interno. Para ello podemos partir de las palabras de Robin Cook, en el momento de ser nombrado Ministro de AAEE en 1997, cuando por una parte manifestaba que la política exterior británica iba a tener una «dimensión ética» y por otra que se pretendía abordar desde un enfoque «empresarial», lo cual exigía una estrategia a largo plazo apoyada en una acción interministerial dirigida a cuatro objetivos fundamentales: Seguridad para las naciones, prosperidad para el Reino Unido, protección del medioambiente y contribución al mantenimiento de la paz mundial<sup>7</sup>. A pesar de que este discurso fuera muy criticado por *naif*, ante la evidencia de que la política exterior se guía por el interés nacional y que su aplicación práctica fuera más bien cínica, hay que reconocer el valor a este intento de subrayar del valor ético de la política exterior. En última instancia, estos valores sí iban a suponer un límite a la política exterior, aunque no la guiaran. Hoy, estos cuatro pilares de la política exterior se mantienen vivos, así como el llamamiento a una estrategia interministerial a largo plazo. El Enfoque Integral representa esa idea en el campo de la prevención y resolu-

7. Cook, Robin. *Speech on the government's ethical foreign policy*. Guardian Unlimited, May 12 1997, Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/indonesia/Story/0,2763,190889,00.html>, (Visitado: 05 May 2007).

ción de conflictos y puede definirse como el conjunto de principios compartidos y procesos de colaboración que aumentan la probabilidad de conseguir resultados favorables y duraderos en una situación determinada<sup>8</sup>. En terminología militar, el Enfoque Integral encaja en el Enfoque Basado en Efectos (*Effects-Based Approach*), que busca centrarse en los objetivos estratégicos y se define como « la manera de pensar y los procesos específicos que, en conjunto, permiten tanto la integración como la efectividad de la contribución militar en el marco del Enfoque Integral y la realización de los objetivos estratégicos<sup>9</sup>. Hay dos aspectos subyacentes en estas definiciones: el primero es que, cuando una nación decide actuar en una crisis, debe existir una estrategia global a largo plazo para todo el gobierno. El segundo, que no hay una solución genérica. Cada situación requerirá dar primacía a un aspecto y los medios y estrategias diferirán en el tiempo y en el espacio. Equilibrar estos aspectos requiere flexibilidad en todos los departamentos y en las relaciones entre ellos.

A esta idea responde la creación por el Gobierno Británico de la Unidad de Reconstrucción Post-conflicto (*Post Conflict Reconstruction Unit*, PCRU), que supone un paso adelante en la coordinación de los ministerios de defensa, exteriores y finanzas. Se creó en 2004 con la finalidad de mejorar la capacidad del Reino Unido para abordar las operaciones de estabilización post-conflicto, mediante la integración de las políticas, el planeamiento y las operaciones civiles y militares. Se trata de una pequeña unidad de 28 personas con un presupuesto propio de unos 10 millones de libras (2007) que proporciona la capacidad de coordinar actividades desde territorio nacional. A pesar de su limitado personal permanente, puede aumentar su capacidad mediante la incorporación temporal de los expertos que sean necesarios. El principal proble-

8. *Commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favourable and enduring outcomes within a particular situation*. Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach, (Shrivenham: Development, Concepts and Doctrine Centre, 2006), pág. 110.

9. *Incorporating and Extending The UK Military Effects-Based Approach*. Joint Doctrine Note 07/06 (Shrivenham: Development, Concepts and Doctrine Centre, 2006), para. 106.

ma es que su dependencia de tres departamentos diferentes, puede dificultar su trabajo. Para ser eficiente, se requeriría un ministerio que asumiera el liderazgo y actuara como interlocutor ante el Primer Ministro.

El caso de Estados Unidos es menos positivo. A pesar de que uno de los objetivos de la *National Security Strategy* (2006, NSS) es mejorar la capacidad de los distintos departamentos para preparar, planear, coordinar, integrar y ejecutar respuestas que cubran todo el espectro de posibles crisis y retos a largo plazo, es decir, desarrollar la capacidad para el planeamiento integral. Pero la NSS se centra más en coordinar la defensa nacional que en desarrollar la cooperación interministerial requerida para planear y responder a las crisis por lo que, a pesar de las reformas posteriores, sigue siendo una herramienta imperfecta para articular una respuesta consistente a las situaciones de crisis. La forma en que se distribuye el poder crea una situación en la que los responsables de asuntos exteriores y seguridad nacional no controlan todas las estructuras ni recursos disponibles para poner en práctica las políticas y estrategias... los asuntos de seguridad nacional y política exterior son susceptibles de generar conflicto político en el seno del gobierno.

Canadá, bajo su Política de Seguridad nacional (*National Security Policy* NSP), ha desarrollado también medios para coordinar las actividades de defensa. En Octubre de 2004 el gobierno estableció un Centro Integrado de Valoración de la Amenaza (*Integrated Threat Assessment Centre*, ITAC), que facilita el intercambio de información y análisis de inteligencia. En comparación con la iniciativa NSS tiene la ventaja de estar orientada a la respuesta a crisis, más que a la defensa nacional. Está integrado por personal de un amplio abanico de organizaciones gubernamentales y su papel es proporcionar valoraciones integradas sobre la amenaza, permitiendo al gobierno planear y coordinar las respuestas. Sin embargo, reconociendo que la seguridad internacional requiere seguridad individual a través de la provisión de una respuesta compartida a las crisis, el gobierno canadiense ha decidido seguir la llamada Política 3D, que coordina los esfuerzos de tres áreas clave: Defensa, Diplomacia y Desarrollo., asumiendo que la seguridad es una condición previa para cualquier impli-



cación. En esta política, la seguridad no implica únicamente la intervención militar, sino también aspectos como la creación y adiestramiento de la policía y el funcionamiento de un sistema judicial basado en el imperio de la ley. Simultáneamente, debe establecerse un sistema democrático que incluya elecciones libres y apoyarse por medios diplomáticos. El desarrollo del sistema democrático debe incluir el imperio de la ley y la erradicación de la corrupción. Ambos pilares suponen los cimientos para el tercero, financiar el desarrollo económico. Esta política pretende asegurar que la resolución de la crisis proporcione un efecto bien cimentado y duradero. Pretende ser una aproximación interdepartamental a la resolución de crisis y está pensada para centrar la asistencia allí donde vaya a producir un efecto significativo y donde se supone que las necesidades y las posibilidades de obtener resultados son mayores.

#### EL ENFOQUE INTEGRAL EN ESPAÑA

Para una nación como España, claramente implicada en la paz y seguridad internacionales, parece que puede asumirse que sus intereses, en esta era de globalización, seguirán trascendiendo sus fronteras y que su seguridad no puede limitarse al establecimiento de unas fuerzas que garanticen su propio territorio. Así, la Ley de Defensa Nacional (LO 5/2005) tras reconocer que «En el ámbito de la seguridad y la defensa la interdependencia entre los estados es considerable» establece que «Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas» e incluye entre las misiones de las FAS la de contribuir militarmente «a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, ... así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria». La Directiva de defensa Nacional (Directiva 01/2008), por su parte, reconoce que «a los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad, que implican una respuesta casi exclusivamente militar, se han unido otros que, si bien no tienen la capacidad destructiva de la guerra convencional, dificultan y degradan el desarrollo social y económico de los países y regiones, con consecuencias negativas tanto en el plano nacional como internacional» ... «España, como miembro solidario de Naciones

Unidas está firmemente comprometida con los valores de paz y seguridad internacional y contribuye a preservarlos mediante la apuesta decidida por un multilateralismo eficaz y la participación activa en operaciones de paz, de gestión de crisis y resolución de conflictos» ... «España defiende como intereses esenciales la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. En el contexto internacional actual, la defensa de estos intereses exige no limitar la acción del estado al territorio nacional, ya que los intereses de los españoles se extienden más allá de sus fronteras» ... «No se trata de una responsabilidad asumida únicamente por el Ministerio de Defensa, sino que exige un enfoque multidisciplinar y una acción integral del conjunto de las administraciones públicas competentes, así como la confluencia de instrumentos civiles y militares, públicos y privados». Establece como una de las líneas generales de actuación «la acción única del estado en materia de seguridad y defensa» y «el compromiso de España con la defensa de la paz y la seguridad internacional».

La consecuencia práctica de estos planteamientos la estamos viviendo hoy en Afganistán, donde la defensa de la paz y seguridad internacional ha conducido a la participación española en una operación multinacional en la que nuestra presencia gubernamental se concreta en la presencia de unidades militares junto a elementos de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECYD) del Ministerio de Asuntos Exteriores, integrados ambos en un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT). Este PRT obedece, al menos hasta cierto punto, al concepto de Enfoque Integral o acción única del estado, al integrar en una única estructura medios de los dos ministerios implicados en la operación.

Las operaciones a las que nos enfrentamos hoy en día, como ya hemos visto, implican una gran complejidad en cuanto a los actores implicados y a los objetivos perseguidos, que abarcan aspectos de seguridad, desarrollo, económicos, judiciales, ... el concepto de PRT aplicado por España, en el que se combina la acción de los ministerios de Defensa y AAEE trabajando en la consecución de objetivos en las áreas de seguridad y desarrollo, es sólo un primer esbozo de lo que puede llegar a implicar la apli-

cación del concepto de Acción Integral en este tipo de contextos. Sin embargo, en el caso español, se observa una cierta falta de doctrina en este campo, no quedando suficientemente claro cuál es la visión de España para este tipo de actuaciones en el futuro. No deberíamos perder de vista que la postura que se adopte en este sentido, debe ser asumida por la administración del estado en su conjunto, por lo que esfuerzos parciales, como puede ser la elaboración de una doctrina militar al respecto, tienen escaso valor si no van precedidos de una definición de la estrategia nacional en este campo, en la que deben fijarse claramente las estructuras de dirección a nivel ministerial y de campo y las responsabilidades de cada departamento ministerial.

#### LOS EQUIPOS DE DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL (PRT)

Los Equipos de de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Team, PRT*), de los que ya hemos hablado en los capítulos dedicados a Afganistán e Irak, son la manifestación del Enfoque Integral sobre el terreno, en el nivel táctico: «El PRT no es más que un modelo de coordinación a escala táctica del esfuerzo civil y militar en línea de lo que genéricamente se ha venido llamando enfoque integral, o la armonización de las acciones militares, diplomáticas, económicas, políticas o informativas de los distintos actores con objeto de lograr una respuesta coherente a la crisis»<sup>10</sup>. En sus orígenes, los PRT nacen en Afganistán como un elemento puramente militar y con la idea de institucionalizar los equipos A, formados por la CIA y fuerzas de operaciones especiales que habían desplegado por todo el país a la caza de Bin Laden. Una vez finalizada la guerra, se añadió a estos equipos personal de asuntos civiles (CIMIC) para realizar pequeños proyectos de reconstrucción, con los que se pretendía «ganar los corazones y las mentes» de la población local. Los PRT,s así constituidos, integrados por un centenar de militares y civiles, operaban por todo Afganistán, realizando pequeños trabajos de reconstrucción, ayudando a formar a los funcio-

10. Yuste Echarren, Pablo y Colom Piella, Guillem. 2010.

narios civiles y creando un entorno de seguridad que permitiera actuar a otras organizaciones civiles. Sin embargo, su actuación no estaba guiada por una estrategia nacional; ni siquiera existían directrices de carácter general en cuanto a sus procedimientos de actuación. En última instancia, su éxito dependía de la posibilidad de localizar funcionarios locales suficientemente preparados con los que colaborar. La incapacidad de la administración Karzai de proporcionar funcionarios competentes obligó a la postre a los PRT a apoyarse en los señores de la guerra.

El primer PRT se estableció en Gardez (Afganistán) en enero de 2003. A principios de ese año, la embajada norteamericana en Kabul estableció los principales objetivos de estos equipos, que eran mejorar la seguridad, ampliar la presencia del gobierno afgano y facilitar la reconstrucción en determinadas provincias. Posteriormente el concepto fue adoptado por ISAF para expandir su misión desde Kabul hacia el resto del país, con objetivos análogos. Desde sus orígenes, los PRT,s despertaron suspicacias entre la comunidad humanitaria que consideraba que la implicación de los militares en actividades humanitarias y de desarrollo desdibujaba los límites de la acción humanitaria y comprometía el principio de neutralidad, afectando a su trabajo y a su seguridad. Según ACBAR: «Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) se han extralimitado con mucho en su mandato provisional en torno a la seguridad, realizando trabajos de desarrollo de una calidad y un impacto diversos. A pesar de que se podría argumentar que estos equipos eran necesarios en determinadas zonas con alto índice de inseguridad, al utilizar recursos que de otra manera podrían haberse dedicado a actividades civiles de desarrollo, los PRT han menoscabado en muchos casos la creación de instituciones eficaces de Gobierno nacional y local y demás procesos de desarrollo civil. Los PRT han contribuido también a desdibujar la distinción entre las fuerzas armadas y las agencias humanitarias, perjudicando así la reconocida neutralidad de estas últimas, aumentando el nivel de riesgo para el personal humanitario, y limitando el espacio y el acceso para la acción humanitaria»<sup>11</sup>. Ya hemos hablado suficien-

11. Waldam, Matt. 2008.

temente sobre este asunto, por lo que no es necesario extenderse ahora sobre él.

Desde el primer momento, los PRT,s estadounidenses afrontaron problemas muy serios en las áreas pastunes: luchas tribales, tráfico de drogas, envidias, competición entre los notables por hacerse con su favor, ... sin embargo, el mandato de estos PRT,s no incluía mediar en las disputas locales, por lo que lo único que podían hacer en este campo era escuchar las quejas de unos y otros sin adoptar ninguna medida al respecto. Los PRT,s de EEUU, formados básicamente con reservistas con rotaciones demasiado cortas como para hacerse con la realidad del país, poco dotadas de personal (Menos de un centenar, frente a los 375 que desplegarían los alemanes en Kunduz, por ejemplo) y con un mandato muy limitado, no produjeron resultados demasiado positivos. Pese a ello, en 2003 la administración Bush seguía presentándolos como el mejor medio de extender la autoridad por todo el país, desoyendo las peticiones de sus propios jefes militares, que reclamaban más tropas para asegurar el proceso.

En el verano de 2003, los británicos inauguraron en Mazar-e-Sharif su propio PRT, que cubría cinco provincias, en las que combatían por el poder los Generales Dostum y Atta. Los enfrentamientos entre los dos señores de la guerra se habían cobrado en esa zona más de dos mil vidas desde la caída de los talibanes. A diferencia de los estadounidenses, que habían rechazado implicarse en las luchas internas, los británicos mediaron entre ambos, demostrando que mediar entre las facciones enfrentadas no era para los PRT,s una posibilidad, sino una necesidad si de verdad pretendían ser útiles en la reconstrucción del país. El modelo siguió extendiéndose, de forma que a principios de 2005 había en Afganistán diecinueve PRT,s, catorce de ellas estadounidenses y el resto de otros países de ISAF. Aunque cada nación adoptó su propio modelo, todos los PRT,s coinciden en suponer la agrupación de todas las capacidades nacionales en una sola estructura, lo cual ha supuesto un cambio radical y, a pesar de los problemas prácticos que su funcionamiento viene poniendo de manifiesto, parece que se trata de un modelo con mucho futuro por delante.

Desde entonces, el concepto ha ido evolucionando de forma diferente de unos países a otros, siendo diferentes las estruc-

turas, cometidos y actividades de cada uno de los PRT, en parte por las diferencias en el entorno operativo en que se desarrollan sus actividades, por los intereses políticos nacionales y por las capacidades de cada nación contribuyente. Los estadounidenses, dentro de la Operación Libertad Duradera, los emplearon inicialmente como un instrumento militar de apoyo a la campaña de contrainsurgencia, mientras que en ISAF se les consideró principalmente como un instrumento de reconstrucción (o para crear las condiciones o dar los primeros pasos para el apoyo a la gobernabilidad, reconstrucción y desarrollo) dentro del marco de una estrategia de estabilización a largo plazo. Estas diferencias se han producido sobre todo por la falta de una estrategia, unos objetivos, un concepto de operaciones y una estructura comunes. Pero a pesar de las diferencias, el denominador común del concepto PRT es que se ha convertido en un modelo empleado para integrar las actividades conducentes a mejorar la seguridad, la gobernabilidad y la reconstrucción y desarrollo en una zona inestable e insegura, no totalmente permisiva, tratando de crear las condiciones necesarias para que otras agencias, puedan trabajar por sí solas. Para cumplir esta misión, el PRT aglutina en una sola estructura diferentes capacidades militares, diplomáticas y económicas; es la materialización sobre el terreno y en una única estructura del concepto de Enfoque Integral.

En el marco de la 2.<sup>a</sup> Ampliación de ISAF, España se hizo cargo de la provincia de Baghdis, en el Noroeste del país, creando en Qala-y-Nau su propio PRT, que cuenta con un elemento de desarrollo, un asesor político y una fuerza militar. El elemento de desarrollo es responsable de la financiación y ejecución de los proyectos de reconstrucción y desarrollo. Dirigido por el Asesor de Desarrollo, cuenta con un grupo de ingenieros y especialistas que realizan la dirección técnica de los trabajos, ejecutados mediante la contratación de mano de obra local. El asesor político, por su parte, es responsable de la coordinación de la actuación española con las autoridades afganas y con la coalición y, finalmente, el elemento militar es responsable de proporcionar el entorno de seguridad necesario para la realización de los proyectos de reconstrucción y desarrollo, además de prestar determinados servicios logísticos, de comunicaciones, ... Estos elementos dependen de

los ministerios de AAEE y Defensa y se coordinan sobre el terreno a través del Grupo de Mando Integrado, que reúne a las cabezas de la misión. En el modelo español, la integración efectiva se produce sobre el terreno, más que en el nivel ministerial; esto hace que, a la hora de la verdad, la efectiva integración de los esfuerzos respectivos dependa, en gran medida, de las relaciones personales entre los jefes civiles y militares de la misión.

Diferente es el modelo adoptado en los últimos años por los PRT,s, danés y británico que, para conseguir una mayor integración entre las actividades de los distintos elementos, han establecido un mando único, al que se subordinan tanto los elementos civiles como los militares de la misión. La idea es que, el mando corresponda al elemento militar o al civil en función del peso relativo de los respectivos componentes. En las fases inmediatamente posteriores a la finalización de un conflicto o en entornos de contrainsurgencia con una fuerte amenaza, corresponderá al elemento militar liderar el PRT, mientras que, en fases posteriores, cuando la situación de seguridad vaya permitiendo cambiar el centro de gravedad de la seguridad a la reconstrucción, será el elemento civil el que asuma el mando. Tanto en el caso danés como en el británico, el mando del PRT recae actualmente en un civil perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores respectivo. El caso es que, sea cual sea el modelo de PRT adoptado, en todos los casos se han integrado todas las capacidades nacionales en una sola organización, que es lo novedoso de este concepto.





## RELACIÓN CIVICO-MILITAR EN EMERGENCIAS COMPLEJAS

A estas alturas resulta inútil insistir en que agentes humanitarios y militares tienen formas institucionales de pensar y culturas fundamentalmente distintas. Lo que podríamos denominar «estructura militar» se caracteriza, hablando de forma muy general, por una jerarquía claramente diferenciada y estructuras de organización claramente definidas, algo muy diferente de la variedad de formas de organización que caracteriza a la comunidad humanitaria. También en el campo de los valores, hablando siempre en términos muy generales, cabe contraponer al patriotismo y disciplina, típicos del militar, valores como la solidaridad o el altruismo, característicos de los actores humanitarios. Los dos grupos tienen mandatos, objetivos, métodos de trabajo y hasta vocabularios distintos, pero la mera coexistencia en un mismo escenario ya haría necesario que cada grupo conociera y respetara las motivaciones y los modos de actuar del otro, por muy diferentes que puedan resultar. Cuanto más avancemos desde la mera coexistencia hacia formas más o menos estrechas de colaboración o coordinación, más necesario se hará ese conocimiento mutuo.

La labor humanitaria depende en gran medida de su aceptación por las partes en el conflicto. La mayoría de los actores que participan en tareas humanitarias está presente en el terreno mucho antes de la llegada del personal internacional, civil y militar, que llega al socaire de una resolución internacional o una catástrofe humanitaria y continuarán desempeñando sus funciones después de su partida. Esto hace que, para los actores huma-

nitarios, la susceptibilidad a las sensibilidades locales y el mantenimiento de la imparcialidad y la independencia, tanto reales como percibidas, sean aspectos fundamentales en cualquier operación humanitaria. Esta sensibilidad debería transmitirse de alguna manera a los componentes militares y gubernamentales en general. Los humanitarios, por su parte, deberían tener conciencia de las motivaciones por las cuales los agentes militares podrían adoptar ciertas medidas que, a veces, cercenan el espacio humanitario ya que las actuaciones militares que pueden comprometer la actuación humanitaria no siempre son evitables ni criticables.

Sin embargo, resulta evidente que en el contexto de las emergencias complejas, la presencia de militares y civiles actuando en un mismo escenario hace necesario establecer ciertas reglas que no solo hagan posible la coexistencia, sino faciliten la obtención de objetivos compartidos e impidan las interferencias mutuas. La coordinación cívico-militar es una responsabilidad compartida por agentes humanitarios y militares y puede asumir distintos grados de intensidad y forma. En los casos en que la cooperación entre los agentes humanitarios y militares no resulta apropiada, oportuna o posible, o en cuando no hay objetivos comunes, estos agentes sencillamente funcionan paralelamente, trabajan en un mismo espacio procurando no interferir en sus actividades respectivas. Esta relación podría describirse como de coexistencia, situación en la que la coordinación cívico-militar debería centrarse en reducir al mínimo la competencia y el conflicto a fin de permitir a los distintos agentes trabajar en la misma zona geográfica con el menor trastorno posible. Cuando hay un objetivo común, una estrategia acordada y todas las partes aceptan trabajar juntas, podría resultar posible la cooperación; en este caso la coordinación debería centrarse en mejorar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos combinados para alcanzar los objetivos humanitarios.

Pero es importante mantener siempre una separación clara entre las funciones de los agentes militares y humanitarios, distinguiendo sus respectivas esferas de competencia y responsabilidad. Este enfoque está implícito en los principios del derecho humanitario internacional, se fundamenta en ellos y es decisivo para mantener la independencia de la labor humanitaria. La necesidad de que los actores humanitarios se diferencien claramente

de los militares es especialmente importante en relación con las fuerzas beligerantes. Partiendo de la base de que una mínima coordinación siempre será deseable y posible, debe tenerse en cuenta que toda coordinación con una parte en un conflicto armado debe realizarse con cautela, cuidado y sensibilidad extremos, habida cuenta de que la asociación, real o percibida, con una parte beligerante podría llevar a la pérdida de neutralidad e imparcialidad de la organización humanitaria, lo cual a su vez podría afectar a la seguridad de los beneficiarios así como a la del personal humanitario y arriesgar toda la operación humanitaria en una zona de conflicto. Por lo tanto, en principio, no debería haber cooperación (la forma más estrecha de coordinación) con las fuerzas beligerantes, a menos que sea en circunstancias extremas y excepcionales, y como último recurso. Hasta qué punto una fuerza internacional que impone una resolución de la ONU puede considerarse beligerante es algo que ya ha sido discutido y para lo que no es fácil, como hemos visto, dar una respuesta aceptable para todos.

No obstante, la importancia asignada a esta separación no debería interpretarse como una sugerencia de que no haya coordinación entre los agentes humanitarios y militares. Las circunstancias de cada caso concreto serán a la postre las que determinen el tipo de coordinación a establecer en cada caso, del mero intercambio de algún tipo de información a una división cuidadosa de tareas y, cuando ello resulta viable y apropiado, la planificación conjunta<sup>1</sup>. A menudo el componente militar puede contribuir a garantizar un entorno seguro en el que puedan llevarse a cabo las actividades humanitarias. Asimismo, los agentes militares pueden tener medios adecuados para la prestación directa de ayuda humanitaria, pero competencias humanitarias como la identificación de necesidades y destinatarios, la evaluación de la vulnerabilidad, la distribución imparcial y neutral del socorro de

1. A título ilustrativo de los principios y consideraciones prácticas, incluidos los detalles sobre las acciones aceptables e inaceptables en la interacción con una Potencia ocupante, véanse las «*Orientaciones generales para la interacción del personal de las Naciones Unidas y los representantes militares y civiles de la Potencia ocupante en el Iraq*» de 8 de mayo de 2003.

emergencia y la supervisión y evaluación, deben mantenerse en el ámbito de decisión de los agentes humanitarios para garantizar la supremacía de los valores humanitarios<sup>2</sup>. Sólo situaciones de necesidad absoluta, como las vividas en Haití a raíz del terremoto de 2010, justificarían excepciones a esta regla.

Un aspecto que no se puede pasar por alto es el hecho de que la naturaleza de la relación entre una organización humanitaria o un grupo de organizaciones y el componente militar, así como la conducta de estos agentes en esta relación, puede tener consecuencias sobre otros organismos humanitarios que trabajan en la misma zona e incluso fuera de ella, pudiendo afectar negativamente a la percepción que de la labor humanitaria en general pueda tener la población local. Por ejemplo, el uso de escoltas armadas por una organización humanitaria puede tener una repercusión negativa sobre la percepción de la neutralidad y la imparcialidad de las organizaciones humanitarias de la zona, hagan uso o no de este recurso. Esta realidad aconseja la coordinación previa entre los agentes humanitarios, para adoptar un enfoque común respecto a la relación cívico-militar.

## PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

Toda labor humanitaria debe ser coherente con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. Se trata de principios humanitarios cardinales que deben respetarse al planificar o emprender la coordinación cívico-militar, cuya importancia aconseja analizarlos, aunque sea someramente, para entender la importancia que presentan en el campo concreto de la relación cívico-militar. A la hora de abordar acciones de tipo humanitario o relacionadas con ellas, los agentes militares deben tener estos principios en mente de forma que, si bien no tienen el carácter imperativo que presentan para los agentes humanitarios, deben al menos ser un referente. Cuando agentes militares apoyen a los humanitarios en la ejecución de sus labores, no de-

2. *Relación entre los Componentes Civil y Militar en las Emergencias Complejas*. Documento de Referencia del Comité Permanente entre Organismos. Junio 2004.

ben perder de vista que el apoyo militar no debe implicar el abandono de estos principios por los agentes humanitarios. Para garantizar que estos principios se mantienen en la práctica, la ONU ha emitido unas directrices sobre los principios que deben guiar la utilización de medios militares en apoyo a actividades militares que resumimos y comentamos a continuación por considerar que vienen a constituir un resumen de las conclusiones a las que nos ha llevado el análisis realizado en este libro<sup>3</sup>.

Como no podía ser de otra manera, el respeto a los principios tradicionales de humanidad, neutralidad e imparcialidad constituyen la base de estas directrices. El principio de humanidad exige centrar el esfuerzo en paliar el sufrimiento humano allí donde se produzca. La acción humanitaria no puede tener otro objetivo y cuando se coordine con otros agentes, guiados por otros objetivos, debe garantizarse que, para los agentes humanitarios, este principio no es sustituido por otras motivaciones que, por legítimas que puedan ser, no pueden fundamentar la acción humanitaria. Por otra parte, a la hora de decidir si los organismos humanitarios deben coordinar su labor con las fuerzas militares y hasta qué punto, deben tenerse en cuenta las posibles consecuencias de una asociación excesivamente estrecha con el componente militar e incluso la mera percepción de dicha asociación, en la medida en que podría menoscabar los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad. El principio de la neutralidad en la labor humanitaria se basa en el concepto de que no se debe lealtad a ninguna de las partes; asimismo, la idea de no discriminación es decisiva para el principio de la imparcialidad.

La problemática que la cooperación con los agentes militares supone a los agentes humanitarios desde la perspectiva del mantenimiento de su neutralidad y de la percepción que de ésta pueda tener la población necesitada, dada su importancia y complejidad ha sido ya tratada anteriormente, baste recalcar ahora

3. *Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*. Redactado con la colaboración de un amplio espectro de representantes de la comunidad humanitaria internacional, a través de un Comité de Redacción. Revisión I, enero de 2006.

que el objetivo humanitario fundamental de brindar protección y asistencia a las poblaciones que lo necesitan quizá requiera en ocasiones la aplicación de un enfoque pragmático que podría incluir la cooperación con fuerzas militares. Aun así, debe prestarse mucha atención al logro del correcto equilibrio entre una respuesta pragmática y una respuesta basada en los principios, de modo que la coordinación con el componente militar no ponga en peligro los imperativos humanitarios ni la estricta observancia de éstos acabe por sacrificar a poblaciones necesitadas de socorro.

Otro aspecto importante es el del acceso humanitario a las poblaciones vulnerables. Los organismos humanitarios deben mantener su capacidad de acceso a todas las poblaciones vulnerables y negociar dicho acceso con todas las partes del conflicto. Asimismo, debe prestarse atención especial a garantizar que el acceso sea sostenible. La posibilidad de coordinación con el componente militar debe considerarse en la medida en que ésta facilite el acceso humanitario.

La asistencia humanitaria debe estar en todo caso basada en las necesidades y prestarse libre de cualquier tipo de discriminación. La asistencia humanitaria debe prestarse sobre la base de las necesidades de las personas afectadas, teniendo en cuenta la capacidad local existente para satisfacer esas necesidades. La evaluación de esas necesidades debe ser independiente y la asistencia humanitaria debe prestarse sin hacer ninguna discriminación desfavorable, independientemente de la raza, el grupo étnico, el sexo o género, la religión, la condición social, la nacionalidad o la afiliación política de los beneficiarios. Debe prestarse de manera equitativa a todas las poblaciones que la necesitan. Esta exigencia choca frontalmente, como hemos visto reiteradamente, con la idea de utilizar la ayuda humanitaria como herramienta para la consecución de objetivos políticos o militares, por muy legítimos que estos sean y representa una atribución irrenunciable de los actores humanitarios que, en ningún caso, deberían aceptar que instancias políticas o militares fueran las responsables de aspectos tan sumamente sensibles.

En todo momento, debe mantenerse una separación clara entre los combatientes y los no combatientes, es decir, entre las personas que participan activamente en hostilidades y los que no par-

participan o han dejado de participar directamente en el conflicto armado. El derecho humanitario internacional protege a los no combatientes brindándoles inmunidad en caso de ataque. Así pues, los trabajadores humanitarios jamás deben presentarse a sí mismos o a su trabajo como parte de una operación militar, de la misma manera que los efectivos militares deben abstenerse de presentarse a sí mismos como trabajadores humanitarios, haciendo en todo caso patente la distinción exigida por el Derecho de los Conflictos Armados. Esta distinción es particularmente difícil en escenarios como el afgano en las que las fuerzas militares, a la vez que están inmersas en una campaña de contrainsurgencia, participan en la prestación directa de ayuda humanitaria. Pero precisamente en estos casos, la distinción es fundamental ya que marca la diferencia entre quienes representan una de las partes del conflicto y quienes aspiran a intervenir bajo el principio de neutralidad.

Otro aspecto a preservar cuando la ayuda se preste con participación militar del tipo que sea, es la independencia operativa de la labor humanitaria. En toda coordinación cívico-militar los agentes humanitarios deben conservar su papel rector en lo que hace a emprender y dirigir actividades humanitarias, de forma que se mantenga la independencia en la formulación de decisiones humanitarias, tanto en el plano operativo como en la formulación de políticas. Las organizaciones humanitarias no deben ejecutar tareas en nombre de las fuerzas militares ni representar o aplicar sus políticas. El resto de actores, particularmente los militares, no deben obstaculizar la actuación de los agentes humanitarios, de forma que en todo caso quede garantizada la libertad del personal humanitario para circular, para realizar evaluaciones independientes, para seleccionar a su personal, para identificar a los beneficiarios de la asistencia en función de sus necesidades y para comunicarse con otros agentes humanitarios y con los medios de comunicación.

La seguridad del propio personal humanitario es otro aspecto a considerar en su relación con fuerzas militares, ya que toda percepción de que los agentes humanitarios puedan haberse asociado con las fuerzas militares en una situación determinada podría tener una repercusión negativa sobre la seguridad de su personal y su capacidad de obtener acceso a las poblaciones vulne-

rables. Los agentes humanitarios que actúan en una situación de emergencia deben encontrar el medio más rápido, eficaz y seguro de garantizar la distribución de ayuda a las poblaciones necesitadas, siendo necesario hacer un balance entre la necesidad de prestar ayuda y la de garantizar la seguridad de su propio personal; éste es el problema que presenta toda asociación, real o percibida, con el componente militar. Como ya hemos dicho anteriormente, la decisión de garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios mediante el componente militar debe considerarse como el último recurso, cuando sea la única manera de hacer llegar la ayuda a quienes la precisan.

Las decisiones que se adopten en cuanto a la coordinación cívico-militar deben basarse en el compromiso de «no causar daño». Los agentes militares deben preocuparse porque sus actuaciones, particularmente aquéllas más relacionadas con la acción humanitaria, no impliquen comprometer la seguridad de los agentes humanitarios. Los organismos humanitarios deben velar en los niveles operacional y político porque toda posible coordinación cívico-militar no exacerbe el conflicto ni dañe o ponga en peligro a los destinatarios de la asistencia humanitaria.

La utilización de recursos militares, como escoltas armadas, la ejecución de operaciones humanitarias y militares conjuntas o cualquier otra actividad que conlleve la interacción visible con agentes militares debe ser el último recurso. Estas actividades pueden llevarse a cabo únicamente cuando no existe una alternativa civil equivalente y únicamente puede responderse a una necesidad humanitaria decisiva mediante el apoyo militar. Por último, debe evitarse la dependencia de los militares. El apoyo militar a los agentes humanitarios debe considerarse como una solución temporal a problemas puntuales, evitándose cualquier tipo de dependencia de los recursos o apoyos militares. Los apoyos militares deben limitarse desde el principio en tiempo y escala, y tener definida una estrategia de salida que defina claramente la forma en que la función asumida será ejecutada en el futuro con medios civiles.



## CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

Una vez establecidas las premisas básicas que deben guiar el empleo de medios militares en actividades humanitarias, la ONU descende al campo práctico para dar una serie de reglas prácticas que deben regir la interrelación entre ambas esferas. Se trata de una serie de disposiciones prácticas relativas al enlace e intercambio de información, al empleo de medios militares con fines humanitarios y la realización de actividades humanitarias por fuerzas militares, sea conjuntamente con organizaciones humanitarias o no. Estas reglas suponen un interesante resumen de cómo la ONU entiende que deben afrontarse los problemas planteados a lo largo de este libro<sup>4</sup>.

En cuanto al enlace entre los actores humanitarios y los militares, se establece que deben establecerse, cuanto antes y en todos los niveles pertinentes, disposiciones relativas al enlace y líneas de comunicación claras entre las fuerzas militares y la comunidad humanitaria, para garantizar el intercambio oportuno y regular de cierto tipo de información. No obstante, estas actividades deberían realizarse con cautela ya que, tanto mencionar como ocultar al público la existencia de comunicaciones directas entre agentes humanitarios y militares podría suscitar sospechas o llevar a conclusiones erróneas respecto de la naturaleza de la comunicación. Por lo tanto, debido a su posible efecto sobre la percepción de las operaciones humanitarias, a veces podría ser atinado no divulgar ni dar a conocer las disposiciones relativas al enlace entre la comunidad humanitaria y la militar, sin perder de vista el efecto que el conocimiento de estas relaciones «ocultas» podría tener en caso de salir finalmente a la luz.

En lo relativo al intercambio de información, según el Documento de Referencia, no debería intercambiarse ninguna información obtenida por las organizaciones humanitarias en el cumplimiento de su mandato que pudiera poner en peligro las vidas o menoscabar su imparcialidad y neutralidad. No obstante, a fin

4. *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias Complejas*. Documento de Referencia del Comité Permanente entre Organismos. Junio 2004.

de brindar protección y asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesitan, en determinadas ocasiones podría ser necesario intercambiar información con las fuerzas militares, en particular, la que pudiera afectar la seguridad de los civiles y los trabajadores humanitarios. El intercambio de información podría incluir aspectos como la situación de seguridad en la zona de operaciones, la ubicación del personal, instalaciones y actividades humanitarias, las rutas y la programación de los convoyes, para evitar ataques accidentales, ... por parte de las fuerzas militares, puede en ocasiones ser necesario difundir información relativa a actuaciones de desminado, actividades de ayuda u operaciones militares que puedan interferir en la acción humanitaria.

En cuanto a la utilización de recursos militares en apoyo de operaciones humanitarias, esta posibilidad se recoge en el documento como una opción de carácter excepcional que debe ser empleada sólo en caso de ser el último recurso<sup>5</sup>. Aunque es un hecho reconocido por todos que cuando las capacidades civiles no son suficientes, o no pueden obtenerse de forma oportuna para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, los medios militares son una alternativa que en ningún caso debe rechazarse de forma categórica. En su uso, eso sí, deben tenerse en cuenta las «Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas» (Directrices MCDA) de marzo de 2003 que, además del principio del «último recurso», establece que esta opción debe limitarse a los casos en que no existan alternativas apropiadas de recursos civiles, la urgencia de la acción a acometer exija atención inmediata, se mantenga el control civil sobre la utilización de los recursos militares y la utilización de recursos militares en apoyo de las actividades humanitarias sean limitados tiempo y escala. Por principio, los recursos de las fuerzas beligerantes o de unidades que

5. Último recurso se define del siguiente modo: «Deberían solicitarse recursos militares únicamente cuando no hay una alternativa civil equivalente y sólo cuando la utilización de recursos militares puede satisfacer una necesidad humanitaria decisiva. Por consiguiente, el recurso militar debe ser único en lo que hace a la capacidad y disponibilidad».

estén combatiendo activamente no deben utilizarse en apoyo de actividades humanitarias. Además, toda operación humanitaria que utilice recursos militares debe mantener su naturaleza y carácter civiles. Aunque los recursos militares permanezcan bajo control militar, la operación en general debe mantenerse bajo la autoridad y el control de la organización humanitaria responsable. Por último, los recursos militares puestos bajo el control de los organismos humanitarios o dedicados exclusivamente a tareas humanitarias, deben identificarse visiblemente de forma que se diferencien claramente del resto de recursos militares.

Toda operación emprendida conjuntamente por organismos humanitarios y fuerzas militares puede tener efectos negativos sobre la percepción de la imparcialidad y la neutralidad de los organismos humanitarios y por lo tanto, de su capacidad para funcionar eficazmente en una emergencia compleja. Por consiguiente, toda forma de cooperación cívico-militar debería guiarse por una evaluación exhaustiva de las verdaderas necesidades sobre el terreno y un examen de la capacidad humanitaria civil para responder a ellas de manera oportuna. En la medida en que no puedan evitarse las operaciones conjuntas con los militares, éstas deberían utilizarse sólo como último recurso y adherirse a los principios establecidos en las Directrices MCDA ya citadas. Cabe recordar que los agentes militares tienen objetivos, intereses, programas y prioridades diferentes de los de la comunidad humanitaria. Las operaciones de socorro ejecutadas por las fuerzas militares podrían ser de carácter condicional y cesar cuando la misión de las fuerzas militares cambia, la unidad se traslada o la población a la se presta asistencia no coopera. Además, esta labor de los agentes militares puede realizarse sobre la base de las necesidades y los objetivos propios y no sobre los de la población local.

Las operaciones militares ejecutadas con intención puramente «humanitaria» no deben socavar la actuación de los agentes no militares, teniendo en cuenta que las demás partes en el conflicto y los propios beneficiarios podrían no diferenciar entre la asistencia prestada por agentes militares y la asistencia prestada por organismos humanitarios, lo que podría tener consecuencias muy serias sobre la capacidad de acceso a determinadas zonas y la seguridad del personal humanitario, por no mencionar el daño de

largo plazo a la reputación de las organizaciones humanitarias, si la asistencia humanitaria llega a verse como parcial. La asistencia que prestan los agentes militares puede estar condicionada por objetivos políticos, de forma que los criterios utilizados para seleccionar los beneficiarios y determinar sus necesidades pueden por tanto diferir de los utilizados por las organizaciones humanitarias. Por estas razones, debe evitarse, con carácter general, la implicación de fuerzas militares en la distribución de ayuda humanitaria debiendo limitarse su papel en relación con los agentes humanitarios, en la medida de lo posible, a crear un entorno seguro que facilite la labor humanitaria. No obstante, como ya hemos expuesto con anterioridad, hay casos extremos y excepcionales que requieren, como último recurso, el empleo de fuerzas militares en labores humanitarias<sup>6</sup>.

Como norma general, a modo de cláusula de cierre que sirva para orientar la actuación de los actores humanitarios cuando los puntos anteriores no den respuesta a problemas concretos, se establece que debe hacerse un esfuerzo permanente por preservar en todo momento la independencia y la naturaleza civil de la asistencia humanitaria, manteniéndose una separación clara entre la identidad, las funciones y el papel del personal humanitario y los de las fuerzas militares. No mantener esta separación podría comprometer la percepción de neutralidad e imparcialidad de las actividades humanitarias, lo cual afectaría negativamente la protección y seguridad del personal humanitario.

6. Véase el ejemplo ya analizado de Haití.

EPÍLOGO  
ÉSTE NO ES UN LIBRO SOBRE AFGANISTÁN

Éste no es un libro sobre Afganistán, pero Afganistán no es sólo un ejemplo más de los que aparecen en el libro; al hablar de la interrelación entre «Oenegés» y militares, Afganistán es un caso muy particular por varias razones. Primero porque no hay otro país en el globo en el que, en un plazo de tiempo relativamente corto, podamos encontrar reflejadas situaciones tan diversas desde el punto de vista de la acción humanitaria en relación con conflictos armados: En los años 80, durante la «era soviética», las ONG,s tenían la opción de trabajar en ambas partes del conflicto o de apoyar a una de ellas. De hecho, muchas optaron de forma voluntaria por apoyar abiertamente a los muyaidines, mientras otras mantuvieron en su actuación los principios de neutralidad e imparcialidad; tras la partida de las tropas soviéticas, en la guerra civil que llevó a la caída del régimen comunista primero y a la llegada al poder de los talibanes después, muchas ONG,s trataron de continuar trabajando de forma neutral, aunque el acceso a las poblaciones necesitadas les obligara a aceptar compromisos con las distintas facciones; en la era talibán nos encontramos con ONG,s intentando actuar de forma neutral y hostigadas por un poder político que las consideraba como un elemento hostil; finalmente, tras la caída de los talibanes, nos encontramos con ONG,s tratando de encontrar un hueco para actuar de forma independiente dentro de operaciones multinacionales en las que tratan de aplicarse conceptos como los de Misiones Integradas o Enfoque Integral, ... todas las situaciones posibles, en el mismo escenario y en un espacio de tiempo de poco más de treinta años.

Éste no es un libro sobre Afganistán, pero, en un libro sobre las relaciones entre militares y actores humanitarios, Afganistán tiene que ocupar un lugar muy especial, ya que es el laboratorio en el que, durante los últimos años, se han experimentado las formas más diversas y novedosas de interrelación entre estos dos mundos: operaciones post-conflicto, estabilización, enfoque integral, contrainsurgencia, ... son diferentes modelos teóricos que, sucesivamente, han sido empleados para afrontar las operaciones en Afganistán, donde se han puesto de manifiesto sus fortalezas y sus debilidades. En Afganistán, organizaciones internacionales y gobiernos de todo el mundo han tratado de encontrar la mejor manera de articular sus capacidades, tanto en el ámbito puramente interno, como en su relación con otros actores, llegando a soluciones muchas veces encontradas, pero en todo caso interesantes de analizar. Basta con recordar las diferencias entre PRTs de diferentes nacionalidades para constatar lo lejos que se está en este campo de una respuesta aceptable para todos <sup>1</sup>.

Éste no es un libro sobre Afganistán, pero Afganistán presenta un interés muy particular por tratarse de un conflicto aún no cerrado, del que está pendiente toda la comunidad internacional y cuya solución final afectará seriamente a cosas tan relevantes como el papel de la ONU y los EEUU en futuros conflictos o las relaciones entre el mundo musulmán y el occidental.

Éste no es un libro sobre Afganistán, pero a la hora de escribir cada una de sus líneas este país ha estado presente en mi mente, porque fue en él donde pude darme cuenta de la complejidad que tienen las relaciones entre todos los actores que trabajan de una u otra manera en este tipo de crisis y de la importancia que tiene coordinarlas de forma que se consigan las máximas sinergias en su actuación... o las mínimas interferencias, al menos.

1. Todavía en el año 2007, en su comparecencia ante el Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes, el General Richards, comandante de ISAF en 2006, declaraba que pensaba que se estaba ganando la guerra y que los talibanes no constituían ya una amenaza estratégica. Declaraciones del General recogidas en *UK Operations in Afghanistan. Thirteenth Report, 2006-7*. Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes. 3 de julio de 2007

Éste no es un libro sobre Afganistán, pero Afganistán es un país que no es ni tan monolítico en cuanto al pensamiento de sus gentes, ni tan complejo en cuanto a su articulación social como a veces se nos quiere hacer ver. Afganistán no es un país sobre el que pese una especie de maldición, según la cual el progreso y el bienestar nunca alcanzarán este rincón del planeta. Hubo una vez un Afganistán próspero en lo económico y en lo cultural y no tenemos derecho a negar esa posibilidad de cara al futuro. En los pocos días en que tuve la suerte de dar clases de Historia de España a los alumnos y alumnas del Departamento de Español de la Facultad de Lenguas de la Universidad de Kabul conocí a un grupo de jóvenes afganos (sin más, sin apellidos étnicos o tribales), chicos y chicas ilusionados por el futuro de su país y aterrados ante la posibilidad de un retorno al pasado. Para mí, su recuerdo es suficiente para convencerme de que es necesario un esfuerzo para conseguir un Afganistán mejor.

Quizá éste sí sea un libro sobre Afganistán.

