



## Posición de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares

### Resumen: la postura de Oxfam Internacional relativa a la provisión de ayuda humanitaria por fuerzas militares

Las fuerzas militares están asumiendo un papel cada vez más importante en la respuesta a crisis humanitarias. Sin embargo, la implicación de fuerzas o recursos militares debe darse sólo bajo circunstancias excepcionales y debe estar sujeta a unas directrices claramente definidas.

El acordar unos criterios para la participación de los actores militares posibilita que se pueda mantener la separación entre actores militares y actores humanitarios. Ello debe salvaguardar la independencia e imparcialidad de las respuestas humanitarias y garantizar que las mujeres, los hombres y los niños reciben la ayuda que necesitan.

Oxfam Internacional ratifica la posición fundamental que las organizaciones civiles ocupan en la implementación de la ayuda humanitaria. Ello significa que:

- Por lo general, no es adecuado que las fuerzas militares participen directamente en la implementación de actividades humanitarias.
- En la respuesta a crisis humanitarias, los recursos militares deben ser empleados únicamente como último recurso, a petición de las agencias humanitarias, y sólo una vez que reúnan los criterios humanitarios.
- Se debería mantener un diálogo abierto entre las ONG, los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales y las fuerzas militares, con el fin de garantizar que los principios humanitarios ocupan un lugar esencial en las relaciones entre actores civiles y militares.

### 1. Antecedentes

El papel de las fuerzas militares en la provisión de ayuda humanitaria a la población civil en situaciones de crisis, no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, ha experimentado un significativo crecimiento durante la última década, ya que algunas fuerzas militares han proporcionado una cantidad creciente de ayuda humanitaria a personas afectadas por crisis humanitarias no sólo durante conflictos, sino también en respuestas a desastres naturales. En algunos casos, como el de Afganistán, las fuerzas militares han proporcionado ayuda como parte de sus objetivos políticos y militares. En otros, como el de las inundaciones en China, las fuerzas militares juegan regularmente un papel fundamental a nivel técnico en la respuesta a los desastres; un papel que puede ser complicado cuando el desastre natural ocurre en medio de un conflicto interno, tal y como sucedió en Aceh y en Sri Lanka durante el tsunami de 2004.

El Derecho Internacional Humanitario establece que en el transcurso de una guerra, las partes enfrentadas y las fuerzas ocupantes tienen la obligación de facilitar la provisión imparcial de ayuda humanitaria. Sin embargo, las fuerzas militares se han excedido, en algunos casos, en su obligación. Además, muchos gobiernos y organizaciones regionales han ampliado su capacidad militar para proporcionar ayuda humanitaria a la población civil. Estos cambios plantean importantes desafíos tanto para las fuerzas militares y las ONG humanitarias, como para las relaciones entre ambas. Y lo que es más importante, plantean la pregunta de cómo pueden los hombres, las mujeres y los niños que necesitan ayuda imparcial, recibirla de la manera más fiable y segura.

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha señalado que: “La decisión de implicar a fuerzas militares locales para abordar crisis humanitarias causadas por un conflicto civil es... una decisión política”; y que “el uso de fuerzas militares puede a veces politizar la entrega de ayuda humanitaria y poner en peligro la neutralidad, imparcialidad e independencia de dicha ayuda.”<sup>1</sup>

En respuesta a dichos desafíos, los gobiernos, las Naciones Unidas y las ONG han desarrollado algunas directrices y documentos de posicionamiento con el fin de abordar las relaciones entre los actores humanitarios y los militares. La mayoría de estas directrices (OCAH, IASC<sup>2</sup> o CDRH - SCHR, por sus siglas en inglés-, por ejemplo) están de acuerdo en los mismos principios generales, que sostienen que las fuerzas militares deben proporcionar asistencia:

- Sólo como “último recurso”, cuando la opción de que ésta sea suministrada por canales civiles sea imposible y
- “Bajo control civil, siempre que sea posible”
- Cuando las actuaciones y las responsabilidades de las fuerzas militares y de las agencias humanitarias civiles estén claramente separadas.

Antes de pasar a esbozar la postura de OI, este documento examinará la experiencia reciente y las lecciones aprendidas.

#### Responsabilidades y experiencia de los gobiernos, las fuerzas militares y los organismos humanitarios

El derecho internacional otorga a los gobiernos la responsabilidad en el cumplimiento de los derechos humanos y en garantizar el bienestar de su población. Bajo el Derecho Internacional Humanitario, las fuerzas ocupantes y las partes enfrentadas también tienen otras obligaciones legales en esta materia. Estas normas los obligan a garantizar que la ayuda humanitaria es proporcionada, pero no contempla que sean *los propios* gobiernos y fuerzas militares quienes deban proporcionarla. En la mayoría de los casos, las autoridades civiles gubernamentales son capaces de proporcionar ayuda humanitaria a sus ciudadanos, con frecuencia en colaboración con organizaciones locales de la sociedad civil. Pero en algunos casos, las fuerzas militares nacionales pueden jugar también un papel nada desdeñable.

En algunos casos, los gobiernos necesitan recibir ayuda humanitaria internacional para su población, por parte de las Naciones Unidas, ONG internacionales u otros organismos. En casos claramente delimitados, y *únicamente* en estos casos, será adecuado emplear fuerzas militares extranjeras para ayudar a proporcionar esta ayuda.

Este fue el caso que se dio tras el terremoto que sacudió Pakistán e India en octubre de 2005. Australia, Libia, los Emiratos Árabes Unidos y Afganistán ayudaron a proporcionar capacidad de transporte aéreo para que la ayuda llegara a aquéllos que la necesitaban, junto con helicópteros de las Naciones Unidas, la OTAN y privados, que fueron utilizados por ONG internacionales como MSF y Oxfam Internacional. De los 140 aviones y helicópteros utilizados, cerca del 45 % pertenecían a las fuerzas armadas paquistaníes. En esas circunstancias, en las que la mayoría de las infraestructuras habían sido dañadas, la capacidad logística militar resultó ser una parte esencial del esfuerzo total de ayuda, y en muchos casos facilitó el trabajo de las ONG.

Sin embargo, la implicación de fuerzas militares extranjeras debería ser percibida como algo excepcional, por más vital que pueda ser ocasionalmente su capacidad logística. Cuando la crisis es un conflicto armado (o un desastre ‘natural’ en una situación de conflicto armado) los

---

<sup>1</sup> Comité de Ayuda al Desarrollo, Medios civiles y militares de proporcionar y apoyar la ayuda humanitaria durante un conflicto – Ventajas comparativas y costes, CAD/OCDE, Conflict series, Paris 1998. Disponible en inglés en: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/3/1886558.pdf>, págs. 6, 32.

<sup>2</sup> Documento de referencia del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés) sobre la relación civil-militar en emergencias complejas. Disponible en inglés en: <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=1219>

riesgos que conlleva la provisión de ayuda humanitaria por parte de las fuerzas militares, obviamente se incrementan.

Desgraciadamente ha habido casos en los que las fuerzas militares no han prestado la debida atención al hecho de diferenciarse de las agencias humanitarias; o han fomentado que se ‘desdibuje la línea’ que separa las funciones militares, políticas y humanitarias de la respuesta internacional a diferentes crisis. A veces, ello ha socavado la percepción de las poblaciones locales y – lo que probablemente es mucho más importante todavía – la percepción de las facciones enfrentadas, sobre la independencia e imparcialidad de los organismos humanitarios. La percepción de la ayuda como neutral, continúa siendo crucial para que los actores humanitarios puedan realizar de manera segura y eficaz su trabajo.

Para ver las razones prácticas de esa distinción entre las fuerzas militares y las agencias humanitarias, puede ser útil observar sus respectivos papeles en las crisis humanitarias.

### Organismos humanitarios

El papel de los organismos humanitarios es el de proporcionar ayuda allí donde sea necesario, independientemente de quién controla el territorio o de quiénes son las personas que necesitan ayuda. Para ello, los organismos humanitarios deben tener un acceso libre de obstáculos a todas las poblaciones civiles afectadas. Este es el motivo por el los actores humanitarios deben ser percibidos por todas las partes – incluyendo a todas las facciones implicadas en cualquier conflicto – como agentes imparciales de ayuda, no vinculados a ninguna fuerza política o militar. Esto está basado en el compromiso de Oxfam Internacional con el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, el Movimiento de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales relativo al Socorro en Casos de Desastre. Este código subraya el imperativo humanitario, la independencia, la distinción entre actores estatales y armados, y la necesidad de un espacio humanitario.

En estas situaciones, *las percepciones* pueden ser tan importantes como la realidad. La manera en que las partes enfrentadas *perciben* a los organismos humanitarios puede conducir a consecuencias violentas. Por ejemplo en Afganistán, las oficinas de Oxfam en Kabul han sido bombardeadas a pesar de su independencia de las fuerzas de estabilización de la OTAN. Las causas que explican esta situación, están relacionadas con la existencia de fuerzas en Afganistán que perciben a cualquier ONG internacional como parte de una “invasión” de los valores occidentales.

En otras partes del mundo, cuando los organismos humanitarios son percibidos como parte de una fuerza militar, su capacidad para abordar las necesidades humanas más urgentes puede verse seriamente limitada. Es posible que la población civil no quiera aceptar su ayuda por temor a que ello pueda convertirlos en objetivos de la violencia de uno de los bandos. Un grupo de combatientes puede denegarle a un organismo humanitario el acceso a ciertas zonas y a ciertas poblaciones necesitadas, o puede incluso llegar a atacar al personal de un organismo, obligándolo a retirarse. En todos estos casos, el resultado final es parecido: hombres, mujeres, y niños pueden no recibir una ayuda crucial para sus vidas.

Un estudio reciente revela que entre 1997 y 2005 gran parte de la violencia sufrida por trabajadores humanitarios ha sido resultado de acciones deliberadamente dirigidas contra ellos por razones políticas o económicas. No han sido objetivos escogidos al azar ni simple reflejo de la inseguridad general de la crisis. No existía correlación alguna entre esta violencia contra trabajadores humanitarios y un abanico de factores – incluyendo intervenciones militares, o “misiones integradas” de las Naciones Unidas. Los autores concluyeron que “las intervenciones militares internacionales son con frecuencia, una característica de entornos extremadamente volátiles, en los que la selección de objetivos por razones políticas es una táctica cada vez más utilizada”.<sup>3</sup>

### Fuerzas militares

<sup>3</sup> Proporcionando ayuda en entornos inseguros: tendencias en políticas y operaciones; Abby Stoddard, Adele Harmer y Katherine Haver; Informe 23 del HPG (Humanitarian Policy Group), septiembre, 2006.

Las fuerzas militares proporcionan ayuda a la población civil por varias razones y no sólo para satisfacer necesidades humanas. Estas razones varían de crisis en crisis y comprenden desde el intento de ganarse la confianza de la población local y demostrar la "legitimidad" de la misión militar (lo cual también mejora la protección de las propias fuerzas militares), a la intención de extraer información valiosa a nivel militar. Ello puede provocar que las fuerzas militares identifiquen a los receptores de su ayuda no sobre la base de quiénes más la necesitan, sino en función de a quiénes interesa más "ganarse".

El empleo de recursos militares presenta también un problema de falta de rentabilidad. Los servicios proporcionados por las fuerzas militares (con algunas excepciones en ciertos casos de apoyo logístico) podrían haber sido proporcionados por organizaciones civiles a un coste más bajo y de una manera más rápida y eficaz. Diferentes estudios y evaluaciones (desde los llevados a cabo a partir de la respuesta de 1994 a la crisis de Ruanda, a los de la más reciente crisis provocada por el tsunami) sugieren que el coste de los servicios proporcionados por los militares puede llegar a ser hasta 8 veces mayor que el de su equivalente civil<sup>4</sup>.

La ayuda de emergencia que proporcionan las fuerzas armadas suele tomar la forma de actividades de 'impacto rápido', sin una valoración adecuada de las necesidades, cuando su objetivo principal es el de ganarse la confianza de las comunidades, mantener la publicidad internacional o subir la moral de las tropas. Como resultado, su eficacia para satisfacer las necesidades humanas puede verse reducida.

Incluso en el caso de que las fuerzas militares tengan las habilidades técnicas pertinentes, es poco probable que cuenten con la necesaria experiencia y pericia que les permita comprender cuestiones relevantes de la cultura local, la necesidad de prestar atención a la cuestión de género a la hora de considerar la ayuda o la importancia de promover la participación de la comunidad, para garantizar que se satisfacen las necesidades de los más vulnerables. Todas éstas cuestiones sobre las que la mayoría de las ONG poseen conocimientos y experiencia, han marcado la diferencia entre ayuda eficaz e ineficaz en numerosas crisis anteriores.

## **2. La posición de Oxfam Internacional sobre la provisión de ayuda humanitaria por parte de las fuerzas militares**

El objetivo fundamental de la acción humanitaria es el de salvar vidas y proteger los derechos fundamentales de la gente afectada por la crisis. Por definición, la ayuda humanitaria debe ser imparcial e independiente y debe ser percibida como tal (especialmente en situaciones de conflicto), con el fin de garantizar un acceso seguro y eficaz a todos aquéllos que lo necesitan.

Oxfam Internacional reconoce que existe una **necesidad creciente de diálogo** entre las ONG, los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales (la Unión Africana –AU, la UE y la OTAN) y las fuerzas militares, con el fin de garantizar que los principios humanitarios básicos son tenidos en cuenta a la hora de diseñar las políticas y las operaciones civil-militar.

Todos los gobiernos, y principalmente aquéllos que han refrendado los principios de la Buena Donación Humanitaria<sup>5</sup>, deberían poner en práctica los compromisos adoptados bajo esta iniciativa, y deberían, por lo tanto:

- **Ratificar la posición fundamental que ocupan las organizaciones civiles** en la implementación de la acción humanitaria, especialmente en zonas afectadas por conflicto armado. En situaciones en las que la capacidad y los recursos militares son utilizados para apoyar la implementación de la acción humanitaria, garantizar que dicho

---

<sup>4</sup> El informe de la Coalición de Evaluación del Tsunami recomienda la necesidad de que las fuerzas militares desarrollen enfoques "ajustados" de las operaciones humanitarias que les permita proporcionar ayuda (como capacidad de transporte aéreo) a un coste considerablemente más bajo de lo que actualmente es la norma.

<sup>5</sup> La iniciativa de la Buena Donación Humanitaria se estableció en junio de 2003. Establece una serie de principios y buenas prácticas para dirigir el comportamiento de los donantes. Todos los países de la OCDE han ratificado estos principios. Véase Principios y Buenas Prácticas de la Donación Humanitaria (en inglés): <http://www.goodhumanitariandonorship.org/background1.asp>

uso es conforme al Derecho Internacional Humanitario y reconoce el papel destacado de las organizaciones humanitarias.

- Apoyar la implementación de las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de protección civil para las operaciones de socorro en caso de desastre” de 2006 (conocidas como las Directrices de Oslo) y las “Directrices sobre la utilización de recursos de defensa militares y civiles para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas” (conocidas como las Directrices MCDA)<sup>6</sup>.

Oxfam Internacional comparte la postura adoptada por el Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria (SCHR, por sus siglas en inglés) en su informe sobre las Relaciones entre las instancias humanitarias y militares en la provisión de ayuda humanitaria (2002).<sup>7</sup> En él se establece que, **en circunstancias generales, no es adecuado que las fuerzas militares implementen directamente actividades humanitarias. Las fuerzas militares pueden implementar directamente actividades humanitarias tan sólo en circunstancias excepcionales, para lo cual es necesario que existan criterios específicos.**<sup>8</sup>

- Las decisiones relativas a la aceptación o no de recursos militares y de protección civil deben ser tomadas por las organizaciones humanitarias, en colaboración con las comunidades afectadas – y no con las autoridades políticas – y deben estar basadas únicamente en criterios humanitarios.
- Los recursos militares sólo deben ser utilizados como “último recurso”, allí donde no sea viable ninguna otra alternativa civil y donde el uso de recursos militares sea la única manera de satisfacer una necesidad humanitaria crítica. En todos los casos, estos recursos deben desplegarse de acuerdo a las Directrices MCDA de marzo de 2006. Además del principio de “último recurso”, entre los criterios fundamentales de las Directrices MCDA se encuentran los siguientes:
  1. *Capacidad única*: no existen recursos civiles alternativos adecuados.
  2. *Prontitud*: la urgencia de la tarea exige una acción inmediata.
  3. *Dirección claramente humanitaria*: control civil sobre el uso de los recursos militares
  4. *Delimitada en el tiempo*: el tiempo y la escala del uso de los recursos militares para apoyar las actividades humanitarias están claramente delimitados.

Cualquier operación humanitaria que emplee recursos militares debe conservar su naturaleza y carácter civil. Pese a que los recursos militares estarán bajo control militar, la operación global debe permanecer bajo la autoridad y el control general de la organización humanitaria responsable de dicha operación. El personal militar y civil que ha sido puesto bajo el control de los organismos humanitarios y desplegado estrictamente para propósitos humanitarios, debe ir desarmado. Además, todos los recursos militares y de protección civil deben estar visiblemente identificados de forma que sea posible distinguirlos claramente de los recursos militares que están siendo utilizados para propósitos militares.

Igualmente, es necesario que las fuerzas militares desarrollen enfoques más “ajustados” de las operaciones humanitarias, que les permitan proporcionar apoyo logístico (como capacidad de transporte aéreo) a un coste considerablemente más bajo del que viene siendo la norma actualmente.

#### *El uso de escoltas armados para los convoyes humanitarios*

<sup>6</sup> Para los textos completos, véanse las Directrices sobre el uso de recursos militares y de protección civil para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en emergencias complejas (Orientaciones MCDA) en: <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=426> y las Directrices sobre el Uso de recursos de defensa militares y civiles para las operaciones de socorro en casos de desastre (Directrices de Oslo) : <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=5247> (ambos en inglés)

<sup>7</sup> Documento de posición del SCHR sobre las relaciones entre los actores humanitarios y militares en la provisión de ayuda humanitaria: <http://www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/military/SCHR%20paper%20on%20Role%20of%20Military%20in%20Aid%20Delivery.doc>

<sup>8</sup> Oxfam Internacional (2003) “Iraq: Humanitarian-Military Relations”, [www.oxfam.org/en/files/pp030312\\_iraq\\_hummil\\_relations.pdf/download](http://www.oxfam.org/en/files/pp030312_iraq_hummil_relations.pdf/download)

Como norma general, Oxfam Internacional no utilizará escoltas armados o militares. Sólo como último recurso, Oxfam Internacional podría considerar alguna excepción a esta norma general, siempre sobre la base de un análisis adaptado a cada caso y siguiendo los principios ratificados por el IASC en septiembre de 2001.<sup>9</sup>

*Compartir información*

Cierto tipo de información (sobre condiciones de seguridad; condiciones en espacios compartidos como el transporte, movimientos de ayuda y cálculos generales sobre la magnitud de la emergencia) puede y debe ser compartida entre los organismos humanitarios y las fuerzas militares. Sin embargo, Oxfam Internacional no proporcionará, bajo ningún concepto, información que pueda poner en peligro a comunidades o amenazar la seguridad de nuestro personal. Tampoco proporcionaremos información para usos militares.

---

<sup>9</sup> Véase el documento de debate y las directrices legalmente no vinculantes de IASC en: “*Use of Military of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*”, septiembre de 2001, disponible en inglés en: <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=872>