

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: 978-84-338-0000-0 Depósito legal: Gr./0000-2011

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Fotocomposición: García Sanchis, M.J., Granada

Imprime:

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

*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 Srbrenica, 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.



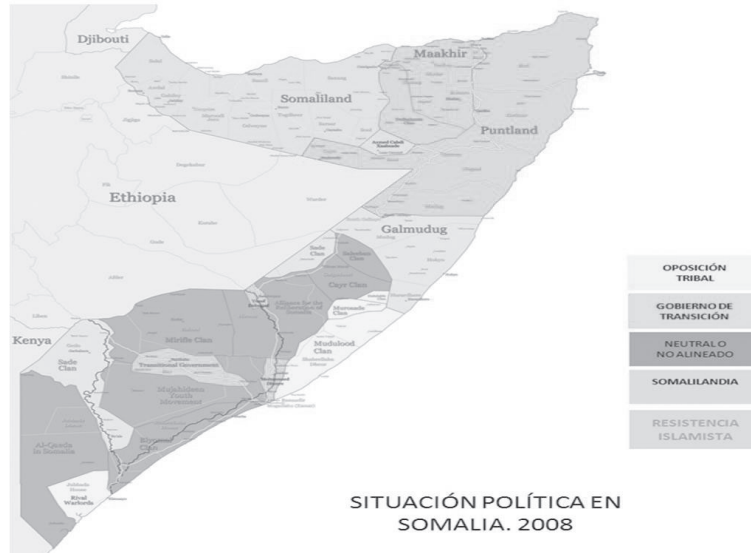


Figura 1-1  
Situación política en Somalia en el año 2008

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.