

El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior

Borja Lasheras

Documento de Trabajo 30/2008



FUNDACIÓN
alternativas

Borja Lasheras

Es abogado especializado en Derecho internacional. Graduado por la Universidad de Harvard, estudió en las universidades de Deusto (Bilbao), y Leiden (Holanda). Su actividad profesional se centra en el ámbito de la política exterior, concretamente en política europea, seguridad y defensa. Actualmente trabaja en el Observatorio de Política Exterior Española (Opex) de la Fundación Alternativas como coordinador del Panel de Seguridad y Defensa, e imparte clases en la George Washington University de Madrid. Voluntario en varias ONG, ha publicado artículos sobre política exterior en diversos medios.

He is an international lawyer. He graduated from Harvard University and also studied at Deusto University, in Bilbao, and at Leiden University (The Netherlands). His field of professional interest is foreign policy, European politics and security and defence issues in particular. He currently works at the Observatory of Spanish Foreign Policy (Opex) of Fundación Alternativas, a Madrid-based think-tank, as main researcher of the Security and Defence Panel. Mr. Lasheras teaches at the George Washington University-Madrid. He has published in several foreign policy journals and has collaborated with several NGOs.

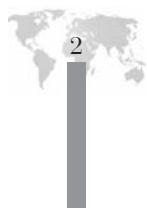
Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Borja Lasheras

ISBN: 978-84-92424-43-6

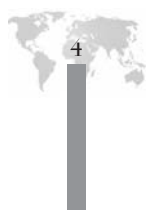
Depósito Legal: M-48192-2008



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
1. El sistema español de respuesta ante desastres en el exterior	16
1.1 La Cooperación al Desarrollo: de la LCID a la Estrategia de Acción Humanitaria	17
1.2 El papel de dirección del MAEC y el de coordinación de AECID en operaciones de ayuda de emergencia	22
1.3 Operativo habitual de emergencias. AECID y el papel del MDE	25
1.4 Segundo nivel normativo: el modelo “humanitario político-militar”, la Ley Orgánica de Defensa Nacional y el marco de seguridad y defensa	32
2. El sistema ONU y sus principios: las Directrices de Oslo	36
2.1 Contexto y marco institucional ONU de respuesta ante emergencias: OCHA, el sistema UNDAC y la Sección de Coordinación Cívico-Militar	36
2.2 Directrices internacionales: el Sistema de Oslo	39
3. Los principios para la Buena Donación Humanitaria	55
4. El papel de la Unión Europea en emergencias naturales: normativa y marco institucional relevantes	57
4.1 La Política Europea de Respuesta a Desastres	57
4.2 El potencial apoyo militar, a través del EUMS, a operaciones humanitarias civiles de la UE	59
4.3 Directrices europeas: el Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria	66
4.4 Conclusiones. Marco institucional y normativo de la UE	68

5. Mecanismos de respuesta de la OTAN a emergencias humanitarias ante catástrofes	69
5.1 Contexto: la política de la Alianza de asistencia humanitaria ante desastres	69
5.2 Participación de la OTAN en emergencias naturales: el EADRCC, principios y procedimiento	70
6. Conclusiones y propuestas	74
6.1 Sobre la participación militar en misiones de AHE en el exterior	74
6.2 Propuestas relativas al marco español de AH de emergencia	77
Anexo 1. Gráficos del sistema español de respuesta a desastres en el exterior	82
Anexo 2. Directrices internacionales. Sistema ONU	87
Anexo 3. Experiencias adquiridas	88
– Caso práctico 1. La respuesta ante el tsunami en el Océano Índico (2004-2005), provincia de Aceh	89
– Caso práctico 2. El huracán Katrina, Estados Unidos, agosto-septiembre de 2005	103
– Caso práctico 3. La operación OTAN en Pakistán, otoño de 2005	108



Abstract

En los últimos tiempos es habitual la coincidencia en el terreno de agencias civiles y fuerzas militares en operaciones humanitarias, especialmente tras desastres naturales graves como el tsunami que arrasó las costas del Océano Índico en 2004. Una coincidencia que plantea cuestiones de coordinación, de uso efectivo de medios militares, de respeto a los principios humanitarios, etc. Las Fuerzas Armadas (FAS) españolas han participado de esta tendencia, al igual que las de los países de nuestro entorno. Este informe examina los marcos (nacionales e internacionales) relevantes para la participación militar en la asistencia ante desastres naturales graves, así como las lecciones y conclusiones de casos como el mencionado tsunami o el terremoto de Pakistán de 2005. Incluye, además, una serie de propuestas específicas para el sistema español de ayuda humanitaria de emergencia destinadas, por un lado, a incorporar en la toma de decisiones las directrices internacionales y las lecciones aprendidas y, por otro, a mejorar la coordinación con las FAS en España y en el terreno de operaciones.

In recent international relief efforts, and aside from the humanitarian aid agencies usually present in such scenarios, there is a pattern of foreign military forces increasingly undertaking humanitarian operations, a tendency which particularly came to the fore after large-scale disasters as the 2004 tsunami. The Spanish Armed Forces have also participated in such operations over the last years, as other countries of Europe. Such a rather new role raises issues of coordination, of the effective use of military assets, respect for humanitarian principles, etc. This report examines the relevant national and international framework regarding military support to relief operations in natural disasters, as well as the lessons which may be drawn from cases

such as the said tsunami or the 2005 earthquake of Pakistan. It includes a number of specific proposals for the Spanish system aimed at, on the one hand, mainstreaming both the lessons learned and international guidelines into the decision-making process, and on the other, improving coordination in Spain and in the field, in those instances where the Spanish Armed Forces are deployed for disaster relief.

Siglas y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Ayuda Humanitaria
AHE	Ayuda Humanitaria de Emergencia
CBRN	Armas químicas, biológicas, radiactivas y nucleares
CC AA	Comunidades autónomas
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
CMCS	Sección de Coordinación Cívico-Militar
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
DEC	Diretrices de 2003 sobre apoyo militar a operaciones humanitarias en emergencias complejas
DIGENPOL	Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Relief Coordination Center (Centro Euro-Atlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres)
EAH	Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council (Consejo de Asociación Euro-Atlántico)
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
EMACON	Estado Mayor Conjunto
EUMS	Estado Mayor de la Unión Europea
ESB	División de Servicios de Emergencia de OCHA
FAS	Fuerzas Armadas (Españolas, en su caso)
FRC	Federal Relief Commission, Pakistán
GHD	Good Humanitarian Donorship Principles (Principios de la Buena Donación Humanitaria)
IASC	Comité Permanente Interagencias (Interagency Standing Committee)
INSARAG	Grupo Asesor Internacional en Búsqueda y Rescate
LCID	Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo
LDN	Ley Orgánica de Defensa Nacional
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MCDA	Military and Civil Defence Assets (Medios de Defensa Civil o Militar)
MDE	Ministerio de Defensa
MIC	Centro de Información y Control de la UE
NAC	Consejo del Atlántico Norte de la OTAN (North Atlantic Council)
NRF	Nato Response Force
NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PD	Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SOFA	Acuerdos sobre el Estatus de las Fuerzas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (Evaluación y Coordinación en caso de Desastre, Naciones Unidas)
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service

Resumen ejecutivo

Cada vez son más frecuentes los desastres naturales graves con consecuencias humanitarias dramáticas, que precisan de ayuda internacional para hacer frente a necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas. En estas operaciones de ayuda, junto con las agencias civiles locales o internacionales, participan también fuerzas y medios militares, lo cual plantea una serie de cuestiones de coordinación, efectividad y adecuación de la ayuda militar. En los últimos años, las FAS españolas han llevado a cabo actuaciones humanitarias de emergencia, en un proceso de redefinición de su papel en la sociedad moderna.

Este informe tiene como objeto profundizar en el análisis del entramado normativo e institucional español e internacional (en concreto, de organizaciones como la ONU¹, UE u OTAN) y realizar una valoración objetiva de la efectividad del uso de medios militares tras catástrofes naturales a gran escala, basándose en la experiencia reciente de casos como el tsunami de 2004 o el terremoto de Pakistán en 2005, entre otros.

El marco español viene determinado por la normativa de la cooperación al desarrollo y la legislación de defensa, en especial, la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LDN), que deben ser tenidas en cuenta en un contexto en el que la interrelación entre seguridad y desarrollo es cada vez mayor. La participación habitual de las FAS en operaciones de ayuda humanitaria de emergencia se traduce en el apoyo logístico a dispo-

1 Si bien a menudo se usa NN UU, dada la naturaleza de este documento de trabajo, hemos preferido usar alternativamente ONU o NU.

sitivos civiles de AECID y Cruz Roja Española, mediante infraestructuras y a veces medios aéreos militares para el transporte de la ayuda sobre el terreno. Este apoyo es complementario al esfuerzo civil, funciona bien en opinión de los responsables consultados, y se inscribe en el acuerdo de que los medios de transporte militares pueden prestar un apoyo sustancial indirecto a las labores humanitarias.

En esta cuestión es muy relevante examinar las directrices internacionales de NU relativas al apoyo militar en operaciones humanitarias (las Directrices de Oslo en particular), así como otras impulsadas por la UE y la OTAN, que cuentan con sus propios mecanismos de coordinación de ayuda militar en emergencias. Las Directrices de Oslo, que el informe estudia en profundidad, contienen una serie de principios importantes, como el uso de medios militares como último recurso, el respeto a los principios humanitarios, etc., pero requieren ser interpretadas, vistos los límites de su aplicación en la práctica y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto. Por otra parte, la UE ha adoptado el Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria, documento que subraya que el uso de capacidades militares en apoyo a operaciones humanitarias debería tener lugar principalmente en desastres naturales, como complemento de la labor civil y para satisfacer las necesidades más críticas en la fase de emergencia.

El Anexo 3 analiza en detalle varios casos relevantes de la participación militar en escenarios recientes de este tipo, en particular, la respuesta ante el tsunami en Banda Aceh (Indonesia) y el terremoto de Pakistán en 2005. La valoración es, en general, positiva: las fuerzas militares contribuyeron a salvar vidas y apoyaron las labores de ayuda en escenarios desolados, accediendo a las zonas más aisladas, a menudo mediante helicópteros. Algunas actuaciones estaban más justificadas que otras, y la coordinación con el sector civil pudo ser mejor en algunos casos –problemas que, en parte, derivan de las propias dificultades del terreno, las diferentes formas de trabajo de civiles y militares y los límites impuestos en el despliegue militar (de seguridad, uso de recursos, etc.)–. La conclusión clara, sin embargo, es que, en situaciones excepcionales en las que el contexto dificulta el acceso a las poblaciones afectadas, la contribución militar mediante transporte estratégico y táctico, y la participación de algunos efectivos terrestres (como las unidades de ingenieros), puede ser vital.

El informe concluye con una serie de propuestas específicas para el sistema español de ayuda de emergencia. La idea de fondo es que es posible vertebrar el papel de las FAS, teniendo en cuenta estas experiencias adquiridas, las directrices internacionales y principios como el de complementariedad de actuaciones y unidad de la acción exterior. Para la mejor coordinación en el proceso de toma de decisiones sobre el envío de medios militares, sería de gran ayuda fomentar reuniones a nivel interme-

dio entre responsables del MAEC, AECID, organizaciones humanitarias y responsables de Defensa, lo que permitiría sugerir opciones para canalizar de forma adecuada y desde el inicio los recursos militares, teniendo en cuenta la perspectiva humanitaria. También sería positivo recuperar, con una composición reformada, la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, o crear una comisión específica de Coordinación Cívico-Militar de Emergencias en el Exterior. Si se plantea una reforma normativa, podrían incluirse formalmente estos aspectos, hoy por hoy ausentes, en un apartado específico. Es preciso, además, avanzar en la formación de las FAS en los principios y actuaciones humanitarias, y potenciar el intercambio entre el ámbito humanitario y el militar de experiencias vividas, formas de trabajo, etc.

Introducción

Uno de los desafíos del siglo XXI es responder a tiempo y eficazmente a las emergencias humanitarias producidas por catástrofes naturales de grandes dimensiones. Catástrofes que cada vez tienen lugar con mayor frecuencia (Gráfico 1) y, en algunos casos, con inusitada gravedad, superando a menudo la capacidad de respuesta de los Estados afectados. Desgraciadamente, en los últimos años hemos tenido bastantes ejemplos de desastres de este tipo, como el tsunami que golpeó las costas del Océano Índico a finales de 2004, el terremoto de Pakistán en 2005 y, este mismo año, el ciclón Nargis en Birmania, el terremoto en el sur de China o la cadena de huracanes del verano. Aunque estos fenómenos afectan muchas veces a regiones con bajos índices de desarrollo, no siempre es así, como nos mostró el huracán Katrina hace tres años.

Las consecuencias de estos desastres suelen ser dramáticas: pérdida de un gran número de vidas humanas², destrucción de infraestructuras y recursos vitales para las comunidades, etc. En muchos casos, se produce un retroceso muy significativo en los niveles de desarrollo económico e institucional, lo que se traduce en enormes retos de reconstrucción para la Comunidad Internacional.

Por otra parte, constituye otro importante motivo de reflexión la relación entre desastres naturales graves y seguridad, ya que pueden exacerbar la violencia endémica presente en algunas regiones, uno de cuyos factores suele ser la lucha por re-

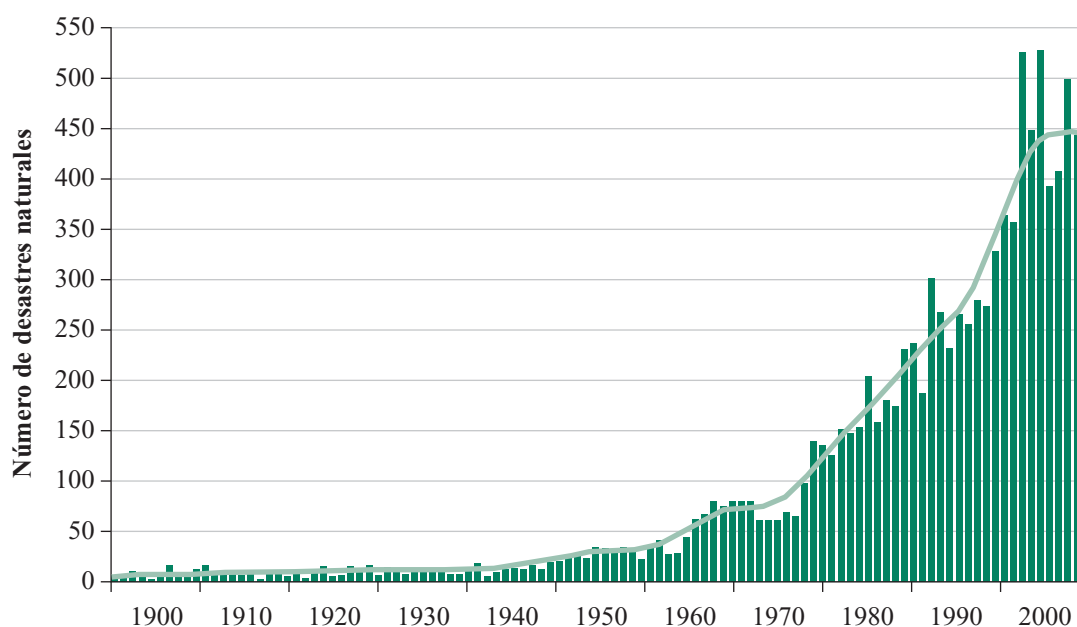
2 Tras el terremoto de Pakistán en otoño de 2005, en el que perecieron muchos niños atrapados en escuelas, algunos pakistaníes afirmaban que el país “había perdido una generación”.

curso escasos en un entorno ambiental deteriorado (este sería el caso de algunos conflictos de África). Por esta razón, es lógico que NU y otras organizaciones relevantes consideren las catástrofes naturales como una de las nuevas amenazas para la seguridad internacional y, sin ninguna duda, un reto global.

A corto plazo, en la fase de emergencia, se generan necesidades inmediatas: atención y evacuación de supervivientes, muchas veces en lugares de difícil acceso; entrega de material de abrigo y cobijo a poblaciones enteras que han perdido sus hogares; reconstrucción de sistemas de agua dañados; actuaciones para prevenir epidemias... Las operaciones humanitarias que se ponen en marcha para atender a esas necesidades tienen que hacer frente a dificultades de todo tipo (establecer las actuaciones prioritarias, coordinar los diversos actores sobre el terreno, etc.), que, además, han de ser solventadas de forma urgente para salvar el mayor número posible de vidas humanas y sentar las bases adecuadas para el posterior proceso de reconstrucción.

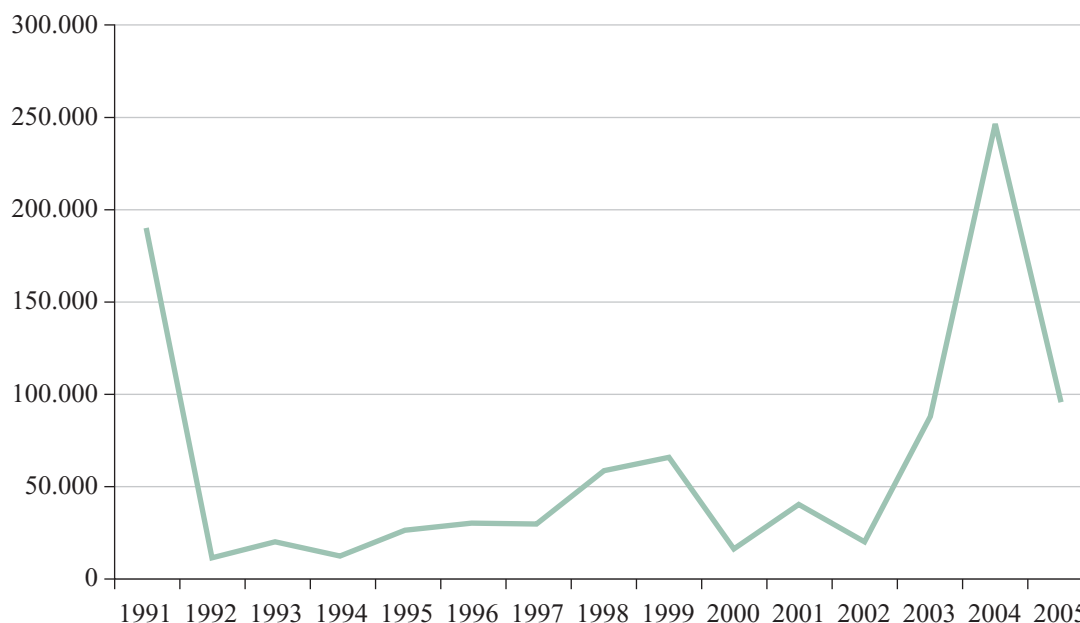
En estos complejos escenarios de emergencia, y junto con las agencias civiles y organizaciones humanitarias habituales en el terreno, han venido participando diversos medios y efectivos militares, nacionales y de terceros países, llevando a cabo distintas

Gráfico 1. Tendencia de los desastres naturales (1900-2007)



Fuente: EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database. www.emdat.be. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium.

Gráfico 2. Número de víctimas mortales ocasionadas por desastres naturales (1991-2005)³



Fuente: EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database. www.emdat.be. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium.

actuaciones humanitarias de asistencia a las poblaciones afectadas y, como es lógico, interactuando en el proceso con las agencias humanitarias, locales e internacionales. La participación militar en labores humanitarias, que se traduce en el despliegue y uso de medios militares de diversos países (como helicópteros para la entrega directa de ayuda o transporte de personal, cuerpos de ingenieros para la reconstrucción de infraestructuras, etc.) es un factor nuevo en las operaciones de ayuda y como tal plantea una serie de cuestiones:

1. En primer lugar, se ha criticado el hecho de que se estaría invadiendo el denominado “espacio humanitario”, tradicionalmente reservado a las organizaciones humanitarias; confundiendo los roles de unos y otros actores, alterando así principios clásicos de la acción humanitaria como la neutralidad e imparcialidad y, en

³ Es interesante también acceder a las estadísticas de poblaciones afectadas, daños económicos, etc. Las últimas cifras sobre el pasado año 2007 confirman esta tendencia al alza de la incidencia de los desastres naturales. Asia permanece como el continente más gravemente afectado, con desastres como el ciclón Sidr en Bangladesh (noviembre de 2007), que causó más de 4.000 muertes, o las inundaciones en China, India, etc., que afectaron a más de 164 millones de personas.

último término, poniendo en peligro las labores de esas organizaciones. Estas críticas son mayores respecto a posibles actuaciones humanitarias desempeñadas por militares en situaciones de conflicto armado o “emergencias complejas”. En el caso de desastres naturales, objeto de este documento, la controversia es algo menor, si bien lo cierto es que la interacción cívico-militar sigue planteando interrogantes. Por otra parte, frecuentemente estas catástrofes tienen lugar en escenarios de conflicto o violencia latente (como la Cachemira pakistaní o Banda Aceh, en Indonesia).

2. Otra cuestión sería la valoración objetiva de las posibles ventajas e inconvenientes (en materia de recursos, apoyo logístico o forma de operar) de la participación militar en ayuda humanitaria de urgencia, en los casos señalados. Es decir, los pros y contras de su contribución al esfuerzo humanitario conjunto, para lo cual resulta crucial acudir a experiencias recientes y a distintos criterios de valoración (como, por ejemplo, el tiempo en el que han atendido una necesidad crítica, la conveniencia de la ayuda prestada, etc.).
3. Un aspecto crucial es la toma de decisiones a nivel estratégico y sobre el terreno para garantizar que esta contribución militar a las tareas humanitarias sea lo más positiva, efectiva y adecuada posible. Así, en algunas de estas misiones uno de los problemas apreciados es la pobre coordinación entre las agencias civiles y las fuerzas militares, traducida en la confusión sobre “quién debe hacer qué”, a quién habría que solicitar el apoyo militar para actuaciones civiles, etc.

Este es un tema de singular relevancia para las FAS, en un contexto además en el que, en España, se está definiendo un nuevo modelo de Ejército. Conforme ha aumentado el compromiso de nuestro país en operaciones en el exterior en el marco de organizaciones como NU, OTAN o la UE, los contingentes españoles han sido llamados cada vez con mayor frecuencia a desempeñar actuaciones humanitarias en escenarios de graves desastres naturales, actuando en algunos casos como protagonistas, como ocurrió, por ejemplo, en la operación “Respuesta Solidaria II”, en Pakistán en el invierno 2005-2006, donde efectivos españoles lideraron el componente terrestre de la misión de asistencia de la OTAN. Por otro lado, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) o la misma Cruz Roja Española recurren a menudo, en el marco de sus respectivos dispositivos de emergencia, al uso de infraestructura logística del Ejército del Aire, bases militares o incluso aviones, para el transporte de ayuda o personal humanitario a regiones afectadas por una catástrofe.

- **Objetivos y alcance del Documento de Trabajo**

Este Documento de Trabajo Opex tiene por objeto analizar y clarificar estas cuestiones, mostrando una visión global de los aspectos institucionales y normativos más relevantes para el caso español, y de la experiencia reciente de participación militar en este tipo de operaciones humanitarias. El documento profundiza para ello en el entramado español e internacional sustantivo (principalmente, de NU, OTAN y UE), en el posible papel atribuido a las fuerzas y medios militares, así como en los parámetros normativos de referencia (de manera fundamental, las Directrices de Oslo). Paralelamente, se examinarán los protocolos existentes en el ámbito nacional (como el vigente entre AECID y el Ministerio de Defensa) y en las organizaciones clave para nuestro país, NU, UE y OTAN, para decidir el envío a esos escenarios de medios militares, así como su alcance.

En el Anexo 3 adjunto se incluye un estudio detallado de tres casos significativos de participación militar en emergencias por desastres: el tsunami del Índico de diciembre de 2004, la respuesta ante el Katrina en agosto de 2005, y el terremoto en Pakistán (Cachemira), en octubre de ese año. No obstante, en el texto se hará referencia a otros casos concretos. La colaboración cívico-militar⁴ en el terreno nos da respuestas mixtas, así como la toma de decisiones en grandes emergencias, bilateralmente o en el marco de operaciones multilaterales. Concluiremos con una valoración global del apoyo militar en emergencias humanitarias ante catástrofes, planteando algunas propuestas concretas para el sistema español.

El estudio se centra, por tanto, en operaciones de respuesta ante desastres (*Disaster Relief Operations*) en el exterior⁵, no ante emergencias en nuestro país. Concretamente en las intervenciones directas, es decir, en los mecanismos institucionales civiles y militares para el envío y gestión de ayuda humanitaria urgente (en forma de

4 Utilizamos este término para referirnos a la coordinación y cooperación entre agencias civiles y fuerzas militares. No es, pues, el concepto militar de “CIMIC”, al que también nos referiremos de manera expresa en algún momento, relativo a la herramienta del mando, en apoyo de la misión militar, para las relaciones con las autoridades civiles en el área y, en su caso, con las organizaciones humanitarias.

5 No son, por tanto, objeto de análisis principal las llamadas “emergencias complejas” o *man-made disasters*, donde el debate sobre la relación entre la actuación civil y militar es aún más delicado. Las Directrices de 2003 sobre uso de medios militares y de defensa civil en apoyo a actividades humanitarias de NU, mencionadas más adelante, contienen esa definición de emergencia compleja: “crisis humanitaria en un país, región o sociedad donde existe un considerable deterioro de autoridad resultante de un conflicto interno o externo, y que requiere una respuesta internacional que excede el mandato o capacidad de una sola agencia y/o el programa de NU” (p. 1).

material, medios y/o personal para paliar los daños y aliviar las necesidades urgentes de la población afectada). En particular, en la fase de emergencia inmediata al desastre, donde se plantean las cuestiones expuestas.

La tipología de desastres que el estudio utiliza como referencia se basa en la contenida habitualmente en los documentos relevantes (ONU, OTAN o UE)⁶ para valorar el posible apoyo militar mediante capacidades o efectivos. En concreto, se contemplan desastres climáticos y geológicos de ocurrencia repentina (*sudden-onset*), como terremotos, inundaciones, tsunamis, huracanes y volcanes; especialmente las denominadas “catástrofes a gran escala” repentinas, que arrastran consecuencias humanitarias muy graves, cruzando el umbral de la protección civil clásica para entrar en el de acción humanitaria en sentido amplio. Se hablará, pues, más que de misiones humanitarias en general (que engloban ambos escenarios, esto es, desastres naturales y conflictos armados)⁷, de operaciones de respuesta ante desastres o simplemente operaciones de ayuda humanitaria de emergencia.

6 Documento del Consejo de la UE, octubre de 2006 “Apoyo militar a operaciones de la UE de respuesta ante desastres” (doc. 9462/3/06).

7 Esta distinción es habitual en este ámbito; así, la famosa resolución de la Asamblea General de NU, 46/182, de 1991, afirma en su primer punto que “la asistencia humanitaria es de cardinal importancia para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias”. O el “Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria”, de la UE, de diciembre de 2007, que señala que “las crisis humanitarias incluyen tanto *man-made* como desastres naturales.” (p. 2).

1. El sistema español de respuesta ante desastres en el exterior

Este apartado tiene como objeto examinar, por una parte, las líneas generales del marco español actual sobre acción humanitaria (AH). Éste, como es sabido, es un campo estrechamente ligado a la política de Cooperación Internacional al Desarrollo, política que ha venido ocupando un lugar relevante en la acción exterior de nuestro país en los últimos años. Se repasarán, específicamente:

- A) La normativa relevante de la cooperación española al desarrollo, lo que podemos llamar –por claridad y no por criterios de jerarquía normativa– el “primer nivel” normativo, encabezado por la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo;
- B) La normativa de defensa, el “segundo nivel”, en suma: la Ley Orgánica de Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Nacional.

También se abordarán los mecanismos básicos de colaboración existentes entre las agencias civiles y las FAS para el envío de ayuda de emergencia a escenarios de catástrofes; en particular, la experiencia existente respecto al operativo habitual entre el Ministerio de Defensa (MDE) y AECID.

Veremos así los principios y conceptos básicos de la ayuda o acción humanitaria en España, citando varias de las propuestas para vertebrar las actuaciones militares en operaciones de emergencia que recogen algunos documentos del área de la Cooperación Española al Desarrollo (como el Informe sobre Coherencia de Políticas o la Estrategia de Acción Humanitaria de 2008).

Avanzamos ya que, si bien en principio se reconoce el liderazgo del MAEC en las operaciones de respuesta y el papel coordinador central de su organismo operativo en ayuda humanitaria (AECID), el marco legal de la defensa también atribuye un papel principal a las FAS en misiones humanitarias. El Ejército constituye un instrumento más del Estado para contribuir al esfuerzo general en operaciones de emergencia y su papel, indefinido todavía en su alcance concreto, es coherente con la tendencia de las organizaciones y países de nuestro entorno. Ello ha generado, como es lógico, cierto rechazo.

Este documento, sin embargo, mantiene la tesis de que no tiene por qué ser algo inevitablemente problemático si se utilizan mecanismos formales e informales de coordinación a varios niveles, y, desde luego, una toma de decisiones por parte del Gobierno basada en criterios objetivos sobre lo que pueden o no aportar nuestros militares en escenarios de ese tipo. Para ello será de utilidad tener como referencia el principio de unidad de la acción exterior y las lecciones aprendidas de experiencias recientes, teniendo presente que, como reconoce el Informe sobre Coherencia de Políticas, la interacción entre el ámbito de la Cooperación Española y el de la defensa —así como la de los actores correspondientes— es y será compleja, dada las inevitables dificultades del terreno y la creciente interrelación entre la seguridad y el desarrollo.

1.1 La Cooperación al Desarrollo: de la LCID a la Estrategia de Acción Humanitaria

La Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID)⁸ utiliza el concepto de “ayuda humanitaria”, que define como un instrumento de la política española de cooperación internacional (art. 9), consistente en “el envío urgente... no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causada por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico” (art. 12). La LCID limita, por tanto, la ayuda humanitaria a la asistencia de emergencia o socorro (por medio de alimentos, material sanitario, etc.), y prevé como escenarios propios de la misma los desastres naturales y los conflictos armados, supuesto este que vincula la ayuda humanitaria con las operaciones de mantenimiento de la paz [art. 9.c)].

8 Ley 23/1998, de 7 de julio.

Aunque la Ley mantiene plenamente su vigencia, esta noción de ayuda humanitaria parece hoy superada por el concepto de “acción humanitaria”, mucho más amplio y acorde con la doctrina e iniciativas internacionales recientes. Así, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (PD) apuesta decididamente por esta noción, basándose en tres elementos fundamentales:

1. El hecho de que estará orientada “hacia las víctimas de desastres de cualquier tipo, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección”.
2. Un elemento normativo: la AH española “se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente” (esto es, los principios de humanidad, no discriminación y neutralidad que veremos al analizar el sistema de NU) “y de acuerdo con el Derecho internacional”.
3. La necesidad de abordar tanto las fases previas a los desastres (preparación, mitigación y prevención), como las fases posteriores (las tareas de rehabilitación, reconstrucción, reconciliación, etc.).

El PD opta, pues, por un concepto comprensivo de la AH en línea con las tendencias y doctrinas de los donantes en el plano internacional, y completa la noción de ayuda humanitaria de la LCID, identificada con el componente “emergencista”, es decir, la provisión de asistencia en situaciones de urgencia. Partiendo de esta noción, el PD apunta una serie de prioridades para la modernización de la AH española con el objeto de homologarla con los sistemas e iniciativas más avanzadas a nivel global; en particular, con los Principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD en inglés)⁹. Muestra de estas reformas son: la creación de la Oficina de Acción Humanitaria en AECID, el notable incremento del presupuesto específico para este concepto, etc.

Es, sin embargo, en la fase de emergencia (y a menudo en su fase inicial, inmediatamente tras el desastre) donde los medios militares han demostrado algunas ventajas comparativas para atender necesidades críticas y, por tanto, será en esa fase en la que se centrará este estudio.

9 El Gobierno español se adhirió a esta iniciativa en 2004. Analizaremos sus principios básicos en el apartado correspondiente.

A) Algunas líneas básicas sobre la participación militar en tareas humanitarias: el Informe de Coherencia de Políticas y la Estrategia de Acción Humanitaria

Es necesario mencionar las propuestas de algunos documentos de la política española de cooperación al desarrollo, relativas a la actuación militar en misiones humanitarias, sobre todo en lo que respecta a escenarios de desastres naturales. En particular, nos referiremos brevemente al antes mencionado Informe de Coherencia de Políticas y a la nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española al Desarrollo, que, aunque no tienen carácter legal en sentido estricto, son de gran importancia, dado que reflejan cierto consenso entre diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales) y apuntan al establecimiento de buenas prácticas en esta materia.

El Informe sobre Coherencia de Políticas¹⁰ del Consejo de Cooperación al Desarrollo contiene una sección específica sobre la “Coherencia entre la Ayuda Humanitaria y las Misiones de las Fuerzas Armadas en el Exterior”, elaborada por el Subgrupo de Trabajo sobre Paz, Seguridad, Desarrollo y Organizaciones Internacionales. Este informe, realizado con el concurso de representantes de los Ministerios competentes, ONG, etc., presenta de manera minuciosa una imagen global de la cuestión tratada, de la realidad de la coincidencia en el terreno de organizaciones civiles y FAS, y de cómo hay que tener en cuenta los diferentes marcos institucionales y organismos de la cooperación al desarrollo y de la seguridad y defensa (OTAN, UE, etc.). Destaca positivamente su llamada al Gobierno a observar el principio de coherencia y de unidad en la acción exterior española para que la respuesta sea eficaz, de manera que unos recursos completen o apoyen la acción de otros (principio de complementariedad). Para ello, se recomienda, entre otras cosas:

- Que las diversas directrices internacionales –las Directrices de Oslo entre ellas– guíen la acción exterior española en el ámbito de operaciones humanitarias con participación militar, aplicándose “de manera flexible a través de los mecanismos e instrumentos de coordinación acordes con las circunstancias de cada caso”.
- Que sobre la base de éstas y otras directrices internacionales, se establezca un marco estable de relación entre el MAEC y el MDE, realizando además una valoración de la experiencia acumulada en los últimos años.

10 “Informe: El Cumplimiento del Principio de Coherencia de Políticas”, Consejo de Cooperación al Desarrollo, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (SECI-MAEC, julio de 2006).

La esperada Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (EAH), aprobada este año¹¹, concreta las líneas de actuación y objetivos del PD trazados para la acción humanitaria española. Su finalidad es orientar la actuación de todos los actores de la Cooperación Española para mejorar la respuesta desde España y su inserción en la respuesta humanitaria global.

La EAH impulsa decididamente el enfoque integral de la AH adoptado por el PD, al elevarlo al rango de marco teórico de referencia (p. 3.2). Conforme a la EAH, la idea de acción humanitaria comprende cuatro dimensiones principales: preventiva; de respuesta ante desastres; de rehabilitación y reconstrucción posdesastre; y de incidencia y sensibilización. Todas ellas gozan de igual importancia en esta nueva definición de lo que constituye AH¹² y, en último término, responden a ideas modernas sobre el desarrollo y la protección de los seres humanos, reflejadas en el concepto de seguridad humana promovido por NU.

La Estrategia tiene evidentemente un alcance y finalidad mucho más amplio que el contemplado en este trabajo. Ciñéndonos a nuestro estudio, hemos de destacar que la Estrategia incluye, al igual que el Informe sobre Coherencia de Políticas, los distintos elementos normativos e institucionales de la acción humanitaria, incluidos los relevantes para la participación militar en operaciones de este tipo, es decir, la UE, la OTAN o, en España, la Ley Orgánica de Defensa Nacional. Además, relaciona de manera detallada los organismos de coordinación directa (entre ellos, el MAEC, AECID y el MDE) y, en general, los actores con un papel en la materia. En este sentido, dentro del apartado del “Marco de Intervención”, y como actuación prioritaria a nivel nacional, la Estrategia pide al Gobierno que tenga en cuenta en lo posible las Directrices de Oslo sobre el uso de medios civiles y militares ante catástrofes naturales a la hora de tomar decisiones sobre “actuaciones de ayuda humanitaria de mayor trascendencia política”. Aunque este último punto no se desarrolla, podemos pensar, sin duda, en tragedias con gran impacto mediático, como fue el tsunami en su mo-

11 Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (SECI, MAEC, 2008). La elaboración de una estrategia de acción humanitaria, dado su carácter específico dentro del ámbito de la cooperación, estaba prevista en el PD. En ella, fruto del consenso, participaron diversos actores públicos y privados de la Cooperación Española.

12 La Estrategia define la acción humanitaria como “el conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de los desastres –ya sean naturales o causados por el ser humano, como los conflictos armados– y de sus consecuencias directas, orientadas a aliviar el sufrimiento, garantizar la subsistencia y proteger los derechos”. Recoge, además, otros criterios básicos del ámbito humanitario, como el hecho de que debe ir orientada en función de las necesidades y respetar los principios humanitarios (pág. 18).

mento, en las que se plantee, en el plano político, la necesidad de “hacer algo”. Reconociendo el papel que, como veremos, la legislación española otorga a las FAS en el ámbito de ayuda humanitaria, la EAH recuerda que:

- Este papel debería ser, como norma general, de “apoyo indirecto” a las actuaciones de las organizaciones civiles correspondientes, y de mantenimiento de la seguridad en operaciones de paz, etc.
- El uso de medios militares debe ser un recurso “alternativo” a las capacidades civiles, en la medida en que las capacidades militares puedan aportar un valor añadido (ideas éstas que reiteran las Directrices de Oslo).

En el plano prescriptivo, la Estrategia insta, dentro de las actuaciones prioritarias y siguiendo la misma pauta que el Informe sobre Coherencia de Políticas, a establecer acuerdos de coordinación entre el MAEC y el MDE para lograr una respuesta más eficaz (aspecto sobre el cual volvemos en las propuestas del final de trabajo y que podría ser positivo siempre que exista voluntad política).

La EAH señala que, sobre el terreno, la coordinación central recae en los responsables civiles institucionales (autoridades locales con el apoyo de NU o las agencias internacionales), identificando, en caso de uso de medios militares, al interlocutor militar, con el que las instituciones civiles deberán coordinarse.

Estas recomendaciones generales que introduce la Estrategia inciden en uno de los problemas apreciados en la AH española desde hace algún tiempo: la debilidad institucional y la fragmentación de la respuesta a causa, entre otras cosas, de la multiplicidad de actores. De ahí el énfasis en mejorar los dispositivos de coordinación entre todos los participantes de la Cooperación Española.

Ambos documentos permiten tener una visión global de cuáles son los actores, normativas e instituciones significativas para la acción humanitaria española, y, sobre esa base, potenciar este ámbito de la política exterior del Estado. Además, aunque al analizar el dilema FAS/acción humanitaria contemplan tanto los desastres naturales como las emergencias complejas, en lo que concierne al aspecto específico de la participación de las FAS en el primer caso, tienen la virtud de otorgar expresamente un carácter central a las Directrices de Oslo como criterios básicos de referencia.

1.2 El papel de dirección del MAEC y el de coordinación de AECID en operaciones de ayuda de emergencia

Una vez examinado cuál es el concepto de acción humanitaria que sirve de fundamento a la política española, así como algunas pautas sobre el posible apoyo militar a operaciones humanitarias –de valor normativo, aunque no “legal”– contenidas en los documentos de referencia, nos centraremos en un aspecto clave: la toma de decisiones y cómo se refleja en los operativos de emergencia humanitaria en el exterior, bilaterales o multilaterales (lo que llamamos intervenciones directas, traducidas en el envío de ayuda, despliegue de personal sobre el terreno, etc.).

La responsabilidad y liderazgo en la toma de decisiones en la AH oficial en lo que concierne a intervenciones directas –y, en su caso, la implicación de efectivos militares en ellas– es una cuestión que ha suscitado cierta controversia. A raíz de nuestra participación en organizaciones de seguridad como la UE o la OTAN, a veces se plantea si es al MAEC, y a AECID, a quienes corresponde el liderazgo de la respuesta humanitaria oficial, o si el MDE tiene cierto ámbito independiente para decidir operativos humanitarios por su cuenta (o sin considerar las funciones de otras agencias humanitarias españolas).

Como hemos adelantado en la introducción, estas cuestiones son complejas, en parte derivadas de la intersección entre el desarrollo y la seguridad, y la consecuente concurrencia, aquí y en el terreno, de distintos órganos gubernamentales con competencias en acción humanitaria (agencias como AECID y efectivos del MDE), a lo que se suman una serie de agencias civiles internacionales y nacionales desplegadas en el terreno, con mandatos diferentes a los propios de una misión militar (que mantiene su carácter como tal, aunque pueda tener objetivos humanitarios).

A) Fragmentación de la respuesta española y pluralidad de actores competentes

El problema en España se agrava por el hecho de que en nuestro país no hay un único organismo público competente en materia de AH. No sólo el Estado, como administración central, sino también las comunidades autónomas (CC AA) tienen políticas de cooperación al desarrollo y de ayuda humanitaria. Asimismo, dentro de la administración central existen, además del MAEC y del MDE, otros organismos, como por ejemplo el Ministerio de Economía, con facultades en materia de CID/AH. Es necesario tener en cuenta también el protagonismo de organizaciones como Cruz Roja Española y las ONG, que actúan con regularidad en escenarios de emergencia.

El sistema español se caracteriza por la pluralidad de actores humanitarios (públicos y privados) y la consiguiente diversidad de actuaciones de este tipo. De hecho, como ya hemos recalcado, una de las críticas habituales a la AH española desde instancias como la OCDE o la *Tsunami Evaluation Coalition*, es su gran fragmentación y falta de coordinación ante crisis humanitarias¹³. Estas deficiencias han impulsado la reforma del sector.

B) Norma general: liderazgo del MAEC y papel coordinador de AECID en la respuesta humanitaria oficial, con el apoyo del MDE

Hechas estas salvedades, en el plano de la dirección estratégica habitual y de la toma de decisiones principales sobre la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, el protagonismo lo ostentan el MAEC y sus órganos relevantes, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y, dentro de ella, AECID. Ésa es la conclusión básica que cabe extraer de la normativa, de la práctica habitual de colaboración entre AECID y el MDE, y, desde luego, del acuerdo básico entre los responsables consultados para este trabajo, incluidos militares y responsables del MDE.

El soporte jurídico se encuentra en la LCID (art. 17)¹⁴, el PD (p. 3.4), la EAH y el Real Decreto que aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo¹⁵. Al ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación corresponde, según la Ley, “coordinar” los otros órganos de la administración estatal con competencias en la materia –incluido, por tanto, el MDE–¹⁶; coordinación conforme a la unidad de la acción exterior del Estado, principio clave en esta materia. Así, el PD habla de “alta dirección” para referirse a la responsabilidad del MAEC en la AH oficial española.

13 Así, el último *Peer Review* del DAC sobre España (OCDE, noviembre de 2007), tras subrayar que el sistema español de ayuda humanitaria fomenta la multiplicidad de actores, con los consiguientes problemas de coherencia, recomienda fortalecer el carácter central del MAEC y de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID.

14 Este precepto le atribuye al MAEC la dirección de la política de cooperación internacional al desarrollo (por tanto, también la ayuda humanitaria, según el art. 9) y la coordinación de los órganos de la Administración central con competencias en la materia, conforme al principio de unidad de la acción del Estado en el exterior.

15 RD 1403/2007, de 26 de octubre de 2007.

16 La LCID añade adicionalmente en su art. 18 que los Ministerios que realicen actividades en este ámbito “serán responsables de la ejecución de los programas, proyectos y acciones dentro del ámbito de sus competencias... que serán coordinadas por los órganos establecidos al efecto... con *observancia del principio de la unidad de acción del Estado en el exterior*” (cursiva del autor). Los órganos de coordinación, empezando por el propio MAEC, incluyen la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo. En 1999 se creó una Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, a la cual haremos mención en el apartado de propuestas.

Esta responsabilidad principal del MAEC en la acción humanitaria española se refleja, además, en la práctica habitual ante emergencias humanitarias por desastres naturales que veremos a continuación, y en la cual el papel del MDE (y, por tanto, de las FAS) es de colaboración con medios logísticos a los operativos civiles puestos en marcha por AECID o Cruz Roja Española.

No parece, pues, que se cuestione este papel del MAEC, y en parte es un error plantear el problema sólo como algo meramente interministerial o de conflicto normativo. El problema de fondo puede surgir cuando en un mismo caso concurren actuaciones propias de la política de acción humanitaria y de la política de defensa. Se trata, sobre todo de un problema de políticas que pueden responder a principios diferentes, por ejemplo, en el caso del envío de aviones civiles con ayuda a un lugar en el cual también hay una misión OTAN de asistencia y socorro.

Baste decir por ahora que ambas políticas son en último término competencia del Gobierno en su conjunto y del Presidente, y la toma de decisiones se puede revelar problemática, no tanto en el plano de los ministros o competencias, sino más bien en cuanto al papel que el Gobierno atribuya a las FAS en una operación. Eso ha dado lugar a algunos casos (el tsunami en el Índico, el terremoto de Pakistán o las inundaciones de Mozambique) en los que, junto con la respuesta del sector humanitario español (gubernamental y ONG), hubo implicación militar con asistencia directa en el terreno, no sólo colaboración logística.

Hemos de matizar que las afirmaciones realizadas sobre la toma de decisiones se refieren en gran medida al nivel de dirección política-estratégica (definición de objetivos generales de la misión, instrumentos del Estado que se van a emplear, etc.); es decir, a nivel gubernamental en España y/o en su caso a nivel multilateral, cuando en una organización se decida la participación militar en una misión de socorro o asistencia y España se comprometa a aportar tropas y medios. Eventualmente, abordaremos la toma de decisiones en el terreno al hablar de las orientaciones de las directrices internacionales y de cómo ha funcionado el esquema de respuesta en la práctica. En este sentido, conviene destacar que, si bien se mantiene el mando político-militar nacional (con el contingente militar coordinándose y respondiendo ante el MDE y apoyando al MAEC y, en su caso, con la organización en el marco de la cual se realiza el despliegue), hay que tener en cuenta una serie de pautas adicionales de coordinación con las autoridades locales/nacionales. Conforme a las directrices y principios internacionales, se atribuye a aquéllas la toma de decisiones sobre las operaciones a efectuar, coordinadas en su caso por NU y con las organizaciones humanitarias en el terreno.

C) El papel de AECID y la nueva Oficina de Acción Humanitaria

Tras esta clarificación, hemos de recordar, aunque quizá sea innecesario, que es en la SECI, por medio de su organismo operativo, AECID, en quien descansa la responsabilidad primaria de gestionar y coordinar la AH oficial española. Conforme a su Estatuto, la nueva AECID tiene como objeto el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo, “sin perjuicio de las competencias y actividades desarrolladas en estas áreas por otros órganos ministeriales”, estando entre sus fines “potenciar la acción humanitaria, abarcando tanto la prevención como la atención en situaciones de emergencia y reconstrucción” (art. 4.8) y entre sus funciones “coordinar y ejecutar la acción humanitaria en el exterior” (art. 5.6). Es decir, el ordenamiento otorga a AECID un papel central en la AH oficial española, que no implica la dirección exclusiva, dada la existencia de otros órganos competentes (tanto en la Administración central como en las autonómicas), pero sí de gestión y coordinación, papel que según el DAC de la OCDE debería ser reforzado. En último término, el objetivo es garantizar una respuesta humanitaria coherente de la Cooperación Española.

AECID tiene desde este año una Oficina de Acción Humanitaria, cuyas funciones, según el Estatuto de la Agencia, son la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al PD, así como la coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales “en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por Naciones Unidas y la Unión Europea” (art. 18)¹⁷.

1.3 Operativo habitual de emergencias. AECID y el papel del MDE

Tras este primer análisis de la normativa relevante de la Cooperación Española, pasamos a examinar en detalle la colaboración habitual entre una agencia civil como AECID (o Cruz Roja) y el MDE en casos de emergencias por desastres naturales en el exterior, que refleja la participación habitual de las FAS en operaciones de ayuda internacional ante catástrofes.

Para averiguar cómo funciona este sistema en la práctica y experiencias concretas, más allá de la normativa formal, han sido de gran ayuda las

17 Por una parte, y en el plano administrativo, la Oficina ostenta el rango de Dirección General, dependiendo jerárquicamente del director de la Agencia, y, por otra parte, consta de dos departamentos, emergencia y posconflicto, y prevención y evaluación (según las distintas dimensiones de la AH).

distintas consultas realizadas a personal de AECID y de la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL-MDE).

Cuando se produce una catástrofe natural de importancia que precisa de asistencia humanitaria inmediata (en forma, por ejemplo, de alimentos, material sanitario o personal), AECID pone en marcha su operativo habitual de emergencias, que consiste en una serie de pautas flexibles de actuación y coordinación con las principales organizaciones humanitarias y autoridades competentes, cuya finalidad última es dar una respuesta española eficaz¹⁸. Para una mayor claridad, podemos dividir el operativo en las siguientes fases.

A) Fase de coordinación con otros actores y toma de decisiones

Esta fase es clave, puesto que determina la operación de respuesta que se va a llevar a cabo desde España. A la vista de la información recabada sobre la catástrofe y siempre que haya una previa solicitud por el Estado afectado o los organismos competentes de NU (como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA), AECID pone en marcha reuniones de coordinación con las diferentes organizaciones humanitarias españolas y organismos públicos (la Federación Española de Municipios y Provincias, o los Ministerios de Sanidad y de Defensa). Estas reuniones están orientadas a intercambiar información sobre la situación en el terreno, a valorar las necesidades que *a priori* puedan surgir y a configurar el operativo de respuesta que se va a llevar a cabo. La función de AECID en estos casos es coordinar las distintas aportaciones de ONG y entes públicos y diseñar la respuesta oficial. Aunque los demás actores no están *per se* obligados a actuar por medio de AECID (ya hemos visto que no tiene competencias o poderes exclusivos sobre la materia), ésa es la práctica habitual, teniendo en cuenta además que la Agencia brinda una sólida capacidad logística, a menudo, mediante el transporte directo al escenario de la catástrofe¹⁹. En este proceso, AECID decide la modalidad de intervención, que puede ser:

- Directa, a través del envío de material de asistencia o equipos humanitarios a la zona, o de fondos para compras locales por las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) correspondientes.

18 La Estrategia de Acción Humanitaria dispone que la AH española habrá de dotarse de un Protocolo exclusivo de actuación ante emergencias, con unos contenidos específicos (pág. 28). Sin embargo, y sin perjuicio de que el Consejo Rector de la Agencia apruebe por escrito este Protocolo a lo largo de 2008, lo cierto es que AECID ya viene implementando un procedimiento o protocolo concreto, que es el descrito aquí (entrevista personal AECID).

19 Muestra de este papel son los convenios de ayuda humanitaria suscritos por AECID con organizaciones como Cruz Roja Española o Acción contra el Hambre.

- Indirecta, mediante los diversos instrumentos de financiación bilaterales o multilaterales —el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF²⁰) o los llamamientos consolidados—.
- O una combinación de estas posibilidades.

¿Cómo llega AECID a la conclusión crucial de que la catástrofe precisa de una respuesta humanitaria directa? Si bien la Agencia tiene un cierto margen en este punto, en principio hay una serie de criterios o pautas básicas de intervención que se utilizan para decidir si se va a intervenir o no y de qué manera. Son, entre otros, los siguientes: la gravedad de la crisis, la capacidad local de respuesta ante ésta (pública y de las organizaciones civiles), las posibilidades reales de actuación en la zona (existencia previa de medios, etc.) y el valor añadido que una intervención externa pudiera aportar²¹. Asimismo, se tienen en cuenta criterios como el mayor o menor interés de otros donantes por el área afectada, la existencia previa de acuerdos de cooperación, etc.²². A lo largo de todo este operativo, SECI lleva a cabo el seguimiento y dirección política general de la respuesta, siendo AECID quien implementa las actuaciones principales.

B) Fase de colaboración entre AECID y el MDE: el Procedimiento de actuación para el envío de ayuda

Si finalmente se decide que el operativo consista en el envío directo de ayuda humanitaria de emergencia (personal y material), AECID (además de las aportaciones de ONG, OTC y otros organismos españoles en el terreno) puede fletar aviones civiles, enviar la ayuda en vuelos comerciales regulares y/o solicitar al MDE apoyo logístico. La Agencia cuenta actualmente con dos bases logísticas para la asistencia de emergencia: el hangar cedido de manera temporal en 2005 por el MDE en la Base

20 A menudo utilizaremos las abreviaturas en inglés.

21 En este aspecto de valor añadido/experiencia o *know-how*, la AH española cuenta, por ejemplo, con cierta ventaja comparativa en el sector del agua, a través de plantas potabilizadoras, tan necesarias en escenarios como los de las frecuentes inundaciones en Centroamérica o Asia. AECID y Cruz Roja, por ejemplo, colaboraron en la respuesta de emergencia a las inundaciones de Pakistán, el verano de 2007, mediante el envío de equipo y personal especializado en esta materia. De hecho, la Estrategia de AH recomienda entre las actuaciones prioritarias la especialización de la AH española en, entre otros, los sectores de salud y agua.

22 La Estrategia de AH profundiza y detalla los criterios apuntados, señalando la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas (en cuanto a falta de acceso a las coberturas básicas), la capacidad de reacción de los actores ya existentes en la zona (incluidos otros donantes, como organismos o agencias internacionales) y, en fin, las ventajas comparativas que una intervención directa de la AH española pueda ofrecer frente a otras opciones (Estrategia, págs. 35 y 36).

Aérea de Torrejón de Ardoz, y el nuevo Centro Logístico Humanitario de la Cooperación Española para América Latina, situado en el Aeropuerto Internacional de Tocumén, Panamá, y que viene siendo utilizado ante emergencias como las provocadas por la temporada de huracanes²³.

Optar por medios militares puede responder a distintas circunstancias: necesidad de apoyo adicional mediante puente aéreo sobre el terreno, por la rapidez de su disponibilidad frente al recurso a vuelos chárter, etc. Es en este punto donde comienza la vinculación de las FAS al operativo civil de emergencias, a la respuesta civil, en suma. ¿Cómo se sustancia, pues, la participación del MDE y las FAS en este sistema como norma general? Fundamentalmente a través de apoyo logístico mediante:

- La puesta a disposición de un hangar de la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (aunque en algún momento se han utilizado otras bases, como la de Zaragoza) para las operaciones de envío de la ayuda humanitaria de emergencia en aviones civiles.
- El empleo de capacidades militares de transporte, en la práctica, aviones del Ejército del Aire para el transporte de la ayuda a la zona afectada.

El punto de partida de esta colaboración entre AECID y el MDE es el Convenio Marco, en vigor desde 1996, que recoge una serie de posibilidades o “áreas de colaboración” en programas de cooperación internacional. Este convenio se traduce de manera anual en el Plan Operativo, que concreta los proyectos conjuntos para ese año –incluyendo, entre otras, operaciones de ayuda humanitaria–, aportaciones y compromisos de cada una de las partes, etc²⁴. En concreto, y en lo que a ayuda humanitaria urgente se refiere, la colaboración entre AECID y el MDE está regulada por un procedimiento denominado “Procedimiento de actuación para la ejecución de operaciones de envío de ayuda humanitaria de emergencia (AHE) por la Agencia Española de Cooperación Internacional desde la Base Aérea de Torrejón”, de diciembre de 2006. Los pasos que dictamina el PA son en esencia los siguientes:

23 Este nuevo hangar, inaugurado en enero de este año (2008), tiene como objeto facilitar la respuesta humanitaria en una de las regiones en las que la Cooperación Española está más sólidamente arraigada y de las que se ven más afectadas por catástrofes naturales, en forma de huracanes, inundaciones, etc.

24 Por ejemplo, el Plan Operativo de 2008 contempla cursos de operaciones de paz y formación en el área de desminado para países beneficiarios de la Cooperación Española, sin perjuicio de otras necesidades que puedan surgir.

1. AECID, a través de unos protocolos establecidos, solicita a DIGENPOL (MDE)²⁵ autorización para el uso de la Base de Torrejón con el objeto de enviar AHE al escenario del desastre, por medio del empleo de aviones civiles fletados por la propia AECID o de aviones militares del Ejército del Aire. En la práctica, AECID utiliza normalmente aviones civiles, si bien hay casos en que, como hemos señalado, puede juzgar conveniente recurrir a aviones militares²⁶.
2. DIGENPOL, en el primer caso –aviones civiles–, suele otorgar la autorización de manera prácticamente automática (también cuando se trata de envíos de Cruz Roja Española, con quien el MDE tiene otro convenio parecido). Cuando se solicita el empleo de aviones militares para el transporte de la AHE, DIGENPOL consulta sobre los medios disponibles al Estado Mayor Conjunto (EMACON), que valora la disponibilidad de medios, la distancia, etc., y toma la decisión en consecuencia. Hay que tener en cuenta que los medios aéreos militares constituyen un recurso escaso y pueden tener preferencia otras misiones, por ejemplo, los vuelos logísticos de apoyo a los contingentes españoles desplegados en misiones como Afganistán o Líbano. En cualquier caso, según confirma personal de DIGENPOL, se suelen ceder si existen medios disponibles²⁷, en cuyo caso la colaboración cívico-militar se realiza mediante aviones Hércules C-130, etc., llevando ayuda a las zonas afectadas.
3. Carga del avión y actuaciones complementarias. AECID, como hemos dicho, cuenta con un hangar cedido por el MDE, donde dispone de un almacén para material humanitario. El apoyo del personal de la Base conlleva, además, actuaciones complementarias, como la carga del material (de AECID o donado por ONG, ayuntamientos, CC AA). Si se trata de aviones militares, la carga la realiza exclusivamente el personal militar; en el caso de aviones civiles fletados por AECID, la carga de la AHE corresponde al personal humanitario, aunque en la práctica colabora también el personal de la Base.
4. Transporte militar de la ayuda. Cuando el apoyo militar incluya medios aéreos, la participación de efectivos militares continúa en el marco de este operativo median-

25 En concreto, a la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil.

26 Así, en el operativo de emergencia activado en septiembre de 2007 para enviar ayuda humanitaria a Nicaragua con el fin de hacer frente a los daños ocasionados por el huracán Félix, la AECID optó por un avión del Ejército del Aire (un Hércules). La razón, según oficiales de la Agencia, era que el avión debía permanecer una semana en el terreno para servir de puente aéreo entre Managua y Puerto Cabezas, lo que justificaba su uso frente a medios civiles (por razones de economía y eficiencia).

27 Por ejemplo, en el dispositivo de emergencia puesto en marcha para hacer frente a la ola de frío en Tayikistán el pasado febrero, se aprovechó un Hércules C-130 que debía dirigirse a Afganistán desde la Base Aérea de Zaragoza.

te el transporte del personal/material humanitario al lugar de destino –lo cual requiere, obviamente, la dotación de los medios humanos necesarios del Ejército del Aire– y sólo en algunos casos la permanencia en el mismo, en el marco de las operaciones previstas (por ejemplo, para un puente aéreo como el de Nicaragua de septiembre de 2007). La operación humanitaria, obviamente, continúa en el terreno, a través de la coordinación de la ayuda con las entidades locales, las agencias internacionales, etc.

En el Anexo 1, se incluyen el Gráfico 3 y la Tabla 2, uno relativo al funcionamiento de la colaboración entre AECID y el MDE ante emergencias naturales, y la otra con una relación de los operativos de emergencia directos de la Agencia desde febrero de 2007 hasta septiembre de 2008, que incluye, en su caso, el apoyo prestado por el MDE.

C) Colaboración Cruz Roja-MDE

Es importante mencionar que la colaboración que presta el MDE a las agencias civiles en operaciones de envío de ayuda humanitaria también se extiende a Cruz Roja Española²⁸. En general, estas actuaciones responden a un esquema similar al descrito, aportando el MDE la infraestructura y el apoyo logístico para el envío de la ayuda en el marco de una operación que mantiene un carácter fundamentalmente civil.

Este apoyo militar se sustancia principalmente en el uso de bases militares (en Torrejón, Las Palmas, etc.) para realizar los envíos al escenario de la emergencia. Al igual que AECID, Cruz Roja solicita medios aéreos militares pocas veces (en palabras de los responsables de la organización consultados, “sólo cuando realmente es necesario”). Para tomar esta decisión, tienen en cuenta criterios de distancia de la emergencia (siendo adecuado el uso de aviones militares para determinados trayectos, por ejemplo, en los últimos años, ante urgencias en el Sahara o Argelia, pero no para otros), o del tipo de mercancía cargada, entre otros. En general, Cruz Roja Española prefiere recurrir a medios civiles; en concreto, aviones chárter de carga pesada que necesitan poca infraestructura de apoyo en el punto de destino para descargar la ayuda.

Ejemplos concretos de esta colaboración cívico-militar son el operativo puesto en marcha con motivo del terremoto en la provincia de Sichuán, China, el pasado mayo,

28 Esta colaboración con el MDE se rige también por un Convenio Marco firmado en 2004 y concretado anualmente en un Plan de actuación anual, que comprende varias actividades, no únicamente la AHE.

en el cual el MDE cedió el uso de la Base de Torrejón para el envío de un avión civil, o recientemente las actuaciones con el MDE en la temporada de huracanes de fines de verano. Por otra parte, Cruz Roja coordina habitualmente sus operativos de emergencia con AECID, con quien, como se ha dicho antes, tiene un convenio de ayuda humanitaria (por ejemplo, aportando Cruz Roja material y personal, mientras que AECID se encarga de la gestión de los medios aéreos, etc.).

D) Conclusiones sobre el operativo habitual de emergencias

Estos procedimientos para las operaciones de envío de AHE a países afectados por desastres naturales son habituales en los últimos años (siempre, claro está, que se decida intervenir directamente). Es importante subrayar que esta forma de colaboración cívico-militar representa el mecanismo normal de participación militar ante las cada vez más frecuentes catástrofes a gran escala.

Cuando tiene lugar, esta participación es complementaria al esfuerzo civil de AECID (MAEC) y de las organizaciones humanitarias españolas, que dirigen y llevan a cabo de manera autónoma la respuesta. El apoyo militar en tales casos es un apoyo logístico sustantivo, traducido la mayor parte de las veces en la utilización de la infraestructura que proporcionan las bases militares y, en menor medida, en el apoyo mediante transporte aéreo de material y personal al escenario de la catástrofe. De esa manera contribuyen al cumplimiento de las labores humanitarias por las agencias civiles, que mantienen el liderazgo.

La colaboración cívico-militar expuesta, en opinión de responsables de AECID, Cruz Roja Española y DIGENPOL consultados, es francamente positiva y funciona muy bien. El uso de medios y efectivos militares en el dispositivo de emergencia es acorde con los principios humanitarios clásicos y las directrices internacionales existentes (como las mencionadas Directrices de Oslo, analizadas en el apartado relativo al sistema ONU). Tiene asimismo el valor añadido de ser un sistema que permite la contribución de las FAS a la respuesta de la AH española.

Por otra parte, la práctica de recurrir a medios militares para el transporte de ayuda humanitaria en escenarios de emergencia tiene también lugar en el entramado europeo encarnado en la UE y la OTAN, como se explicará más adelante, en la forma de puentes aéreos. Es el caso del realizado por medio de órganos de la UE para enviar ayuda a los campos de refugiados saharauis en 2006 en Argelia, o los puentes aéreos de la OTAN a Estados Unidos tras el Katrina, y a Pakistán, en 2005.

1.4 Segundo nivel normativo: el modelo “humanitario político-militar”, la Ley Orgánica de Defensa Nacional y el marco de seguridad y defensa

Como ya se ha dicho y aparece recogido en documentos de la Cooperación Española como el Informe sobre Coherencia de Políticas o la Estrategia de Acción Humanitaria, es necesario tener en cuenta también lo que hemos denominado el segundo nivel normativo; es decir, el marco de defensa, que incluye el sistema de las organizaciones de seguridad más relevantes para España (UE y OTAN). La confluencia entre las áreas de cooperación y seguridad forma parte del orden internacional actual y se viene traduciendo en la habitual coincidencia en el terreno de civiles y militares, a veces complicada, tanto en casos de emergencias complejas como de desastres naturales. En este último caso, la experiencia de los últimos años, en los que militares españoles de los tres ejércitos (con otros europeos, americanos, etc.) se han desplegado sobre el terreno para prestar todo tipo de tareas de asistencia en la fase de emergencia, ha aportado el ejemplo material. En algunos casos, el apoyo militar ha tenido incluso cierto carácter autónomo, en cuanto ha actuado de manera independiente a las actuaciones de las organizaciones humanitarias presentes, quienes, con anterioridad, realizaban ese papel en solitario.

Por claridad conceptual, a esta experiencia, reflejada en un marco normativo que comprende desde la Ley Orgánica de la Defensa hasta las decisiones del Consejo del Atlántico Norte, la denominaremos el “modelo humanitario político-militar”. El envío de medios y efectivos militares al terreno ha sido en estos casos fruto de una decisión emanada de órganos políticos (sin duda, motivada también por una finalidad humanitaria), ante circunstancias excepcionales.

A) La Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Nacional

Hablar de este modelo en España es hablar de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 (LDN), Ley que reconoce expresamente el papel de las FAS en las misiones humanitarias en el exterior, aunque sin delimitar aspectos como las circunstancias concretas en las cuales esa participación pueda ser adecuada y el papel civil en ellas, lo cual dependerá, por tanto, de la decisión específica que se adopte a nivel de Gobierno.

Así, tal y como recoge en su preámbulo y cita de manera literal en el Capítulo I, art. 15.2 (Misiones de las Fuerzas Armadas), la ayuda humanitaria se contempla como una de las posibles misiones a las que pueden contribuir las FAS. En efecto, la citada Ley dispone que las FAS “contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de

España y sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”. En su art. 16, entre la lista de operaciones que pueden realizar las FAS, la Ley cita, tras la reconstrucción de la seguridad y la administración, las tareas de rehabilitación de un país, región o zona “conforme a los tratados y compromisos establecidos”²⁹.

El artículo 19 contempla otra disposición relevante que hace referencia a las condiciones para autorizar misiones en el exterior, y que cita entre los fines que deben cumplir estas misiones para poder ser autorizadas, los “defensivos, humanitarios... previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones”, esto es, NU, UE y OTAN.

Finalmente, algunos de estos principios son reiterados en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, ahora en proceso de revisión. La Directiva resalta los crecientes compromisos de España con la seguridad colectiva, en particular con la UE y su Política de Seguridad y Defensa, y con la Alianza Atlántica. Destacamos que, entre otras cosas, adopta como una de sus directrices conseguir “una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participen en operaciones de ayuda humanitaria, de gestión de crisis y de apoyo a autoridades civiles”.

Desde otro punto de vista, este cometido de las FAS en la acción humanitaria enlaza con la visión moderna de la seguridad que hemos planteado al principio del estudio, y con la protección de poblaciones humanas frente a todo tipo de desastres (humanos y naturales).

Es innegable que las FAS constituyen hoy un instrumento del Estado en la política de AH, y así lo reconoce también la Estrategia de Acción Humanitaria (EAH). Un instrumento relevante por los recursos de que puede disponer (logísticos, etc.) en algunos escenarios catastróficos, en comparación con muchas organizaciones humanitarias; relevante también, según otras opiniones, por la forma específica de trabajo (aunque éste es un aspecto matizable, sobre el cual volveremos en el apartado de casos prácticos); y cuyo papel en este ámbito ha sido reconocido en una ley orgánica, algo no determinante, pero que hay que tener en cuenta.

29 Aunque las operaciones de reconstrucción contempladas se refieren expresamente a aspectos de seguridad (función lógica de las misiones militares modernas), no queda claro el alcance de la referencia a la rehabilitación; es decir, si se refiere al concepto humanitario de rehabilitación comprendido dentro de la noción amplia de AH contenido en el PD y la EAH. En cualquier caso, los militares consultados coincidían rotundamente en que los efectivos militares solamente deberían colaborar en la fase de emergencia.

Esta oficialización del papel de las fuerzas militares en misiones humanitarias ha sido profundamente criticada. Lo cierto es que la LDN pone sobre la mesa un ámbito de actuación de las FAS frecuente en los últimos tiempos, no sólo en España, sino también en países de nuestro entorno, fruto de los factores a los que hemos hecho mención, tales como los crecientes compromisos en este ámbito asumidos por las organizaciones que constituyen el entramado europeo de seguridad y defensa (OTAN y UE)³⁰, y una voluntad política en ese sentido en un contexto generalizado de transformación de las FAS de los Estados europeos. España se ve inmersa en este proceso, al igual que nuestros socios más cercanos.

Es, por tanto, la convergencia señalada entre la política de cooperación al desarrollo (de la cual la AH es parte) y la política de defensa y seguridad, particularmente en su relieve multilateral, que se puede traducir en misiones integradas que contemplan acciones humanitarias, misiones de estabilización con un componente humanitario, etc. Son dos políticas que no están regidas por los mismos principios ni responden exactamente a las mismas preocupaciones. Esta convergencia está presentada conceptualmente en el Gráfico 4 del Anexo 1.

La AH, tradicionalmente fundada en el respeto a los principios humanitarios clásicos –aspecto en el cual ponen énfasis la EAH y los Principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD)–, es implementada a veces por organismos fundados en otros principios y bajo otros mandatos, que, por supuesto, pueden responder a una motivación humanitaria real. Particularmente compleja es la colaboración cívico-militar en casos de conflictos armados (emergencias complejas), pero también presenta algunos problemas cuando, tras una catástrofe de envergadura, coinciden en el terreno actores militares y agencias civiles con formas de trabajo diferentes.

B) Papel de las FAS y liderazgo civil conforme a ambos niveles normativos

Estos dos niveles normativos, el de la cooperación al desarrollo y la normativa de defensa, parecen estar en cierto desequilibrio. No obstante, a nuestro entender, no cambian las afirmaciones hechas previamente sobre la toma de decisiones y el papel del MAEC (y AECID), puesto que hemos presentado el problema no tanto como una cuestión interministerial (aspecto para el cual, no obstante, haremos las recomendaciones correspondientes en el apartado final), sino más bien subrayando que las decisiones básicas sobre ambos ámbitos, defensa y cooperación, corresponden al Go-

30 Tanto las denominadas misiones Petersberg de la PESD (art. 17 TUE), como el concepto estratégico de la OTAN de 1999 contemplan las misiones humanitarias ante emergencias o conflictos armados como una de las potenciales operaciones de sus fuerzas.

bierno en su conjunto. Y es la toma de decisiones políticas sobre esta cuestión la que puede eventualmente acarrear confusión en la respuesta, tanto si es bilateral (Indonesia) como si es multilateral (Pakistán), acompañada después de problemas de coordinación en el terreno.

La impresión sobre la coordinación entre el MAEC y el MDE en los operativos en los cuales ha habido un apoyo militar más importante (en Indonesia y Pakistán, ambos en 2005), es positiva. En ambos casos, militares españoles actuaron de enlace con la representación diplomática, apoyando sus actuaciones y coordinando el contingente militar³¹.

A pesar, pues, de esta normativa que, aparentemente, militariza la ayuda humanitaria, los posibles problemas no radican únicamente en ese aspecto. En último término es el ministro de Asuntos Exteriores el que, con el Gobierno, dirige la política exterior y participa, al igual que el ministro de Defensa, en la toma de decisiones en ámbitos como la OTAN o la UE (PESD)³². Los supuestos concretos en los que ha habido una implicación militar española más directa en línea con este modelo, son sobre todo el tsunami de 2004 y el terremoto de Pakistán de 2005, o las inundaciones de Mozambique en 2000; todos ellos casos “excepcionales”, ante catástrofes particularmente terribles— de gran trascendencia política, sin duda, como insinúa la Estrategia. En los mismos se plantearon cuestiones prácticas, analizadas en el Anexo 3 (casos y *lessons learned*).

Concluimos este análisis de la normativa e instituciones nacionales diciendo que el sistema español puede acomodar unos actores y otros, solventando los problemas apreciados. Para ello, será útil examinar los distintos marcos institucionales y revisar la experiencia adquirida (*lessons learned*), como apuntan las recomendaciones de los documentos consensuados vistos. Para ello, pasamos a analizar las directrices internacionales (especialmente las de Oslo), continuando con los centros de respuesta con apoyo militar importantes para España (el EUMS de la UE y el EADRCC de la Alianza Atlántica).

31 Un militar destacado en Yakarta (y Aceh) para coordinar el despliegue militar español en Indonesia tras el tsunami subrayaba el carácter prominente en la respuesta del MAEC y la visibilidad de AECID en el terreno.

32 Evidentemente, un factor a tener en cuenta será la personalidad y la visión que pueda tener el responsable político que asuma la cartera de defensa. Y, en ese sentido, parte de los recelos del sector humanitario provienen de experiencias muy concretas.

2. El sistema ONU y sus principios: las Directrices de Oslo

A nivel internacional, es preciso comenzar con el examen del sistema diseñado por NU para responder a emergencias humanitarias originadas en desastres naturales; lo cual se debe, por una parte, al papel central de esta organización, a través de OCHA, en la coordinación de la ayuda humanitaria internacional sobre el terreno, incluidos, en su caso, los medios militares. Para esta última función, OCHA cuenta con una sección específica de coordinación militar, la Sección de Coordinación Cívico-Militar (CMCS), que puede canalizar los medios militares ofrecidos/pedidos y destacar oficiales de enlace cívico-militar en el escenario, aunque, como veremos, la experiencia en ese sentido, en casos como el tsunami o el terremoto de Cachemira, ha sido, por ahora, muy limitada.

En segundo lugar analizaremos las Directrices de Oslo, que se encuentran entre los principios normativos más importantes en el campo de la coordinación entre agencias civiles y militares impulsados por NU con otras organizaciones humanitarias y no humanitarias.

2.1 Contexto y marco institucional ONU de respuesta ante emergencias: OCHA, el sistema UNDAC y la Sección de Coordinación Cívico-Militar

Las NU, sobre todo desde los años noventa, han promovido la adopción de políticas, estrategias y *partnerships* globales en materia de prevención, capacidades de respuesta y reconstrucción tras desastres naturales; destacan, en este sentido, la Estrategia

Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR) y el *Hyogo Framework for Action* 2005-15, puesto en marcha poco después del tsunami de 2004.

En el plano específico de la asistencia humanitaria, NU comenzó a reforzar su liderazgo como motor de coordinación de la ayuda internacional a raíz de la resolución de la Asamblea General 46/182, de 1991³³. Esta resolución establecía los principios básicos de la asistencia humanitaria ante desastres naturales y emergencias complejas, y fijaba el núcleo del sistema ONU, esto es, un fondo específico para emergencias humanitarias –el hoy CERF–, la estructura institucional de lo que hoy es OCHA, etc. En este sistema también tiene importancia el Comité Permanente Interagencias (IASC), organismo que comprende a las principales agencias humanitarias internacionales y que, entre otras cosas, establece otras directrices para la respuesta humanitaria.

Una de las funciones de NU es la de coordinación de la asistencia internacional cuando se produce una emergencia humanitaria grave, tarea que, en la práctica, recae en varios niveles del sistema:

- El coordinador o residente humanitario en el terreno, un funcionario *senior* de la organización en el país o región de que se trate que ejerce funciones de coordinación con las agencias y organismos desplegados en la zona.
- La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), y, en concreto, su División de Servicios de Emergencia (ESB).
- Los equipos UNDAC que OCHA suele desplegar en el escenario de la emergencia³⁴.

Resumiendo el funcionamiento del sistema: cuando se produce un desastre o catástrofe inesperada, la Sección de Coordinación y Apoyo en el Terreno (FCSS) de la ESB puede desplegar en la zona en el plazo de 12-48 horas un equipo de expertos en gestión de emergencias: los equipos UNDAC (es decir, Evaluación y Coordinación en Caso de Desastre). Su despliegue se suele producir a requerimiento del Estado afectado por

33 “Reforzando la coordinación de asistencia humanitaria de emergencia de NU”, 19 de diciembre de 1991.

34 La acción en materia humanitaria de NU, tanto en lo que concierne a emergencias complejas como a la creciente preocupación por los desastres naturales, es muy amplia y multidimensional. Dado el objeto de este documento, se analizarán sobre todo los mecanismos y criterios de intervención directa en emergencias por catástrofes y no otros instrumentos multilaterales, por ejemplo, de financiación, como es el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) –en el que España ha incrementado su contribución este 2008– o los Llamamientos Consolidados (UN-CAP), gestionados ambos por OCHA.

el desastre, del responsable de OCHA o del coordinador/residente humanitario. La tarea principal de un equipo UNDAC es, en esta primerísima fase de respuesta, apoyar a las autoridades locales y a las agencias de la ONU en una primera valoración sobre la magnitud de la catástrofe y la asistencia que pueda ser necesaria³⁵.

Los equipos UNDAC pueden ser llamados también a coordinar los esfuerzos en el terreno mediante el establecimiento de un Centro de Coordinación de Operaciones sobre el Terreno de apoyo a las autoridades locales, cuya función es actuar como punto de enlace entre éstas y los equipos de asistencia internacional. Así ocurre, por ejemplo, cuando se organizan equipos de búsqueda y rescate (S&R) de víctimas en supuestos de destrucción de infraestructuras urbanas por terremotos³⁶. NU, ante emergencias a gran escala, también pueden desplegar un *Joint Logistics Centre*, para coordinar las capacidades logísticas, incluidas hipotéticamente las militares.

Los expertos del sistema UNDAC son puestos a disposición de las autoridades nacionales por organizaciones y gobiernos³⁷. Estos equipos de expertos pueden estar formados específicamente por técnicos en medioambiente, ante las denominadas emergencias medioambientales o ante desastres naturales con riesgos medioambientales significativos; por ejemplo, por los vertidos de petróleo o de productos químicos peligrosos para la salud humana que estas catástrofes conllevan a veces (como ocurrió en el caso del Katrina)³⁸.

En lo que concierne a este estudio, cuando se estima apropiado el recurso a medios de defensa civil o medios militares (MCDA) para determinadas operaciones de emergencia humanitaria, la OCHA tiene teóricamente la capacidad para movilizar estos medios

35 Ésta es una labor fundamental, ya que en los primeros momentos tras una catástrofe suele haber una ingente información sobre ella que proviene de diversas fuentes y a menudo está muy desorganizada. Resulta así necesaria una apreciación técnica y objetiva de las implicaciones reales, así como una estimación sólida de las necesidades (alimentos, cobijo, sanitarias, etc.).

36 La ESB actúa en este último supuesto como centro de coordinación del INSARAG, una iniciativa intergubernamental que agrupa a países proclives a padecer terremotos y países que presten asistencia por medio de equipos de búsqueda y rescate. INSARAG promueve unas directrices apoyadas por la ONU y una metodología específica para actuar en estos escenarios concretos.

37 A partir de este año (2008) dos técnicos de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID participarán en el sistema UNDAC, una buena noticia, sin duda. UNDAC, *Active National Members as of 30 October 2007* (OCHA).

38 Esta atención específica a los efectos medioambientales es el mandato de la *Joint Environmental Unit*, fruto de un “partenariado” entre OCHA y el Programa de Medioambiente de NU, que busca unificar los esfuerzos de las respuestas de emergencia ante catástrofes humanitarias, por una parte, y las emergencias medioambientales, por otra. La *Joint Environmental Unit* está integrada en OCHA y en sus capacidades de respuesta ante emergencias humanitarias.

a través de su CMCS. La CMCS pretende ser el eje básico (el *focal point*) dentro del sistema humanitario de NU en lo que concierne a la coordinación cívico-militar y al uso de medios militares en escenarios de catástrofes³⁹. Tiene al efecto una doble función:

- Una labor operativa, pues puede actuar como punto de enlace entre los gobiernos y organizaciones internacionales/regionales que contribuyen con estos efectivos, para lo cual cuenta en principio con un directorio con una lista de posibles MCDA, procedimientos para solicitar y canalizar estos medios, y una lista de expertos en coordinación cívico-militar.
- Una labor doctrinal, que consiste en promover la adopción de políticas, *know-how* y documentos en esta materia; es la “guardiana” de las Directrices de Oslo y otras guías normativas del IASC, que analizaremos seguidamente.

2.2 Directrices internacionales: el Sistema de Oslo

El entramado normativo relativo a la participación y uso de medios militares en emergencias naturales está formado fundamentalmente por una serie de directrices generales, principios y pautas de actuación elaboradas desde los años noventa, como fruto de la reflexión entre una serie de Estados interesados, agencias humanitarias y organizaciones como la UE o la OTAN, bajo los auspicios de NU. No constituyen Derecho en sentido estricto, en cuanto no son normas de Derecho internacional vinculante (en suma, no son tratados)⁴⁰. No obstante, estas directrices, particularmente las Directrices de Oslo y las de emergencias complejas son, en general, aceptadas por todos los actores implicados (ONG, organizaciones de seguridad, etc.) como criterios a seguir para una mejor coordinación o cooperación entre agencias civiles y militares en este tipo de contextos.

En esta sección analizaremos en profundidad los principios básicos de las Directrices de Oslo para el uso de MCDA en operaciones de asistencia ante desastres naturales⁴¹, y de forma breve las Directrices para el uso de MCDA en apoyo a las

39 La OCHA no es la única agencia de NU que potencialmente puede coordinar y solicitar medios militares, pues existen acuerdos con ese objeto también entre organizaciones como ACNUR o el PMA y algunos gobiernos (precisamente ante los límites de la OCHA).

40 Sí lo son, por supuesto, otros tratados relativos al Derecho internacional humanitario, etc.

41 *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief (“Oslo Guidelines”)*, 1994, conforme a la revisión de 2007, fruto del tremendo despliegue de medios militares en operaciones de emergencia durante el año 2005.

operaciones humanitarias de NU en emergencias complejas de 2003 (DEC)⁴². Ambos documentos constituyen un punto de referencia clave en lo que concierne al uso de efectivos militares en operaciones de emergencia humanitaria, ya sea por conflicto armado o desastre natural, y merecen ser analizados aquí en detalle. Denominaremos el entramado normativo general a que dan lugar como el sistema de Oslo⁴³.

Aunque este documento se refiere particularmente a emergencias por desastres naturales, consideramos importante examinar también las DEC. Muchos desastres naturales tiene lugar en zonas con conflictos armados o cuanto menos con seguridad deteriorada (en el mismo tsunami, Sri Lanka y Banda Aceh eran escenarios de una insurgencia armada)⁴⁴. Escenarios en los que se han planteado los dilemas básicos de cómo vertebrar el apoyo militar sin comprometer el espacio humanitario. De hecho, ésta es una de las cuestiones surgidas en el estudio de los casos prácticos: la problemática que presenta la aplicación de las Directrices de Oslo, previstas para tiempos de paz, en repentinos desastres a gran escala en zonas de conflicto o violencia interna en general.

Dentro de la lista de actuaciones que, tal y como hemos visto en los apartados anteriores, hoy se entienden como acción humanitaria, el sistema de Oslo se centra en las primeras fases de una emergencia, no en las posteriores (reconstrucción y rehabilitación)⁴⁵. Asimismo, si bien este sistema tiene como eje central las operaciones humanitarias en el marco de Naciones Unidas y muchas de las recomendaciones van dirigidas expresamente a agencias humanitarias de NU, las directrices tienen una vocación general, es decir, el objetivo de sus promotores es que constituyan la guía en estos casos para todos los actores humanitarios y decisores políticos. De otra manera, su aplicación real sería todavía más limitada. Por ello, las Directrices sugieren que podrían ser usadas por dirigentes políticos en Estados miembros de NU y organizaciones regionales cuando se planteen el uso de estos medios para asistir a poblaciones civiles en este tipo de escenarios, aspecto que en nuestro caso nos lleva de nuevo a la toma de decisiones por el Gobierno.

42 *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2003. Son conocidas como Directrices MCDA, pero en este documento nos referiremos a ellas como DEC.

43 Otros autores hablan del “proceso de Oslo” (véase por ejemplo, “Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria. Debates y Propuestas”, Fundación Carolina/IECAH, Documento de Trabajo nº 13, sept. 2007).

44 La progresiva sequía en Darfur podría ser otro ejemplo, si bien la sequía no es catalogada como desastre repentino y en cierta forma cae, por tanto, fuera de este estudio.

45 Ptos. 15 Directrices de Oslo y 16 DEC.

A) Análisis de los principios básicos de las Directrices de Oslo⁴⁶

Para comprender el sistema de Oslo es preciso recordar algunas cuestiones de fondo que impregnan los documentos sobre coordinación cívico-militar en actividades humanitarias, ya planteadas en la Introducción.

- En primer lugar, el recurso a efectivos y medios militares en operaciones de ayuda de emergencia suscita fuertes reparos dentro del sector humanitario, sobre todo (pero no únicamente) cuando se trata de escenarios de conflictos armados, regidos por las DEC⁴⁷.
- En segundo lugar, es evidente que para muchos Estados el despliegue en su territorio de militares extranjeros, con sus mandos correspondientes, es una cuestión particularmente sensible, aunque se haga como ayuda ante una catástrofe. Las Directrices inciden en la norma básica de respeto a la soberanía estatal según la cual, con carácter general, el Estado afectado tiene la responsabilidad principal en materia de AH, que “debería prestarse con su consentimiento y en principio a partir de una solicitud previa”⁴⁸.

Estas inquietudes están reflejadas en los principios básicos del sistema de Oslo y los subsiguientes estándares para el uso de MCDA en operaciones de emergencia. Pero existe, además, otra idea de fondo, compatible con lo anterior, y es que pueden existir determinados casos excepcionales en los cuales los recursos militares constituyan una opción apropiada para hacer frente a los requerimientos de asistencia de forma efectiva⁴⁹, cuando necesidades urgentes desborden las posibilidades prácticas de asistencia mediante medios civiles en un momento dado —el *humanitarian gap*, en cuanto desfase entre las necesidades humanitarias y las capacidades existentes para atenderlas—.

Tanto las Directrices de Oslo como las DEC buscan, por tanto, establecer un equilibrio, aceptable por todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales que

46 Versión actualizada de 2007.

47 Así, en este último caso, las DEC subrayan que la decisión de emplear recursos militares debe tomarse con “sumo cuidado” (p. 32), puesto que se corre el riesgo de perjudicar la percepción sobre la neutralidad de la acción humanitaria, poniendo en peligro el espacio humanitario que les permite acceder a las poblaciones afectadas y hacer frente a sus necesidades, no sólo en esas situaciones concretas, sino en otros escenarios, como añaden algunos responsables consultados. Riesgo patente, en particular, cuando lo que está sobre la mesa es el empleo en la ayuda humanitaria de fuerzas llevando a cabo otras misiones (de paz, gestión de crisis, etc.).

48 P. 21 Directrices de Oslo y Res. AG 46/182. Hoy por hoy no cabe la imposición de la ayuda a un Estado, salvo quizá en casos de Estado fallido sin un gobierno efectivo.

49 Ése es el contenido, por ejemplo, del p. 35 de las Directrices de Oslo.

coinciden en el terreno, que garantice el respeto a los principios humanitarios incluso cuando se plantee el recurso a estos medios. Equilibrio que permita, además, su uso de forma eficiente y efectiva a través de unas pautas y criterios para la coordinación cívico-militar.

Pasando ya a la interpretación del contenido concreto de las Directrices de Oslo sobre desastres naturales, hemos agrupado sus principios y pautas fundamentales de la manera siguiente:

- **Respeto a principios humanitarios en operaciones de asistencia**

Las Directrices de Oslo definen la asistencia humanitaria como “ayuda... que tiene como objetivo principal salvar vidas y aliviar el sufrimiento de una población afectada por la crisis” (p.1). Debe ser efectuada conforme a los principios humanitarios clásicos que las Directrices califican como “básicos”⁵⁰: humanidad, neutralidad e imparcialidad, ya recogidos por la resolución de la Asamblea General 46/182. Asimismo, se recuerda que la AH externa debe respetar plenamente la soberanía del Estado afectado, conforme a la Carta de la ONU; y tiene, por tanto, que prestarse con su consentimiento y en principio a partir de su solicitud previa. Esta es la norma básica de la acción humanitaria del sistema ONU.

- **Uso de medios MCDA como último recurso; principio de complementariedad**

Una de las reglas fundamentales de las Directrices es la norma que marca el uso de medios militares (y de defensa civil)⁵¹ únicamente como último recurso. Tras establecer como principio general que las agencias humanitarias de la ONU deben evitar depender de recursos militares y los Estados deben, a su vez, invertir más en capacidades civiles, las Directrices afirman que, sin embargo, existen “circunstancias en las cuales la situación o condiciones de seguridad son tales que los medios militares constituyen el último recurso para hacer frente a las necesidades de manera efectiva y a tiempo”⁵²; en esos casos, añaden, los recursos militares, en

50 De hecho, al definir después asistencia internacional en respuesta a desastres (IDRA, *International Disaster Relief Assistance*), las Directrices de Oslo enfatizan que cuando tal ayuda sea efectuada conforme a estos principios humanitarios tendrá el carácter de “humanitaria” (p.2).

51 Aunque las Directrices contemplan tanto los organismos de defensa civil como medios militares (MCDA), con matices según qué medios se trate, en adelante, al utilizar este término, nos referiremos a medios militares.

52 Hay que mencionar que cuando el responsable de NU (coordinador o residente humanitario) solicite los MCDA, debe basarse solamente en “criterios humanitarios” (p. 32).

el caso de que estén disponibles, “pueden ser apropiados para su uso”. No especifican mucho sobre cuáles son esas circunstancias, por lo que cabe interpretar –y en ese sentido van algunas propuestas para su revisión, tras las experiencias de 2005– que se trata de circunstancias excepcionales, incluso en caso de una emergencia. En ese sentido, algunas organizaciones proponen revisar una visión estricta del principio de último recurso, dado que en algunos casos podría conducir a situaciones contrarias a los objetivos últimos de la AH: salvar vidas y proteger poblaciones afectadas.

En cualquier caso, debe tratarse de circunstancias que desborden a las autoridades y agencias civiles que se encuentren sobre el terreno. Las Directrices conciben la idea de último recurso de la siguiente manera:

- Sólo cuando no haya una alternativa civil comparable.
- Cuando sólo el uso de medios militares pueda hacer frente a una necesidad humanitaria crítica, urgente, y a tiempo. Ello implicará que el recurso militar deberá ser único en capacidad y disponibilidad (ptos. 5 y 32)⁵³.

Por lo tanto, la decisión de recurrir a medios militares debe hacerse basándose en varios criterios concurrentes en las circunstancias del caso concreto, en particular, las capacidades disponibles y la urgencia de las necesidades que hay que atender. En ese caso, tales medios pueden ser un complemento para los mecanismos de socorro existentes, que permitan prestar “apoyo específico ante necesidades específicas”⁵⁴ (es decir, cubriendo actuaciones que los dispositivos en el terreno no pueden cubrir por completo). El principio de último recurso se puede plantear también de manera negativa: si no se usan determinados medios militares disponibles, se puede correr el riesgo de no atender a tiempo una necesidad urgente (p. ej., evacuar a personas arrastradas por las inundaciones o aisladas sin alimentos por un terremoto).

Así, el uso de helicópteros militares para el transporte de ayuda ha demostrado ser un recurso necesario y único en determinadas circunstancias (zonas inaccesibles,

53 De manera especial, cuando se trate de emergencias complejas, la regla del último recurso adquiere una naturaleza específica. Los riesgos para el espacio humanitario son mayores y, por tanto, mayores son las cautelas que se exige a los responsables de la toma de decisiones. En este punto, las DEC introducen un parámetro adicional de valoración, en virtud del cual se debe sopesar el posible riesgo de los trabajadores humanitarios y sus operaciones, con la urgencia de las necesidades de la población y el carácter indispensable de los medios militares (p. 32 DEC). Sólo se considerará legítimo su uso cuando tras ese juicio se considere que la respuesta requiere el empleo de medios militares.

54 Ptos. 5 y 24.

falta de medios civiles similares, etc.). Igual conclusión cabe extraer de otras situaciones en las que han participado ingenieros militares con maquinaria ligera y pesada, que han reconstruido infraestructuras básicas y de ese modo garantizado el acceso a poblaciones aisladas (siendo éstos unos medios, como reconocen responsables de ONG humanitarias, de los que a menudo ellas carecen). Es más discutible que la asistencia médica prestada en algunos casos sea única en cuanto a capacidad y disponibilidad, al haber sobre el terreno organizaciones civiles prestando servicios similares.

Si concurren las condiciones señaladas –una decisión que las Directrices atribuyen idealmente a los responsables humanitarios, en concreto, a las NU–, los recursos militares, siguiendo una serie de pautas de coordinación cívico-militar, pueden ser apropiados para llevar a cabo tareas de asistencia humanitaria de emergencia, siempre de manera limitada en el tiempo. Por lo tanto, último recurso y complementariedad (o subsidiariedad) con las labores humanitarias civiles son parámetros críticos que, en general, deben guiar la toma de decisiones sobre el uso de medios militares en emergencias.

- **Control y autoridad civil general sobre la operación humanitaria.**
La cuestión del mando

Éste es uno de los principios más importantes de las Directrices y más problemático de aplicar sobre el terreno, como reconocen los actores implicados, por ello lo analizaremos en detalle. Conforme a las Directrices de Oslo (p. 32, iii), esta norma “escalonada” consiste en que:

- Una operación humanitaria de NU en la cual se utilicen medios militares debe retener su naturaleza y carácter civil.
- Si bien los medios militares pueden permanecer bajo control militar, la operación “en su conjunto” debe permanecer bajo la autoridad y control general de la organización humanitaria responsable; lo cual “no implica mando y control civil sobre medios militares” (p. 32 iii).

Para interpretar correctamente el alcance de esta directriz, es necesario acudir a otros apartados de las Directrices y tener además en cuenta cómo se desarrollan los niveles de coordinación y mando en escenarios de emergencia. Así, dentro de las pautas dadas para cuando estos medios militares se desplieguen para apoyar una operación humanitaria de las agencias de NU (que no es lo habitual), las Directrices afirman que, para ser efectivo, la dirección y coordinación del esfuerzo

humanitario en su conjunto requiere el liderazgo de personal humanitario, y, por tanto, estos medios “deberían” siempre permanecer bajo control civil. No obstante (p. 37), recuerdan a las agencias humanitarias que “en último término la seguridad de estos medios y efectivos militares es responsabilidad del mando militar al efecto, y que los Estados que prestan tales medios normalmente instruirán a sus oficiales para rechazar misiones que perciban como innecesariamente arriesgadas o inapropiadas”. En el p. 79, se establece, además, que “las agencias humanitarias de NU respetarán la integridad y cadenas de mando de las unidades de apoyo; pedirán con claridad qué es lo que quieren que la unidad realice, dejando la mayor flexibilidad posible a su comandante para determinar cómo alcanzar el objetivo, siempre y cuando se respeten plenamente los principios humanitarios básicos.” ¿Cómo interpretar esta serie de principios matizados unos por otros?

1. Hay que partir de la base de que las Directrices se refieren a una situación ideal en la que medios y unidades militares de terceros países se despliegan específicamente en apoyo de actividades humanitarias de NU y “bajo su control”. Pero lo cierto es que la experiencia durante esta década nos muestra que ésta es más bien la excepción, y que la mayor parte del apoyo militar se canaliza bilateralmente, no por medio de los mecanismos de NU, y bajo el mando nacional o multilateral de turno. Las fuerzas y capacidades extranjeras se despliegan coordinándose con las autoridades sobre el terreno (que pueden ser civiles o militares, como en muchos casos en Asia, por poner un ejemplo) y en apoyo a ellas, mientras que NU desempeña un papel de coordinación general, sobre todo de las agencias civiles.
2. Por otra parte, tanto en marcos bilaterales como con organizaciones multilaterales, las fuerzas extranjeras se suelen desplegar con unas pautas concretas, recursos específicos y límites o *caveats* para su actuación (es decir, no volar fuera de las áreas señaladas por el gobierno local, como en Cachemira, no prestar determinado tipo de ayuda, etc.). Estos límites, como en toda misión internacional, provienen de varios niveles: de sus propios gobiernos, de las organizaciones-marco de la operación (como la OTAN) y de las autoridades locales. De hecho, estas sucesivas cadenas de mando son la norma en misiones multilaterales en el exterior y complican mucho la toma de decisiones (no sólo en actuaciones humanitarias). Los gobiernos suelen atribuir lo que a veces se denomina control operativo al mando multilateral, reteniéndolo para otras cuestiones.

En el Anexo II, se incluye un gráfico muy básico sobre los niveles de mando militar y coordinación civil en el terreno (Gráfico 5), que da una idea de la dificultad de la cuestión.

3. Resulta un tanto difícil la idea de que puedan responder a peticiones de ayuda y apoyo realizadas por agencias humanitarias de manera sistemática y estructurada –modelo deseable al que apuntan las Directrices–, salvo que, de nuevo, reciban órdenes en ese sentido y/o se asignen estos medios en apoyo específico de las labores de las organizaciones humanitarias con las órdenes correspondientes (algo parecido a lo que hizo Suiza al enviar varios helicópteros a Indonesia en apoyo a las labores de ACNUR).
4. Sí que puede plantearse un apoyo eventual, como nos muestran algunos casos, si existen recursos y se ajusta a las disposiciones dadas por el mando.

No obstante, y recordando la vocación general de las Directrices, que, además, permiten su aplicación flexible adaptada a las circunstancias del caso concreto, sí que podemos clarificar algunas cuestiones sobre este principio de control o liderazgo civil de la operación (como lo denominan otras iniciativas). Ello quizás contribuirá a facilitar su comprensión y aplicación pragmática:

- La idea de fondo es que la ayuda humanitaria corresponde como norma a personal humanitario profesional, que en principio, debería coordinar la operación en su conjunto, por lo menos en cuanto a prioridades y actuaciones básicas.
- La responsabilidad primaria siempre corresponde a las autoridades locales, que son las que en la práctica suelen definir los operativos de asistencia, reparten las actuaciones entre los actores presentes, o les permiten llevar a cabo sus mandatos en áreas determinadas con cierta libertad. Esto último siempre dependerá de las circunstancias del caso concreto. Si la autoridad sobre el terreno no existe (lo que no suele ocurrir, pues el gobierno afectado siempre establece alguna autoridad tras el desastre para coordinar la ayuda internacional), lo ideal sería que la dirección correspondiera a las organizaciones de NU, coordinadas por el responsable humanitario apoyado por OCHA, y que las fuerzas desplegadas se coordinaran con ellas para ejecutar las misiones humanitarias diseñadas por este operativo civil.
- En estos escenarios de emergencia, el despliegue de FAS extranjeras en el marco de operaciones de ayuda internacional no altera, como es lógico, la cadena de mando y control militar, que se mantiene. Eso es lo que quiere decir que estas misiones “no implican mando civil” (de una organización humanitaria, nacional o internacional) “sobre los medios y unidades militares”, que, por supuesto, y tras los escalones habituales de mando (nacional y, en su caso, multilateral), están sometidas en último término a su gobierno y, por tanto, al poder civil si son FAS democráticas regidas por una Constitución, como las españolas.

Por ejemplo, en la operación “Respuesta Solidaria II” (2005-2006), en apoyo al Gobierno de Pakistán tras el terremoto, las fuerzas españolas tenían el mando en Arjah (componente terrestre), con el siguiente mando de la OTAN en Islamabad, marco en el cual se desplegaron. Respondían a las directrices de actuación dadas por la OTAN (a su vez, coordinadas con las autoridades paquistaníes y la ONU) y, por supuesto, a las dadas por el Gobierno.

- Ese mando militar en el terreno es ante todo responsable de la seguridad de sus tropas y puede declinar peticiones de apoyo de organizaciones humanitarias que considere inapropiadas o que impliquen un riesgo excesivo. Puede prestar dicho apoyo si a nivel estratégico recibe instrucciones/direcciones del mando superior en ese sentido (que sería un modelo ideal de coordinación cívico-militar), o si en el caso específico tiene un cierto margen de actuación y recursos para prestar un apoyo eventual (por ejemplo, un transporte en helicóptero de personal humanitario para evaluar necesidades, o cooperación para montar tiendas de desplazados, como se han dado algunos casos). De esto último existe cierta experiencia, p. ej., apoyo eventual a organismos como Cruz Roja, ACNUR, etc., que se suele coordinar vía CIMIC. Volveremos a esta cuestión en el apartado final del trabajo.
- **Preferencia por el uso de medios militares en actuaciones de asistencia indirecta y apoyo de infraestructuras (ayuda directa como excepción)**

Si finalmente las autoridades competentes deciden la intervención de unidades militares en apoyo a las actuaciones humanitarias, es necesario clarificar con antelación qué tipo de actuaciones deben/pueden llevar a cabo y cuáles (en principio) no. No todas las actuaciones reciben la misma valoración o están igualmente justificadas, sobre todo desde el punto de vista del interés en preservar el espacio humanitario.

Las Directrices de Oslo establecen tres categorías diferentes de asistencia humanitaria, dependiendo del grado de contacto con la población, a la hora de decidir el grado apropiado en que deben involucrarse las fuerzas militares en estos dispositivos:

1. Asistencia directa, que implica la distribución de material humanitario o servicios cara a cara con la población civil.
2. Asistencia indirecta, que comprende actividades como el transporte de material y/o personal humanitario.

3. Apoyo de infraestructuras, es decir, tareas como la reparación de carreteras, generación de electricidad, etc., que ayudan a las actividades de socorro, aunque tienen un mayor alcance.

Es una distinción de tipos de ayuda muy importante en este trabajo, particularmente a la hora de valorar experiencias recientes.

La participación de las FAS españolas en el dispositivo de emergencias de AECID (o Cruz Roja) analizado antes, tratándose de apoyo logístico mediante el transporte de material y personal sanitario, encaja en la categoría de asistencia indirecta. Por otro lado, las unidades militares de la OTAN desplegadas en Pakistán con ocasión del terremoto de 2005 llevaron a cabo tareas de asistencia directa, indirecta (como transporte) y reconstrucción de infraestructuras básicas para la población afectada (carreteras, generación eléctrica, etc.).

En esta toma de decisiones, hay que partir de los criterios ya vistos, como, por ejemplo, que, en principio, el trabajo humanitario debería ser realizado por las organizaciones correspondientes, y todo apoyo militar tener un carácter complementario para cubrir necesidades urgentes y ser utilizado únicamente como último recurso. Adicionalmente, y como norma general, conforme a las Directrices de Oslo (p. 32 iv), el apoyo militar no debería comprender “en la medida de lo posible” asistencia humanitaria directa (entrega de alimentos a la población, atención sanitaria de la misma, etc.). Esta insistencia en excluir las tareas de ayuda militar directa es una constante tanto en las Directrices de Oslo como en las DEC, y responde al imperativo de mantener en lo posible la distinción entre los roles y funciones “normales” de unos y otros actores.

Las Directrices buscan, pues, limitar la participación militar a labores de asistencia indirecta y misiones de reconstrucción de infraestructuras (ptos. 38, 80), dejando los supuestos de entrega directa de ayuda a casos muy concretos. Se entiende, por tanto, que en supuestos excepcionales sería permisible recurrir a la ayuda directa por medios militares, si se satisfacen los otros criterios y lo justifican las circunstancias concretas.

Algunas de las actuaciones de ayuda directa llevadas a cabo por fuerzas militares en los casos examinados en el Anexo 3 se justificarían por las circunstancias excepcionales y la regla del último recurso (particularmente, la entrega directa de ayuda, en su caso, con helicópteros militares o actuaciones de evacuación). Sin embargo, es opinable que otras actuaciones cumplieran estos requisitos. Por otra parte, la práctica de las principales organizaciones, como veremos más adelante, tiende a enfocar la

participación militar en forma de ayuda indirecta (puentes aéreos, por ejemplo) o actuaciones en infraestructuras (es el caso de la reconstrucción de carreteras y centros de salud).

- **Normas de neutralidad y distinción de militares llevando a cabo actuaciones humanitarias**

Junto con estos criterios para el empleo de medios militares en operaciones de asistencia humanitaria (último recurso, liderazgo civil, asistencia no directa como norma, etc.), las Directrices de Oslo establecen también otras condiciones sustantivas dirigidas, en último término, a preservar la neutralidad del espacio humanitario.

En primer lugar, la garantía de que, en principio, los medios militares que pertenezcan a fuerzas que participen en combates en la zona afectada o que puedan ser percibidas como beligerantes no serán usados en apoyo a actividades humanitarias de la ONU. La intención de las Directrices de Oslo es que si se va a recurrir a un instrumento como las fuerzas armadas, este apoyo sea prestado por fuerzas, por así decirlo, lo más neutrales posible⁵⁵. Aunque de nuevo esta regla debe matizarse, pues, se centra en operaciones de apoyo a actuaciones humanitarias de NU; en el plano general, la duda se plantea habitualmente en casos donde el ejército local tiene un papel discutible en la región, como ocurría, por ejemplo, con el ejército indonesio en Aceh tras el tsunami, aunque su mandato se adaptó para atender exclusivamente las tareas de emergencia. Otra vez estamos ante una regla general, que desde luego, en muchos casos, admitirá excepciones.

La segunda norma en relación con la neutralidad es que el personal militar extranjero que participe en misiones humanitarias de emergencia deberá ir en principio desarmado, correspondiendo la garantía de su seguridad y protección al Estado afectado (ptos. 29, 38, etc.). Esta cuestión suele sustanciarse en los Acuerdos sobre el Estatus de las Fuerzas (SOFA) entre las autoridades del Estado que presta el apoyo y las del Estado que lo recibe⁵⁶, y es crucial para no confundir a la población local sobre el cometido de los militares presentes en el escenario. Es decir, no sólo se trata de que se distingan de los civiles, sino también de otras fuerzas militares (como señalan las

55 De ahí, por ejemplo, normas como la contenida en el p. 42, que establece que “bajo ninguna circunstancia esta solicitud de medios MCDA será interpretada como un apoyo a ninguna operación militar o será usada como justificación para llevar a cabo operaciones de combate, recurrir al uso de la fuerza o la violación de la soberanía estatal”.

56 Las Directrices contienen modelos de SOFA para garantizar que estos trámites se lleven a cabo con celeridad, en una situación de emergencia.

Directrices de Oslo en otros apartados). Siendo una cuestión sensible que un ejército confíe al de otro país su seguridad, ésta es una regla que normalmente es respetada por las fuerzas militares, las españolas en concreto (y así lo confirmaron oficiales españoles consultados por operativos como el de Indonesia y Cachemira).

Si se opta finalmente por el empleo de medios militares, las Directrices establecen una serie de reglas específicas según se trate de medios desplegados en apoyo a NU o recursos de Otras Fuerzas Desplegadas. El criterio fundamental de la distinción reside en el grado de control de la ONU y sus agencias humanitarias sobre estos recursos. Si los medios y unidades militares participan con el fin exclusivo de tomar parte en el dispositivo de emergencia en apoyo de las agencias de NU a petición de éstas, y son puestas bajo su control⁵⁷, las Directrices las denominan UN-MCDA. Por el contrario, si hablamos de fuerzas desplegadas en la región dentro del marco de otras misiones (de paz, por acuerdos bilaterales, en apoyo de otras organizaciones internacionales, etc.) estamos hablando de Otras Fuerzas Desplegadas. Este último caso, como hemos dicho, es el más habitual de participación militar en asistencia humanitaria de emergencia.

Respecto a UN-MCDA, las Directrices recuerdan la norma sobre el control civil de la operación en su conjunto, antes explicada, y la idea de que la asistencia militar en estos casos debiera ser indirecta y en misiones de apoyo a infraestructuras, limitándose la posibilidad de asistencia directa al “caso por caso” y conforme al criterio básico de último recurso; en ese caso, es especialmente importante que el personal militar actúe desarmado (p. 41). Satisfechas estas condiciones, el personal militar desarmado al servicio de agencias humanitarias de NU puede apoyar la totalidad de actividades humanitarias. Están, además, obligados a distinguirse de otras fuerzas enmarcadas en operaciones militares (incluidas las de pacificación); para ello, las Directrices de Oslo les permiten el uso de símbolos de NU o de las agencias de la ONU de las que se trate.

En cuanto a Otras Fuerzas Desplegadas, de una lectura de las Directrices en su conjunto se llega a la conclusión de que los criterios para el recurso a medios/fuerzas desplegadas por otros Estados y organizaciones internacionales (Otras Fuerzas Desplegadas) son aún más exigentes, dado el menor control ostentado por NU, así como el mayor riesgo para la percepción de la neutralidad de las operaciones humanitarias⁵⁸. Por

57 Ptos. 3, 4, 11 y 36.

58 La idea latente es que su participación en ayuda humanitaria podría perjudicar el espacio humanitario, puesto que su presencia puede responder a otros motivos políticos y/o militares. Tal y como se dice en las DEC, el empleo de medios militares de Otras Fuerzas Desplegadas es aún más problemático en estos casos. Sin embargo, también se reconoce que estas fuerzas, cuyo objetivo primario no suele ser AH, pueden disponer de recursos necesarios para una emergencia que “no deberían ser ignorados”.

ello, las Directrices plantean esta posibilidad como una decisión del coordinador o responsable humanitario de NU caso por caso, siempre que haya una petición, y sólo cuando el *modus operandi* de estas fuerzas se adecue a las circunstancias de la operación y respete los principios humanitarios (p. 44). Se entiende que la participación de estas fuerzas tiene que ser aún más limitada y para necesidades inmediatas muy específicas.

- **Procedimientos para canalizar medios militares en el marco de NU y pautas para la coordinación y actuaciones sobre el terreno**

En línea con la idea de que el recurso a medios militares en operaciones de emergencia sea efectivo y coordinado, las Directrices recogen también una serie de pautas formales de procedimiento al respecto. En último término, se busca centralizar el proceso en la OCHA y su CMCS, de modo que se eviten mecanismos *ad hoc* y/o no coordinados.

En primer lugar, conforme a este modelo, correspondería en principio a los coordinadores humanitarios o al responsable de OCHA decidir sobre su uso, previa petición de las autoridades nacionales o agencias humanitarias. Por otra parte, la organización mundial busca centralizar en la CMCS la gestión y movilización de estos recursos. Esta oficina, como hemos visto y señalan las Directrices, dispone al efecto de un directorio de medios militares y de defensa civil⁵⁹ potencialmente disponibles en función de los desastres⁶⁰, junto con un registro de personal de enlace formado en coordinación cívico-militar que puede desplegar en estos casos. En teoría, la CMCS puede contactar a potenciales Estados contribuyentes (u organizaciones internacionales como la UE) y, sobre la base de datos proporcionados, solicitar recursos concretos para hacer frente a los requerimientos de ayuda, siendo toda participación voluntaria.

La coordinación de los recursos en operaciones de emergencia es, evidentemente, una necesidad que continúa en el terreno. Por ello, cuando se trata de respuestas ante desastres naturales, las Directrices mencionan el papel central que juegan los equipos UNDAC y, en su caso, los centros de coordinación que la OCHA establezca en el terreno. Por otra parte, recomiendan el intercambio de personal de enlace dentro de este marco (p. 92). En este sentido, las Directrices ponen gran énfasis en la necesidad de coordinación cívico-militar, mediante el intercambio de información en áreas como logística, seguridad, transporte o comunicaciones, y también el intercambio de personal de enlace.

59 Directorio MCDA del Registro Central de Capacidades para la Gestión de Desastres.

60 Como veremos, existen directorios similares en las estructuras de gestión de emergencias de la UE y la OTAN.

El alcance práctico de estos procedimientos se ha revelado por ahora un tanto limitado. Las decisiones sobre el envío de medios militares son procesos esencialmente bilaterales. Por otra parte, otras agencias de NU tienen sus propios procedimientos y acuerdos para recurrir a medios militares, ante los límites de OCHA. La CMCS y a veces el coordinador de NU en la zona, a pesar de las responsabilidades que, en teoría, les atribuye este sistema, han desempeñado un papel más bien residual en cuanto a la canalización de medios militares y la coordinación entre agencias civiles y militares sobre el terreno. Aparentemente, varias solicitudes de medios militares de la CMCS en la catástrofe de Pakistán ni siquiera obtuvieron respuesta.

Otras pautas establecidas por las Directrices son las relativas al respeto de la cultura, religión y leyes de la población afectada (un aspecto que ha demostrado ser delicado en algunos escenarios de emergencia) y la rápida transferencia de responsabilidades a la autoridad civil. También recogen una serie de reglas para facilitar el tránsito y acceso de los medios militares a la zona afectada por la catástrofe, normas sobre inmunidades, etc.

B) Breve referencia a la doctrina de NU en Emergencias Complejas: las DEC 2003 y el *Reference Paper* (Documento de Referencia) del IASC

Si bien, como aclaramos en la introducción, los dispositivos de respuesta y la coordinación cívico-militar ante emergencias complejas escapan en parte al objeto principal de este documento, nos referiremos brevemente a las directrices existentes en este ámbito, lo cual es necesario para obtener una visión global del sistema de Oslo. Además, uno de los problemas que presentan las Directrices de Oslo en los casos más recientes es que, previstas para tiempos de paz, teóricamente no cubren las “zonas grises” de desastres naturales en contextos de conflicto o conflicto latente. En la práctica, ello no quiere decir que no se puedan aplicar en esos casos ni que alteren sus principios fundamentales; pero, en cambio, puede requerir que las autoridades responsables interpreten su alcance caso por caso, teniendo en cuenta también, y además de otras normas aplicables (de la OTAN, la UE, mandatos, etc.), las precauciones adicionales que introducen las DEC⁶¹ y el documento de referencia del Comité Permanente Interagencias⁶².

61 De hecho, las Directrices de 2003 afirman que el documento puede ser de utilidad “en otras emergencias a gran escala” (p. 11).

62 En este tema de la coordinación cívico-militar en operaciones complejas existen otros documentos que completan los mencionados, tales como el documento de Política de Coordinación Cívico-Militar del Departamento de Operaciones de Paz de NU (septiembre de 2002); las directrices generales para la Interacción entre el Personal de NU y los Representantes Militares y Civiles del Poder Ocupante en Iraq (de mayo de 2003), etc.

Las Directrices de 2003, relativas a las emergencias complejas afirman, al igual que las Directrices de Oslo, los principios humanitarios básicos (humanidad, imparcialidad y neutralidad), la regla del uso de medios militares como último recurso, el control civil de la operación humanitaria en su conjunto (sin que se extienda al mando sobre los medios militares, aspecto que ya hemos matizado), que el personal militar en tareas humanitarias debe ir desarmado, el énfasis en evitar la participación militar en tareas de asistencia directa en la medida posible, etc. (ptos. 7, 22, 26, etc.).

No obstante, dado que la utilización de medios militares para ayuda humanitaria en escenarios de conflicto puede ocasionar un riesgo aún mayor y más grave al espacio humanitario que en situaciones de paz (que perjudique el acceso a la población, en ésta u otras crisis, o que se traduzca incluso en ataques a trabajadores civiles, etc.), las Directrices subrayan que es una decisión que debe tomarse “con sumo cuidado”. De la lectura de las DEC se deduce que el juicio ideal que todo responsable político (y/o el responsable de NU en cuestión) debería hacer sobre el envío y uso de medios militares en una emergencia compleja consistiría en valorar, por una parte, el riesgo que para el espacio humanitario podría suponer en ese momento o en el futuro, y, por otra, la urgencia de las necesidades de la población afectada y la capacidad que pueden aportar los medios militares para atenderlas (p. 32).

Para adoptar esa decisión, las DEC 2003 añaden unos criterios adicionales; entre ellos, distinguir el tipo de fuerza militar según el tipo de misión que esté cumpliendo en el terreno (misión de paz de la ONU, de otras organizaciones de seguridad, misión de combate), lo que condicionará si es apropiado utilizarla o no en tareas humanitarias (p. 5). Es decir, no es lo mismo, por ejemplo, una fuerza de pacificación de NU que una fuerza militar extranjera en operaciones hostiles. Dicho esto, incluso en casos en que esas fuerzas no cumplan plenamente los requisitos de neutralidad, las Directrices reconocen de forma realista que a menudo esas fuerzas tienen recursos “que no pueden ser ignorados” y que “podrían ser extremadamente útiles en una emergencia” (p. 36).

Ése fue, por ejemplo, el dilema de una relevante ONG española que en Indonesia aceptó el apoyo marítimo prestado por marines americanos de maniobras en la zona, que les permitieron el transporte de material pesado a Banda Aceh, siendo el único recurso disponible en esos momentos de urgencia⁶³.

63 En cuanto al supuesto de base, la situación de conflicto con insurgencia en Aceh no es un supuesto de paz realmente (como asumen las Directrices de Oslo), pero difícilmente puede ser catalogado como emergencia compleja, pues la emergencia humanitaria estaba originada en un desastre natural y no en el conflicto latente en la región. Por otra parte, y aunque el ejército indonesio otorgó seguridad a las agencias civiles y militares presentes, las actividades de la insurgencia pararon en la fase de emergencia.

En general, las Directrices de 2003 inciden en mayor medida en la necesidad de coordinación cívico-militar mediante enlaces, intercambio de información en las estructuras correspondientes y otros mecanismos. Contienen, por otra parte, prescripciones parecidas a las Directrices de Oslo, según se trate de fuerzas específicamente bajo control de NU u otras fuerzas desplegadas.

Por su parte, el Documento de Referencia del Comité Permanente Interagencias de 2004⁶⁴ completa las DEC, desarrollando pautas concretas para la coordinación cívico-militar en escenarios de conflicto armado. Este documento recoge el imperativo de preservar el espacio reservado a los actores humanitarios (civiles de organizaciones locales, regionales, ONG, etc.) y la independencia de su labor⁶⁵. Asimismo, reconoce la importancia de la coordinación cívico-militar (para compartir información, reparto de tareas, etc.) como responsabilidad compartida, que adquirirá un carácter diferente según las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la misión llevada a cabo por la fuerza militar, pudiendo ser de simple coexistencia o cooperación. Reconoce también las especiales capacidades que las fuerzas militares pueden ofrecer en la entrega de asistencia (medios logísticos o personal), siempre que se respete el *expertise* del personal humanitario al identificar necesidades, etc. (p. 15).

En la misma línea, este Documento de Referencia (*Reference Paper*) tras reiterar los principios de neutralidad e imparcialidad, matiza su alcance al sostener que en algunos casos la necesidad y el objetivo clave de proveer de ayuda a poblaciones en peligro (objetivo básico del principio de humanidad) puede requerir una perspectiva pragmática (p.18). El *Reference Paper* del IASC contiene, en fin, una serie de consideraciones prácticas sobre coordinación cívico-militar, como el establecimiento de mecanismos de enlace entre las fuerzas militares y la comunidad humanitaria; el uso de medios militares en operaciones humanitarias como último recurso y bajo liderazgo civil; desaconseja a las fuerzas militares llevar a cabo asistencia de manera separada, salvo casos de extrema necesidad, y recuerda, en fin, que un papel militar en este ámbito debiera limitarse a garantizar un entorno seguro para la asistencia humanitaria.

64 *Civil-military Relationship in Complex Emergencies*, IASC *Reference Paper* (junio de 2004).

65 Esta preocupación es más acentuada aún en los *positions papers* sobre relaciones humanitario-militares del Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (*Steering Committee for Humanitarian Response*), que agrupa a organizaciones humanitarias como Care, ICRC, etc. Aunque no los estudiaremos por separado, decir nada más que contienen pautas muy exigentes sobre las condiciones en las cuales las fuerzas militares pueden llevar a cabo AH (señalando que son “circunstancias excepcionales” y “raras”), priorizando los principios de independencia y neutralidad.

3. Los principios para la Buena Donación Humanitaria

La nueva Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española sienta las bases para la implantación en España de las iniciativas internacionales más recientes en ayuda humanitaria, en particular, la Buena Donación Humanitaria o *Good Humanitarian Donorship* (GHD).

La GHD es una iniciativa relativamente nueva, apoyada por ahora por veinticuatro gobiernos, entre ellos, los principales donantes, la mayoría de los países europeos y la Comisión Europea. Sus miembros se comprometen a promover principios y buenas prácticas en este ámbito con el fin de mejorar la eficacia, eficiencia y responsabilidad en la financiación y la implementación de la AH. Es importante para España, que se adhirió a la misma a fines de 2004 y cuyos principios básicos recoge en el PD y en la EAH. Además, el nuevo Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria, de enero de 2008, al que nos referiremos en el siguiente apartado, apoya la GHD, por lo que es probable que el resto de los Estados miembros de la UE se acaben incorporando a ella.

La GHD se traduce en los 23 Principios y Buenas Prácticas de Acción Humanitaria⁶⁶ que deben servir de referencia para la AH de los miembros participantes. Los Principios parten de una noción amplia de acción humanitaria, similar a la contenida en el marco normativo español. Así, conforme a los principios 1 a 3 de la GHD, la acción humanitaria comprende la dimensión preventiva (“prevenir y fortalecer la preparación ante crisis por acción humana o desastres naturales”); la protección de civiles y

66 Aprobados por la Conferencia Internacional de Estocolmo en 2003.

“aquellos que ya no toman parte en las hostilidades”; la vertiente asistencial (“proveer de comida, agua, material sanitario”, etc.); y el respeto a los principios humanitarios clásicos de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

Centrándonos en la coordinación cívico-militar en operaciones de respuesta humanitaria de emergencia y el uso de medios militares en general, la GHD suscribe las directrices y principios de acción humanitaria adoptados por la ONU y las agencias humanitarias, en concreto, las Directrices de Oslo y las DEC (p. 20). En este sentido, afirman el liderazgo de las organizaciones civiles en las actuaciones humanitarias, “particularmente en áreas afectadas por conflicto armado” (p. 19), añadiendo que, cuando los medios militares sean utilizados como apoyo a las tareas humanitarias, se ha de asegurar que tal uso sea conforme con el Derecho internacional humanitario y los principios señalados.

Dado el papel central que la GHD ostenta en la Cooperación Española y la obligación de los miembros de esta iniciativa de adoptar planes de implementación de sus principios –España, a día de hoy, aún no lo ha hecho–, esta iniciativa deberá ser tenida en cuenta al analizar posibles reformas al marco español de AH. En cualquier caso, hay que recalcar que España ha asumido el compromiso de respetar las Directrices de Oslo en materia de participación militar en emergencias humanitarias, entre otras pautas normativas.

4. El papel de la Unión Europea en emergencias naturales: normativa y marco institucional relevantes

4.1 La Política Europea de Respuesta a Desastres

Una vez examinado el marco normativo de NU y las Directrices de Oslo, abordamos el papel de la Unión Europea en el ámbito de la participación militar ante catástrofes naturales y sus implicaciones para España. Ya hemos visto que existe un área de convergencia entre la cooperación al desarrollo y el entramado de seguridad y defensa, concretado en organizaciones multilaterales (la UE y OTAN), por cuya participación España adquiere compromisos de diversa naturaleza.

La UE contempla entre las posibles misiones de sus fuerzas militares de reacción rápida, aún en fase embrionaria, misiones humanitarias (aspecto que también recoge el Tratado de Lisboa). Cabría pensar, además de en emergencias complejas, en la hipótesis del despliegue de parte de estos efectivos en contextos de catástrofes naturales, al igual que la OTAN desplegó eventualmente parte de sus componentes de la *NATO Response Force* (NRF) en Pakistán. No obstante, hoy en día esto sigue siendo hipotético y desborda el alcance de este trabajo.

Sí que tenemos que profundizar, sin embargo, en los mecanismos institucionales de la Unión de respuesta a crisis humanitarias provocadas por catástrofes naturales, que admiten un eventual apoyo militar de los Estados miembros; y en los principios y estándares de la Unión en esta materia, que asumen las directrices internacionales básicas.

Los mecanismos y procedimientos de la Unión relevantes para este estudio son la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) y el Centro de Información y Control (MIC), ambos dependientes de la Comisión y, en su caso, el apoyo de la Secretaría General del Consejo a través del Estado Mayor de la UE (EUMS).

En primer lugar, siendo la cooperación al desarrollo una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE (art. 179 TCE), la principal institución comunitaria en materia de ayuda humanitaria es la Comisión, a través de su Dirección General ECHO, que implementa los programas de AH de la UE en terceros países y coordina sus actuaciones con OCHA. La labor humanitaria de la UE, a través de apoyo financiero o ayuda directa a víctimas de desastres naturales y/o emergencias complejas, representa un porcentaje muy elevado de la asistencia humanitaria global. Hay que mencionar también el Mecanismo Comunitario de Protección Civil, integrado en la DG de Medio Ambiente de la Comisión, y, en concreto, el citado MIC, que coordina operaciones de protección civil (incendios, etc.) en el espacio comunitario y en terceros países. Mencionamos conjuntamente aquí ambas estructuras –a pesar de que este trabajo tiene como objeto específico el apartado humanitario–, puesto que en el ámbito comunitario las dos forman parte de la política europea de respuesta ante desastres; política que recoge las capacidades de la UE en materia de respuesta ante desastres en general, por tanto, acción humanitaria y protección civil⁶⁷ (incluida la respuesta ante ataques terroristas graves)⁶⁸.

Estos últimos años viene desarrollándose una verdadera política europea en esta línea, fundada en una visión holística y vertebrada a través de diversos medios y capacidades para responder a eventos con efectos graves en las poblaciones civiles. Estos medios incluyen mecanismos civiles y el uso de medios militares en apoyo a la respuesta civil tanto para desastres naturales a gran escala como para casos de ataque terrorista. En concreto, desde 2006 existe un mecanismo para contribuir con medios militares de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en operaciones humanitarias civiles de la UE. Un elenco amplio de recursos y políticas basado en el principio de coherencia entre instituciones y políticas, reflejado en el nuevo Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria⁶⁹.

67 Véase, por ejemplo, el documento de la presidencia austriaca de 2006, “Reforzando las capacidades de la UE de respuesta ante crisis y emergencias” (10551/06, 15 de junio de 2006), donde se habla de emergencias, crisis y desastres naturales o causados por el hombre (*man-made*).

68 En el cual se incluye el supuesto de ataques con armas químicas, biológicas, radiactivas y nucleares.

69 Esta sección ha sido completada con información obtenida en entrevistas con un responsable de la Célula Cívico-Militar del EUMS, en verano de 2008.

4.2 El potencial apoyo militar, a través del EUMS, a operaciones humanitarias civiles de la UE

Como es sabido, en el marco de la PESD, el Consejo puede aprobar, entre otras acciones, misiones de pacificación, de apoyo a la paz o incluso de intervención rápida –las llamadas misiones Petersberg (arts. 17 y ss. del TUE)–. Estas misiones pueden incluir un componente humanitario y civil. La UE, sin embargo, distingue expresamente en estas misiones de gestión de crisis el posible apoyo militar a dispositivos humanitarios civiles ante desastres en el exterior⁷⁰, en el que el papel principal corresponde a la Comisión y a los órganos correspondientes de los Estados miembros.

A raíz de las catástrofes de 2005, de sus consecuencias y de la disparidad de respuestas a que dieron lugar en la comunidad internacional, la UE, siguiendo una serie de propuestas del actual secretario general/alto representante de la PESC, Javier Solana⁷¹, ha buscado reforzar sus mecanismos de asistencia en el exterior, incluyendo el establecimiento de dispositivos de apoyo militar. Así, a lo largo de 2006, el Consejo aprobó (o “tomó nota” de) estas propuestas, relativas a la utilización de medios militares en apoyo a operaciones de respuesta de la UE y su coordinación por los órganos relevantes de la PESD (EUMS). Estas opciones se sustanciaron en dos documentos de la Secretaría General del Consejo:

1. El documento sobre el marco general para el uso de medios militares de transporte de los Estados miembros e instrumentos de coordinación PESD en apoyo a la respuesta de la UE ante desastres⁷² (en adelante, la propuesta sobre transporte militar).
2. El documento sobre apoyo militar a la respuesta de la UE ante desastres, identificación y coordinación de medios y capacidades disponibles⁷³.

70 A título de ejemplo, el documento de la Secretaría 9462/3/06, aprobado por el Consejo en octubre de 2006, excluye explícitamente en el apartado 7 este tipo de operaciones de su ámbito.

71 Propuestas impulsadas al final de la presidencia británica tras Hampton Court y planteadas por el Dr. Solana en una primera versión en marzo de 2006 (“Sugerencias relativas a medios de la PESD para mejorar las capacidades de respuesta a desastres de la UE”, S063/06).

72 *General Framework for the Use of Member States military or military chartered Transportation Assets and ESDP Coordination Tools in Support of EU Disaster Response* (doc. 8976/06, de 4 de mayo de 2006).

73 *Military Support to EU disaster response: Identification and Coordination of available assets and capabilities* (doc. 9462/3/06, aprobado por el Consejo el 25 de octubre de 2006).

Ambos documentos se prepararon en relación con desastres en general (naturales y por acción humana), aunque de su lectura y del contexto en el cual se aprobaron se deduce que están pensados sobre todo para los casos de desastres naturales graves y en su fase inmediata, inicial⁷⁴. En su elaboración participaron, entre otros, los servicios de la Comisión (ECHO), grupos de trabajo y comités sobre desarrollo y protección civil.

Este sistema para la posible utilización de medios militares de los Estados miembros y las estructuras de la PESD en operaciones de ayuda de emergencia gira en torno a una serie de principios fundamentales:

- El carácter complementario y de apoyo adicional de los medios militares al esfuerzo civil, así como al papel principal de las instituciones responsables en la UE (la Comisión y su ECHO y, en su caso, el MIC) u OCHA. Por ello, ambos documentos proclaman el respeto a los principios de asistencia humanitaria antes tratados (ayuda humanitaria prestada en base a necesidades y sin discriminación, uso de medios militares como último recurso, etc.) y a las Directrices de Oslo y las DEC. Asimismo, mantienen el imperativo de que sea la oficina responsable de la Comisión la que siga recibiendo solicitudes de ayuda internacional y decidiendo el modo de respuesta.
- La disponibilidad de estos medios dependerá, además y en todo caso de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros (lo cual, veremos, condiciona mucho su implementación), sin que implique, por otra parte, el desarrollo de nuevas capacidades específicas. Se trata, por el contrario, de aprovechar y coordinar mejor las ya existentes o en fase de desarrollo, por medio de los Objetivos de Helsinki 2010, etc.
- El reconocimiento de la contribución crítica que los medios militares, en particular los de transporte, pueden prestar en operaciones de respuesta ante catástrofes repentinas. Los documentos asumen que el recurso a estos medios puede ser una necesidad en determinados supuestos, cuando la asistencia debe ser prestada de forma rápida y sin dilación, durante las primeras fases de una emergencia grave.

74 La propuesta sobre transporte militar subraya este supuesto varias veces (págs. 3, 7, 8, etc.). Así, afirma que la finalidad es “garantizar que las estructuras de la UE de gestión de crisis puedan hacer frente a las nuevas demandas incluyendo la respuesta ante desastres naturales... teniendo (la Unión) un amplio elenco de instrumentos para responder a desastres naturales”. Éste es el mismo alcance del segundo documento, que enumera en su Anexo A supuestos de desastres naturales (terremotos, tsunamis, inundaciones, etc.) y sólo uno provocado por acción humana, ataques por armas CBRN.

A) Medios militares de Estados miembros y coordinación PESD

El documento relativo al transporte militar parte de la importancia que en algunos casos pueden adquirir las capacidades de transporte estratégico para garantizar una respuesta humanitaria rápida, cuando las circunstancias hacen que sean los únicos que pueden acceder directamente a la zona del desastre; por ejemplo, mediante un puente aéreo como el realizado por el dispositivo de la OTAN a Pakistán tras el terremoto de 2005, analizado más adelante, o el llevado a cabo por un avión del MDE en un operativo de AECID en Nicaragua el pasado septiembre de 2007. El estudio se centra pues en el posible apoyo mediante transporte estratégico. Partiendo de estas premisas, el documento de la Secretaría plantea varias opciones en el marco PESD:

1. Contribuciones voluntarias por los propios Estados miembros de sus capacidades de transporte estratégico.
2. Contribuciones voluntarias de esas capacidades a través de acuerdos tipo chárter firmados por los Estados, esto es, aviones no propios de las FAS, sino medios civiles a los cuales recurren a veces los Ejércitos (dentro de un dispositivo militar). Esta opción evitaría en cierto modo recelos políticos o diplomáticos al uso de medios militares en estas tareas (aunque el propio informe reconoce que este problema es algo menor en supuestos de desastres naturales). Respecto a esta última posibilidad, el documento sugiere que los Estados podrían recurrir al acuerdo SALIS⁷⁵ (y también la Comisión a través de los participantes en él) para incrementar sus capacidades de transporte estratégico disponibles específicamente para desastres naturales, así como a otras opciones estudiadas por la Agencia Europea de Defensa. La idea que subsiste es que el desarrollo en el ámbito de la PESD de capacidades de transporte estratégico para operaciones de gestión de crisis –uno de los grandes déficits de las misiones europeas (como nos muestra la misión EUFOR Tchad/RCA este año)– beneficie también a los dispositivos de respuesta humanitaria de la UE en su conjunto.

En el aspecto de planificación y coordinación interinstitucional, el documento diseña una serie de procedimientos para que los órganos de gestión de crisis PESD puedan servir de apoyo a las actuaciones humanitarias de la UE. Apoyo, en principio, tras la previa petición de la Comisión o de NU a través de ella, que es, en todo caso, la institución a la que corresponde el liderazgo (a dife-

75 SALIS es un acuerdo contractual originado en el ámbito OTAN que pone a disposición de sus participantes el acceso a transporte aéreo, mediante horas de vuelo/periodo, para “exigencias nacionales” y operaciones de gestión de crisis de la UE o bien de la OTAN.

rencia del sistema PESD, donde es el Consejo en general el que marca las pautas). El EUMS y sus órganos adscritos pueden desempeñar así un papel de apoyo al ámbito civil. El procedimiento concreto diseñado para identificar y coordinar los posibles medios de transporte militar de los Estados de la UE es algo complejo y está actualmente en fase de revisión. En resumen, el EUMS, tras la solicitud de medios de ECHO o de Dirección General de Medio Ambiente (de la cual depende el MIC), puede ayudar a coordinar posibles capacidades nacionales, si así lo quieren los Estados miembros⁷⁶.

Por otra parte, el segundo documento de la Secretaría General del Consejo identifica una serie de medios y capacidades militares generales (no sólo transporte estratégico), que pueden resultar relevantes en respuesta a desastres a gran escala, a la vista de experiencias como el Katrina o el terremoto de Java (Indonesia) de 2006. De nuevo, el acuerdo de fondo es que estos medios pueden prestar un apoyo complementario al esfuerzo civil, en circunstancias específicas y para atender a tiempo las necesidades humanitarias más críticas en la fase inicial, respetando los principios y directrices internacionales (que el documento recoge)⁷⁷. Entre estos medios y capacidades de apoyo, el documento relaciona, entre otros, los siguientes, detallados en una lista⁷⁸:

- Transporte estratégico, por aire o por mar (de carga/personal humanitario, etc.).
- Transporte táctico, esto es, en el escenario del desastre (por ejemplo, por medio de helicópteros).
- Logística, lo que otros denominan apoyo a infraestructuras, (como capacidades de generación eléctrica, purificación de agua, etc.).

76 Dentro del EUMS, el punto de contacto primario para participación militar en respuesta a desastres es la Célula Cívico-Militar, si bien ante una petición específica de transporte, la Célula de Planificación de Movimiento de la UE (EUMPC) serviría de punto directo del mecanismo, al tener enlaces directos con los Centros de Coordinación de Movimiento Multinacional y la Comisión. El EUMS se coordinaría así, por un parte, con los Centros de Coordinación de Eindhoven y Atenas, que pueden identificar medios potencialmente disponibles de transporte aéreo y marítimo de varios Estados miembros participantes –a estas capacidades el documento las denomina el *EUMPC/MMCC network*–, y por otra con los Puntos de Contacto permanentes en los Ministerios de Defensa nacionales. A estos Puntos de Contacto les correspondería tramitar la petición en el plano interno y transmitir al EUMS/Comisión si se va a participar o no en el dispositivo de respuesta. Son los gobiernos quienes decidirán, en todo caso, un apoyo militar complementario o no.

77 Págs. 5 y 10.

78 Anexo C, “Lista de medios y capacidades militares relevantes”.

- Unidades médicas y/o equipos de campaña.
- Batallones de ingenieros.
- Capacidades y equipos de búsqueda y rescate (S&R).

Esta lista se tuvo en cuenta para la revisión en curso de la Base de Datos de medios y capacidades militares, gestionada por el EUMS. La Base de Datos Militares fue creada en su origen para la protección civil ante ataques terroristas, y adaptada en 2005 para cubrir todo tipo de desastres, incluidos los naturales. Las contribuciones de los doce Estados miembros participantes son, de nuevo, voluntarias. España participa en esta Base de Datos Militares con medios de la Armada y del Ejército del Aire, pero, al igual que países como Francia y Alemania, no proporciona datos de capacidades concretas, sino que estudia caso por caso las peticiones de apoyo que se puedan recibir⁷⁹.

En España, los Puntos de Contacto nacionales para el EUMS en caso de que se activara este mecanismo son, dentro de DIGENPOL, un oficial de la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil y el Centro de Situación. Si bien se contempla la posibilidad de recibir una solicitud directa del EUMS conforme sugieren ambos documentos, lo cierto es que a agosto de 2008 esto no ha pasado todavía. La forma normal, pues, de recibir una solicitud de este tipo de la UE es a través de la Dirección General de Protección Civil (Ministerio del Interior), que es a su vez el Punto de Contacto nacional para el MIC de la Comisión; la solicitud de la Dirección General de Protección Civil sería remitida a su vez al EMACON (y la Unidad Militar de Emergencias), igual que para el dispositivo existente con AECID y Cruz Roja España. El EMACON dispone de los datos sobre capacidades militares útiles en auxilio de poblaciones civiles, y de la misma manera que con el dispositivo nacional de emergencias, decidiría sobre la disponibilidad y conveniencia de prestar recursos en ese momento, transmitiéndose la respuesta vía DIGENPOL⁸⁰.

79 Respecto a la coordinación de estas posibles contribuciones, las solicitudes de medios militares por parte del Estado afectado o OCHA-NU recibidas por la Comisión, serían remitidas a la Presidencia del Consejo y al EUMS a través del Centro de Situación. Si se pone en marcha la capacidad de coordinación del EUMS (por medio, como se ha dicho, de la *EU Movement Planning Cell* para transporte y/o la Célula Cívico-Militar), el EUMS enviaría la solicitud de medios a los Puntos de Contacto nacionales correspondientes; éstos, si la respuesta es positiva, comunicarían las capacidades que podrían ofrecer para la asistencia humanitaria.

80 Fuente: Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, DIGENPOL-MDE (2008).

B) Casos prácticos del mecanismo: Argelia y Java (2006)

- **Inundaciones de Argelia (febrero 2006)**

Éste es el primer caso en el cual se activó el mecanismo, entonces en fase preliminar. El 10 y 11 de febrero de 2006 fuertes lluvias torrenciales provocaron inundaciones en Tinduf (Argelia occidental), que afectaron a varios campos de refugiados saharauis, destruyendo un 50% de los refugios y dejando unas 50.000 personas sin hogar. El MIC de la Comisión recibió una solicitud de ACNUR y de OCHA para el apoyo mediante transporte civil o militar de unas 2.000 tiendas y otro material humanitario desde Ammán (Jordania) hasta Tinduf. Se estimó que serían necesarios más de una quincena de vuelos para transportar toda la ayuda a la zona, por medio de aviones tipo C-130⁸¹. Siendo una operación civil, se activó el EUMS a petición del MIC. El apoyo militar, aceptado por NU y el Gobierno argelino, consistió en la aportación de aviones C-130 de algunos Estados miembros (Francia, Portugal e Italia), que realizaron vuelos entre Jordania y Argelia del 19 al 28 de febrero; consistió, por tanto, en transporte estratégico y coordinado entre NU, la Comisión y la Secretaría General del Consejo (EUMS) que permitió completar con éxito la operación el 3 de marzo, tras otros vuelos realizados por aviones norteamericanos y de Turquía.

España participó también en la operación humanitaria, pero no a instancias de la UE, sino de manera bilateral. El MDE colaboró activamente con AECID y con Cruz Roja Española mediante el operativo de emergencias examinado antes. Se pusieron a disposición de ambos organismos medios aéreos militares (tres aviones C-130) para el transporte de la ayuda humanitaria desde Torrejón a Tinduf, lo cual se tradujo en tres vuelos (los días 14, 16 y 24 de febrero). Por otra parte, se prestó la infraestructura de la Base de Torrejón para aviones civiles fletados por la Agencia y Cruz Roja los días 15 y 21.

- **Terremoto en Java, Indonesia (mayo 2006)**

El 27 de mayo de 2006 un poderoso terremoto golpeó la isla de Java, destruyendo cientos de edificios, servicios básicos, carreteras, etc., provocando unos 5.000 fallecidos y desplazando en torno a medio millón de personas. Indonesia solicitó ayuda a la UE, que activó el MIC. Varios Estados miembros, entre ellos España, ofrecieron asistencia humanitaria (en forma de material médico, de cobijo, equipos de reconocimiento, etc.). El MIC solicitó al EUMS apoyo de transporte militar para facilitar

81 OCHA también solicitó transporte aéreo estratégico al EADRCC, que es el órgano de la OTAN de coordinación de asistencia ante desastres, pero no hubo respuesta positiva.

el envío de la ayuda ofrecida. Si bien se activaron la Célula de Planificación de Movimiento y la Célula Cívico-Militar y se puso en alerta a los Centros de Coordinación mencionados, la solicitud de apoyo militar no recibió respuesta positiva. Las razones pueden ser varias: la enorme distancia de Europa a Indonesia, que requería de los Estados europeos un recurso militar tan escaso como el transporte estratégico; la potencial dificultad de coordinar las diversas ofertas de ayuda⁸², etc.

Además del apoyo financiero y sobre el terreno de la Comisión, algunos Estados, como Francia, utilizaron aviones militares de manera bilateral para enviar ayuda. La AH española también puso en marcha una operación de asistencia y el MDE colaboró con AECID ofreciendo la infraestructura y medios de la Base de Torrejón, desde la cual la Agencia fletó dos aviones Antonov con ayuda humanitaria para Java.

C) Conclusiones sobre el apoyo militar/medios PESD a operaciones de respuesta

La discusión en la UE muestra una cierta voluntad política de que los mecanismos de gestión de crisis de la PESD-UE puedan ser utilizados, en su caso, en apoyo a las misiones europeas de respuesta ante catástrofes graves. En principio, esto se quiere hacer con pleno respeto a los principios humanitarios (y las Directrices de Oslo) y con la idea de que el posible apoyo militar sea complementario a los esfuerzos de la Comisión y de los Estados miembros en casos muy específicos en los cuales concurren una serie de circunstancias –catástrofes a gran escala, repentinas y que excedan las capacidades civiles disponibles⁸³–, y pensando en actuaciones dirigidas a satisfacer las necesidades más críticas. En ese sentido, aunque desde cierto punto de vista podría verse como un intento de institucionalizar la participación militar en catástrofes, parece sensato delimitar con anterioridad pautas y procedimientos sobre las condiciones, medios y coordinación con agencias civiles, más que adoptar decisiones *ad hoc* que a veces resultan problemáticas en el terreno.

Por ahora, el alcance real de estos dispositivos de la UE parece más bien limitado. Aparte de los dos casos analizados (y sólo uno de ellos con respuesta positiva), a fecha de hoy no hay más en los cuales se haya solicitado apoyo militar al EUMS,

82 Estos esfuerzos de coordinación sí fueron llevados a cabo por la OTAN (hoy por hoy con mayor capacidad en este ámbito que la UE) en respuesta al huracán Katrina, que analizamos en el Anexo 3.

83 En palabras de un funcionario del EUMS, quien además mencionó la importancia de si esas catástrofes afectan o no a muchos nacionales europeos.

ni siquiera en catástrofes recientes como el ciclón Nargis en Myanmar y el terremoto en China, el pasado mayo⁸⁴. Por otra parte, respecto a la Base de Datos Militares, hay que tener en cuenta otros factores: a pesar de la teórica voluntariedad de todo el dispositivo, los Estados no quieren dar datos de capacidades concretas, dado que eso supondría un cierto compromiso que podría tener repercusiones, por ejemplo, de publicidad; no siempre hay medios disponibles y, aunque los haya, existe un núcleo de capacidades básicas “intocable” que los órganos responsables de Defensa consideran que, en principio, no se puede consagrar a otras cuestiones.

Asimismo, el actual interés de las instituciones europeas es potenciar las capacidades de respuesta civiles de la UE, y, en concreto, reforzar el MIC. En ese sentido han ido las últimas iniciativas de la Comisión y el Consejo desde 2007⁸⁵. Por ahora, el recurso a medios militares en el marco de la PESD quedará, pues, como una opción absolutamente excepcional, en esas circunstancias señaladas y caso por caso. La eficacia del mecanismo se está verificando este año a través de varios ejercicios en Bruselas relativos a la coordinación de respuesta ante catástrofes, en los cuales participa el EUMS.

4.3 Directrices europeas: el Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria

Es importante mencionar algunas de las últimas iniciativas de la UE sobre esta materia, dado que buscan impulsar una visión holística, integrando los organismos civiles y militares, según su función, con el fin de dar una respuesta europea eficaz frente a emergencias humanitarias. Desde finales de 2007 y durante todo 2008, esta reflexión se ha plasmado en el denominado Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria, aprobado el pasado diciembre en una declaración conjunta del Consejo, el Parlamento y la Comisión, y que prevé un plan de acción con medidas prácticas para su puesta en marcha. El plan, presentado por la Comisión, ha sido aprobado por el Consejo de Asuntos Generales el pasado 22 de julio.

De manera general, el Consenso muestra una visión común de la Unión sobre este tema, fundamentada en el respeto a los principios y directrices interna-

84 Estas catástrofes fueron seguidas de cerca por el EUMS, pero no se solicitó su apoyo.

85 De hecho, las Conclusiones del Consejo de AG del pasado 16 de junio sobre “Respuesta a Desastres” ni siquiera mencionan esta posibilidad, salvo una genérica referencia a la necesidad de respetar los principios humanitarios y las Directrices de Oslo (pfo. 8).

cionales (humanidad, neutralidad, etc.), el papel central en la materia de NU y OCHA, así como la coherencia de los distintos instrumentos que implementan la acción humanitaria de la UE (principio de coherencia de actuaciones). Entre otras cosas, el Consenso apoya las mejoras prácticas y suscribe los principios de la GHD.

Tiene especial relevancia el apartado 3.6 sobre el “uso de medios y capacidades militares y de protección civil”, dentro de la Sección relativa al “Marco Común para Prestar la Ayuda Humanitaria de la UE”. Este apartado recuerda, en primer lugar, que el uso de estos medios debe hacerse de manera acorde con las Directrices de NU que hemos examinado (las Directrices de Oslo y las DEC), para garantizar el respeto a los principios humanitarios básicos. Añade, además, que la UE fomentará una “comprensión común” de estas directrices, lo cual, vistos algunos interrogantes que muestra su aplicación, será bienvenido. Tras enumerar los instrumentos comunitarios de protección civil y su importancia para la ayuda humanitaria, el Consenso contiene las siguientes disposiciones principales en relación con los medios militares (ptos. 61 a 65), que en la práctica reafirman literalmente los principios básicos expuestos:

- Cabe recurrir a medios militares para ayuda humanitaria en condiciones “muy específicas”, “sobre todo para apoyo logístico y de infraestructuras, principalmente en el contexto de desastres naturales”. En el ámbito de la PESD, el Consenso menciona los dos documentos analizados en este trabajo, que mantienen su vigencia. Este apoyo, pues, debe ser solamente en circunstancias muy limitadas y como último recurso, transcribiendo literalmente las Directrices en este punto: “cuando no haya una alternativa civil comparable y sólo el uso de estos medios y capacidades puede atender una necesidad humanitaria crítica”.
- Se debe respetar la responsabilidad principal de las autoridades competentes del Estado afectado y el papel general coordinador de NU.
- Una operación humanitaria en la que participen medios militares tiene que mantener su naturaleza y liderazgo civil en su conjunto, sin perjuicio del mando y control militar sobre medios militares (norma cuyo alcance e interpretación hemos explicado al analizar las Directrices de Oslo).
- La coordinación cívico-militar entre actores civiles y militares es esencial. La Unión se compromete, además, a enviar oficiales de enlace cívico-militar en los dispositivos de respuesta.

4.4 Conclusiones. Marco institucional y normativo de la UE

Dado que la UE es la principal organización internacional de referencia para un país como España, y teniendo en cuenta su protagonismo en la acción humanitaria internacional, es importante para los responsables políticos y, en general, para los actores del sector humanitario español tener en cuenta tanto los mecanismos institucionales, como la política de la UE en la materia. Estos mecanismos son fundamentalmente civiles, si bien contemplan un eventual apoyo militar ante catástrofes, a través de los órganos de la Secretaría General del Consejo en circunstancias muy excepcionales (desastres a gran escala, repentinos, con medios civiles limitados, etc.); este apoyo se mantiene por ahora como una posibilidad (sólo utilizada realmente en un caso en 2006). Probablemente, la UE no va a potenciar en exceso estos instrumentos, entre otros factores por la escasez de medios militares hoy por hoy comprometidos en otras operaciones, y por el recelo no ya civil, sino del propio sector militar, a comprometer de manera más o menos regular recursos militares en operaciones de asistencia.

Para concluir esta sección, tiene un valor notable el Consenso Europeo en Ayuda Humanitaria, que suscribe las principales directrices internacionales en materia de apoyo militar ante emergencias humanitarias. Apoyo que circunscriben a casos muy concretos, como último recurso y fundamentalmente a través de apoyo logístico, como transporte, en escenarios de grandes desastres naturales.

5. Mecanismos de respuesta de la OTAN a emergencias humanitarias ante catástrofes

5.1 Contexto: la política de la Alianza de asistencia humanitaria ante desastres

Concluyendo el análisis del marco institucional relevante para la participación militar española en misiones de emergencia, haremos un recorrido muy breve por los mecanismos de respuesta ante desastres naturales de que dispone la OTAN, por varias razones. En primer lugar, porque conforme a lo que hemos denominado antes como el modelo “humanitario político-militar” (reflejado en la Ley Orgánica de la Defensa) y al concepto amplio de seguridad expuesto en la introducción del trabajo, la Alianza desempeña también un papel en este ámbito, que ha sido significativo en algunos operativos humanitarios muy específicos: el huracán Katrina y el terremoto de Pakistán, dos casos clave para extraer lecciones en cuanto a la participación militar en escenarios de desastres naturales. Y, por otra parte, porque España, como miembro activo de la Alianza, puede participar no sólo en misiones como la de Afganistán, sino también en los mecanismos de respuesta ante catástrofes, concretamente a través del Centro Euro-Atlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres (EADRCC).

El Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 (que quizá sea revisado en 2009) asume, de acuerdo con los conceptos amplios de seguridad empleados hoy en día, que las emergencias civiles a gran escala pueden suponer una amenaza para la seguridad y la estabilidad. Esto justificaría la participación de la Alianza en operaciones de asistencia humanitaria y, en su caso, el recurso a medios militares bajo

ciertas condiciones y límites. En esa línea, ya en el ámbito de las emergencias complejas, van también las misiones contempladas para las fuerzas de reacción rápida de la OTAN, la NRF (entre otras misiones humanitarias), otros documentos de la OTAN y su doctrina sobre cooperación cívico-militar, que forma parte de la doctrina de las FAS españolas.

En contra de lo que se pueda pensar, la participación e interés de la OTAN en el ámbito específico de las emergencias naturales no es reciente; se remonta ya a los años cincuenta, si bien en aquella época la preocupación básica era proteger a la población civil de los efectos de posibles conflictos en el contexto de la Guerra Fría. A lo largo de las siguientes décadas, la Alianza se fue dotando progresivamente de sistemas de asistencia entre sus miembros, frente a terremotos (como el de Italia en 1975), inundaciones y fenómenos similares, coordinando solicitudes de ayuda y medios ofrecidos. Desde los noventa, este papel se fue ampliando en gran medida debido a la gran diferencia existente entre las necesidades de asistencia y los límites de la organización, que en principio no podía actuar fuera de su área⁸⁶. Se planteó, por una parte, la necesidad de revisar los procedimientos –la denominada Política de la OTAN sobre Asistencia ante Desastres en Tiempos de Paz– para contemplar también solicitudes de organizaciones internacionales (OCHA, Comité Internacional de la Cruz Roja, etc.) de actuar en países fuera de la Alianza; y, por otra parte, la exigencia de reforzar la cooperación en este ámbito con los países socios del Partenariado para la Paz (los países del espacio post-soviético y Rusia). La OTAN reforzó su coordinación con NU y participó activamente en la elaboración de las Directrices de Oslo.

5.2 Participación de la OTAN en emergencias naturales: el EADRCC, principios y procedimiento

Los Planes de Emergencia Civil son los instrumentos de que se dota la Alianza para hacer frente a emergencias de varias clases, con el fin de asegurar el mejor uso de los recursos nacionales en apoyo de los objetivos de la OTAN⁸⁷. Comprenden no sólo el empleo de medios civiles y militares de la Alianza en dispositivos de emergencia por desastres naturales o tecnológicos, sino también otras áreas,

86 Por ejemplo, en el terremoto de Kirguistán de 1992, la OCHA (entonces UNDRO) solicitó ayuda a la OTAN, pero la Alianza no estaba habilitada para atender este tipo de solicitudes de organizaciones internacionales y sólo podía actuar fuera de área a petición de un Estado miembro. Finalmente, fue Turquía quien puso en marcha los procedimientos en nombre de Kirguistán.

87 OTAN, Manual 2001.

como el apoyo civil a los órganos militares en operaciones bajo el art. 5 (defensa colectiva), ayuda en operaciones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz, o protección de la población civil frente a ataques CBRN. Los documentos y políticas de referencia comprenden, además del citado Concepto Estratégico de 1999, la Política de la OTAN sobre Asistencia ante Desastres en Tiempos de Paz adoptada por el Consejo del Atlántico Norte, y la Política de Cooperación Práctica en el Campo de Asistencia Internacional frente a Desastres, que engloba a los países del Partenariado.

En general, la Alianza se limita habitualmente a coordinar, actuar de enlace y facilitar la asistencia de emergencia de y entre sus Estados miembros por medio de las estructuras y capacidades de que dispone. Las ventajas que puede ofrecer la participación de la OTAN residen, sin duda, en sus medios y capacidad logística, que permiten, por una parte, participar a países que de otro modo tendrían más dificultades para hacerlo, y por otra, facilitar la coordinación con el Estado afectado y/o NU. Entre los principios que rigen la política de la OTAN en esta materia, subrayamos los siguientes:

- El papel de la OTAN en la ayuda internacional es complementario al central de las NU y siempre a petición de esta organización o del Estado afectado, que permanece como responsable primario de la gestión de la ayuda cuando desastres de magnitud desbordan sus capacidades. La operación de asistencia a Pakistán (2005/06), el ejemplo por excelencia, fue realizada a petición de ese país y de NU.
- En este sentido, dado que este tema es sensible (máxime tratándose de una organización de naturaleza político-defensiva creada en los albores de la Guerra Fría), desde la OTAN se insiste en que “la Alianza no busca atribuirse un papel humanitario independiente”⁸⁸, sino, en todo caso, adicional al esfuerzo civil y de las organizaciones relevantes en ayuda ante desastres (sin que se produzca duplicidad de instrumentos).
- Este papel, en concreto del EADRCC, es, sobre todo, de coordinación de la ayuda internacional, si los Estados miembros deciden hacerlo a través de la Alianza.
- Los procedimientos operativos en vigor reafirman las Directrices de Oslo, la primacía de las autoridades locales en la respuesta, la obligación de las unidades militares de actuar desarmadas como regla general, etc.

88 *NATO Policy for Disaster Assistance in Peacetime.*

Los órganos de la OTAN encargados de las emergencias civiles son el Comité Superior de Planes de Emergencia Civil, bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte, y en concreto su instrumento operativo, el EADRCC, centro operativo 24/7 creado en 1998 que coordina las respuestas ante desastres naturales y *man-made* –incluidos ataques terroristas con armas CBRN– en el área Euro-Atlántica o, en su caso, fuera de ella, tras la autorización del Consejo. Corresponde, pues, al EADRCC, coordinar las solicitudes de ayuda con las posibles contribuciones que los aliados y socios del EAPC (es decir, países Aliados y países socios) pueden poner a disposición de entre una serie de capacidades militares y civiles (equipos médicos, de rescate, medios de transporte, etc.) que el EADRCC recoge en un inventario. Estas capacidades constituyen lo que se denomina Unidad Euro-Atlántica de Respuestas ante Desastres, activada caso por caso; y se pueden desplegar voluntariamente en casos de emergencia en países del EAPC o, muy eventualmente, fuera de su área si, como se ha dicho, así lo autoriza el principal órgano decisor de la OTAN, el Consejo del Atlántico Norte.

En cuanto al funcionamiento del operativo de respuesta OTAN por medio del EADRCC⁸⁹, éste sigue más o menos y con algunas peculiaridades pasos similares a los de los otros procedimientos ya analizados (de NU-OCHA y la UE). Tras recibir la solicitud de asistencia debida, el Centro consulta con OCHA-NU y, una vez efectuada la valoración de las necesidades de ayuda (por los equipos UNDAC o, en su caso, por equipos similares que el EADRCC puede desplegar en el terreno), transmite la solicitud de medios necesarios a aquellos Estados que hayan indicado su posible disponibilidad de antemano, añadimos “posible”, pues son siempre contribuciones totalmente voluntarias. Al igual que en el caso del EUMS, la solicitud se envía a Puntos de Contacto designados por los Estados miembros, que transmiten la decisión nacional sobre su contribución. El EADRCC coordina los ofrecimientos de ayuda con el Estado afectado, informando a OCHA. En cuanto al despliegue de la Unidad, los procedimientos operativos de la OTAN señalan la necesidad de enlace con las autoridades locales encargadas de gestionar la ayuda y, en su caso, con los dispositivos que pueda desplegar NU sobre el terreno.

Respecto a las actuaciones en el terreno, tras reiterar las Directrices de Oslo, estos procedimientos recuerdan que el control general de las operaciones en la zona afectada corresponde a las autoridades locales (*Local Emergency Management Authority* o *the tasking authority*), que normalmente asignarán las tareas a realizar por los equipos internacionales con el apoyo coordinador de NU. Los elementos

89 *Standing Operating Procedures for the Euro-Atlantic Disaster Response Unit*, (fuente: OTAN, 2008).

nacionales de la Unidad permanecerán, como suele ocurrir en estos casos, bajo control del Gobierno de su país de origen. Para garantizar una eficaz implementación de las operaciones de asistencia en esta primera fase de emergencia, estos mecanismos de la OTAN contemplan también la necesidad de que las unidades nacionales desplegadas establezcan enlaces con la *Local Emergency Management Authority* o centro de NU correspondiente, reforzados, en su caso, por oficiales de enlace del EADRCC, que debe permanecer informado en todo momento.

La OTAN, cuyos instrumentos en principio prevén todo tipo de desastres, en realidad actúa normalmente ante aquellos que entran más bien en el campo de la protección civil, a menudo incendios forestales y supuestos similares, y muy frecuentemente en países de Europa del Este⁹⁰, en los que el EADRCC desempeña un papel de apoyo, coordinador. La movilización de los recursos militares colectivos de la Alianza en operaciones internacionales de ayuda tras catástrofes, incluido, en su caso, el despliegue de efectivos militares sobre el terreno, se ha limitado por ahora a casos puntuales, como los desastres del Katrina y Pakistán (Anexo 3). Se trata de casos muy excepcionales, por lo que es discutible que hayan creado un precedente sólido, pues éste es un tema que divide mucho a los miembros de la OTAN, a lo que se añade la existencia hoy en día de otras prioridades estratégicas.

El punto de contacto del EADRCC en nuestro país es de nuevo la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, en DIGENPOL (MDE). Como en el caso de la Base de Datos Militares de la UE, España no da datos de capacidades concretas al inventario del EADRCC. Por otra parte, desde 2007 no se ha producido una respuesta positiva española a las peticiones del EADRCC para supuestos de protección civil referidos sobre todo a extinción de incendios forestales en verano (en Bulgaria, Macedonia, Albania, etc.). Sí se ha atendido a otros del MIC-UE que llegaron a través de Protección Civil. En los casos de incendios forestales señalados, DIGENPOL consultó con la Dirección General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente (de quien dependen funcionalmente los aviones del 43 Grupo de Fuerzas Aéreas), que consideró que la situación no justificaba prescindir de estos aviones en verano, tratándose de una operación a tan larga distancia. Por norma, DIGENPOL consulta al organismo correspondiente y responde a la OTAN⁹¹.

90 Por ejemplo, en julio y agosto de 2008 el EADRCC ha tramitado solicitudes de asistencia de Ucrania y Moldavia ante los daños causados por el desbordamiento de ríos, debido a las fuertes lluvias.

91 Fuente: Subdirección de Cooperación y Defensa Civil, DIGENPOL-MDE (2008).

6. Conclusiones y propuestas

En este apartado intentaremos resumir las principales conclusiones de este estudio en función de las cuestiones planteadas al principio del trabajo: la valoración de la participación militar en operaciones de ayuda internacional ante desastres naturales, la coordinación con otros actores, la toma de decisiones y cómo afecta todo ello al sistema español de AH de emergencia, aportando algunas propuestas concretas a este último aspecto.

6.1 Sobre la participación militar en misiones de AHE en el exterior

Dados los desafíos a los cuales se enfrenta el mundo actual en este ámbito (reflejados en una mayor frecuencia de desastres naturales, en primer lugar, y de desastres a gran escala, en segundo lugar), que afectan a la seguridad de grandes masas de población, el papel militar en la AHE es y va a seguir siendo una realidad en un futuro próximo; algo que reconocen la mayor parte de las organizaciones humanitarias, subrayan algunos documentos de la Cooperación Española y es aceptado a nivel internacional. En ese sentido, las actuaciones de las FAS españolas de los últimos años se inscriben en la tendencia general de los países del entorno⁹², y en las políticas diseñadas por las principales organizaciones multilaterales de las que España forma parte.

92 Esta tendencia es más acusada aún en países de Asia o África, donde, por una serie de razones, que van desde la total falta de capacidades civiles hasta doctrinas nacionales, el recurso al elemento militar ante desastres se ve como un recurso normal.

En principio, el apoyo militar en operaciones humanitarias en contextos de desastres naturales no tiene por qué ser intrínsecamente problemático si se parte de la necesaria **complementariedad** de unos actores y otros, bajo una idea de equilibrio de contribuciones al esfuerzo conjunto. Para ello **es necesario circunscribir las circunstancias de la participación de medios militares (“cuándo”), clarificar la toma de decisiones y coordinación (“cómo”) y las actuaciones concretas que pueden llevar a cabo (“qué”)**. La AH tiene mucho que ganar con esta complementariedad constructiva, partiendo de la base de que el objetivo último (como recuerda el DAC) es ante todo salvar y atender vidas humanas en riesgo.

Sobre las circunstancias específicas en las cuales puede ser necesaria o imprescindible la participación militar, y recordando las directrices vistas (como el Consenso Europeo) y experiencias adquiridas, serán:

- Supuestos excepcionales de desastres repentinos y a gran escala, que generan una emergencia humanitaria,
- En los que las capacidades civiles nacionales o internacionales no pueden atender a tiempo o de manera suficiente las necesidades críticas de la población afectada, en la fase inicial.

Supuestos donde coinciden una serie de circunstancias y donde la prioridad inmediata de salvar vidas puede prevalecer sobre otras cuestiones. No se trata, pues, de cualquier desastre natural, sino de casos como el tsunami del Índico, las inundaciones de Mozambique en 2000 o el terremoto de Pakistán de 2005. El papel normal de las FAS es, en opinión personal del autor, participar en operaciones de paz o de imposición de paz, apoyando las actuaciones humanitarias mediante la creación de un entorno de seguridad. El ámbito de las operaciones de paz, en el que también las necesidades son desgraciadamente abrumadoras, es un área en la cual los militares españoles cuentan ya con una gran experiencia y capacidad.

El problema es que es probable que, como hemos dicho, en lo que concierne a las catástrofes naturales, los supuestos excepcionales (catástrofes a gran escala, repentinas) sean de hecho menos excepcionales y se produzcan con más frecuencia en los próximos años, vista la preocupante tendencia y los efectos del cambio climático. Eso hará **más necesario el apoyo militar a los esfuerzos civiles**.

Hechos estos matices, **en esas circunstancias específicas, las fuerzas militares han desempeñado y podrán desempeñar en el futuro un papel sustancial de apoyo a las operaciones de ayuda internacional de emergencia**, y ése es un papel huma-

nitario, circunstancial sin duda, pero humanitario. Una contribución crítica en circunstancias graves y que, en líneas generales, ha sido efectiva en cuanto a sus objetivos básicos. Como hemos mencionado en el análisis de los casos de Pakistán y del tsunami, el uso de los medios militares en esos casos fue, además, acorde con algunos principios básicos de las Directrices de Oslo, como el respeto a la soberanía y autoridad de los gobiernos locales, la obligación de ir desarmados, etc.

Este papel eventual **no se extiende, sin embargo, a todas las actuaciones y todos los medios militares**. En algunos casos, hay actuaciones que están muy justificadas y que son necesarias dados los límites de las capacidades civiles. Otras son más discutibles, ya que, en palabras de un responsable de ayuda humanitaria, “el fin no siempre justifica los medios”. Por ello, es importante clarificar los medios y actuaciones militares que los responsables políticos pueden valorar a la hora de decidir un despliegue militar en escenarios en terceros países, teniendo en cuenta que **ello debe depender ante todo de las necesidades del caso concreto**. Fundamentalmente, son los siguientes:

- **Transporte aéreo al escenario y en el escenario** de ayuda, medios y personal humanitario. Transporte, por tanto, estratégico (como el llevado a cabo por aviones españoles a Indonesia, o por aviones de la OTAN a Pakistán en el puente aéreo), o táctico, intrateatro, en el que los helicópteros han prestado, sin lugar a dudas, un apoyo crucial.
- **Reconstrucción de infraestructuras vitales** (como centros sanitarios, carreteras, plantas de agua, etc.), donde los cuerpos de ingenieros y sus maquinarias aportan una capacidad de la cual carecen muchas organizaciones humanitarias.
- **Otras formas de asistencia**, como operaciones de evacuación, búsqueda y rescate, y, con salvedades, la entrega directa de ayuda (por helicópteros, por ejemplo), permitida por las Directrices de Oslo en algunos casos.

Respecto a la asistencia sanitaria, que es un medio al que las fuerzas militares prestan habitualmente su contribución (España, en Mozambique en 2000 y Aceh en 2005), dependerá del caso concreto; en algunos casos puede justificarse como ayuda de urgencia, en otros, no tanto. Asimismo, sería conveniente valorar la compatibilidad de los equipamientos y estándares de atención con los utilizados por las organizaciones civiles.

En esos casos y con esas capacidades, las FAS han podido y podrán prestar una ayuda crucial y, en muchas ocasiones, a tiempo para atender las necesidades objeto de

su misión. Las críticas sobre los despliegues y operatividad tardíos que se han producido estaban en algunos casos justificadas (y se debían a protocolos, cuestiones de la protección de la fuerza, etc.); pero en otros casos no estaban del todo fundadas, y se viene admitiendo que incluso un despliegue algunas semanas tras el desastre puede aún aportar capacidades únicas y necesarias.

6.2 Propuestas relativas al marco español de AH de emergencia

El entramado normativo e institucional de la AH española tiene el potencial de aprender de estas experiencias y asignar el papel correspondiente a las FAS, conforme al principio de complementariedad. En el plano normativo formal, no parece imprescindible una reforma de la normativa básica ni tampoco de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional en lo que concierne a la participación militar ante catástrofes naturales en el exterior⁹³. Lo relevante es, como insistía el Informe de Coherencia de Políticas, aprender de las experiencias recientes en un proceso que involucre a todos los agentes de la AH española. Si, no obstante, se hiciera una reforma normativa en ese sentido, cabría introducir una serie de **principios básicos específicos para el apoyo militar en misiones humanitarias ante catástrofes**, hoy por hoy ausentes (éste es uno de los problemas de la LDN). Principios y criterios de actuación en la línea de los resumidos en el apartado anterior (complementariedad, supuestos excepcionales y necesidades más críticas, medios específicos en base a necesidades específicas, etc.), y reiterados por el Consenso Europeo⁹⁴. Ello quizá serviría de guía en la toma de decisiones políticas en este punto, para el mejor uso de las capacidades militares.

La participación de las FAS españolas en acciones humanitarias de emergencia en escenarios de desastres naturales en terceros países se traduce como regla general en la **asistencia indirecta a las organizaciones civiles** mediante apoyo logístico, vía infraestructuras y, en menor medida, con medios aéreos militares. Para este apoyo ya existen una serie de protocolos a nivel nacional (con AECID y Cruz Roja) y europeo (con el MIC de la UE, apoyado eventualmente por el EUMS y el EADRCC de la OTAN). Estos protocolos funcionan bien, y tanto Cruz Roja Española como AECID manifestaron su satisfacción por esta ayuda, e incluso la voluntad de profundizar en esta colaboración.

93 Otra cosa es la actualización de la Ley de Cooperación Internacional conforme a los nuevos conceptos e instrumentos internacionales de acción humanitaria, y las reformas del sector, como sugiere la EAH.

94 A veces se habla de plasmar expresamente las Directrices de Oslo en una norma, pero las Directrices tampoco son perfectas y requieren interpretarse. Nuestra idea recogería, no obstante, sus principios básicos.

No obstante, como reconoce la EAH, puede haber casos de mayor trascendencia, en los cuales por una concurrencia de factores políticos y de presión pública (y también por una motivación humanitaria legítima), se plantee a nivel gubernamental una mayor implicación de las FAS en estos escenarios, traducida en el envío y despliegue de unidades sobre el terreno de los tres Ejércitos en misión humanitaria, bien por envío bilateral o en el marco de una de las organizaciones de seguridad en las que España participa. De estos casos ya existen precedentes, y aunque en algunos aspectos la valoración es mucho más positiva de lo que se ha dicho a veces, una toma de decisiones gubernamental sin tener en cuenta estas lecciones y criterios corre el riesgo de crear una cierta disfunción en la respuesta humanitaria española en su conjunto.

En esos casos concretos, corresponde al MAEC y al MDE coordinarse para delimitar cuáles deben ser las actuaciones generales a desempeñar por las FAS españolas. Eso implicaría también tener en cuenta los criterios que hemos analizado, a la hora de comprometer a España en el foro multilateral concreto y/o con el país concreto, y desde luego, en el acuerdo que se tome. Quizás sería conveniente, como ya han sugerido algunos y sugiere la Estrategia, plasmar estas cuestiones en un **memorandum formal de acuerdo entre el MAEC y el MDE sobre el protagonismo de aquél en operaciones humanitarias** y que contuviera también, de nuevo, las directrices de apoyo militar al esfuerzo civil resumidas en el apartado anterior⁹⁵.

No obstante, la realidad es que a veces los acuerdos informales tienen más alcance que los formales, y en último término es una decisión política del Gobierno español en su conjunto. Es el Gobierno quien tiene la responsabilidad de definir el modelo y papel de las FAS hoy. En esa importante decisión política sobre el **despliegue** de medios militares en el exterior, los responsables en cuestión tienen que valorar una serie de aspectos, que resumimos aquí:

- a) **Los criterios vistos, las *lessons learned* y las Directrices de Oslo.** Criterios, por tanto, como:
- El valor añadido que las fuerzas españolas pueden aportar.
 - El tiempo que emplearán en adquirir operatividad sobre el terreno.

95 Algo parecido se ha hecho en Gran Bretaña entre el *Department for International Development* y el *Department of Defence*.

- Qué medios en concreto pueden ser necesarios para atender a la urgencia (y cuáles no).
 - No crear duplicidad con los medios militares de Estados cercanos al desastre y presentes en la zona. A ser posible, sería conveniente que el envío siguiera en lo posible a una **petición específica de medios específicos** del Estado afectado, OCHA, el MIC o la OTAN (como, sin duda, se hace correctamente en muchos casos), más que a una decisión sobre qué medios se podrían enviar.
- b) La correcta **coordinación en España** en el proceso de toma de decisiones se vería fortalecida a través de los siguientes mecanismos, que, además, permitirían incluir desde el inicio la perspectiva del sector humanitario español:
- A nivel intermedio de la Administración, **se podrían adaptar las actuales reuniones de coordinación de AECID para celebrar reuniones con ese contenido único entre responsables del MAEC, el MDE y de las principales organizaciones humanitarias españolas.** En esas reuniones en España, podría tener lugar un intercambio adecuado de información (que suele ser confusa en los primeros momentos), ajustando así el posible papel militar a aquellas áreas donde pueden aportar una capacidad única, y estableciendo finalmente unas pautas informales para la futura coordinación en el terreno entre las organizaciones humanitarias españolas y las FAS.
 - Una opción adicional a niveles superiores de la Administración central, en la línea de algunas propuestas, sería:
 - **Recuperar la Comisión Interministerial para Coordinar Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior**⁹⁶, con una **composición reformada** (no se ve la necesidad de que estén presentes vocales de todos los ministerios) y con este mandato específico.
 - De no ser posible la propuesta anterior, crear un nuevo órgano, una especie de **Comisión para la Coordinación Cívico-Militar en Emergencias en el Exterior**, con una composición limitada a los representantes ministeriales relevantes (del MAEC y MDE), y con la finalidad específica de coordinar la respuesta civil y militar española ante emergencias en países ter-

96 Creada por el Real Decreto 810/1999, de 14 de mayo.

ceros. A sus reuniones se debería convocar a representantes de SECI-AECID, DIGENPOL y del Estado Mayor de la Defensa, entre otros.

Si finalmente se opta por el envío y despliegue de efectivos militares españoles, y teniendo en cuenta los resultados de este proceso previo de coordinación en España, para la mejor coordinación cívico-militar **en el terreno** ayudaría que los responsables a nivel superior político-estratégico tuvieran en cuenta las siguientes cuestiones:

1. Las actuaciones militares deben realizarse en apoyo de las autoridades locales y las organizaciones internacionales sobre el terreno, preferiblemente las agencias de NU, como ACNUR. Éste es un principio que en general se respeta, pero cuya importancia no puede dejar de recalcar.
2. **Podría plantearse el envío de medios militares específicos, como, por ejemplo, helicópteros, asignándolos exclusivamente al operativo de una agencia de NU de ese tipo** (en el marco, por ejemplo, del *Humanitarian Air Service*, como hizo Suiza en la respuesta al tsunami).
3. **La toma de decisiones en el terreno sobre el uso de medios militares, corresponde evidentemente al mando militar**, y sucesivamente en la cadena de mando al poder civil, como es lógico. Es más difícil, por tanto, y como se ha explicado antes, que el mando militar responda habitualmente a peticiones de agencias humanitarias sobre el terreno si no recibe instrucciones claras a nivel superior. Las ventajas que aporta la estructura militar en algunos casos en cuanto a consecución de objetivos impiden precisamente esa flexibilidad y dificultan la coordinación con las agencias civiles. Pero se podrían transmitir instrucciones en ese sentido desde el inicio de la misión, incluido el **apoyo a las tareas de valoración de necesidades realizadas por agencias humanitarias**, una deficiencia observada en Indonesia (otros hablan de la posibilidad de realizar valoraciones conjuntas). Valoración de necesidades que, además, contribuiría a canalizar de forma más efectiva los medios militares hacia donde son realmente necesitados.
4. Podría también señalarse una serie de organizaciones relevantes con las cuales los militares españoles colaboren regularmente, con el fin de que, lo que hoy es un apoyo eventual sobre el terreno, se traduzca en un mayor apoyo previa petición humanitaria a través de formas clarificadas de antemano (CIMIC, la Embajada española, etc.). En esta labor, los oficiales de enlace pueden desempeñar un papel esencial.

El coste de estas operaciones es un tema muy discutido y que requeriría un estudio específico al respecto, de modo que sólo haremos un par de reflexiones generales

en este punto. La crítica habitual es que el uso de medios militares en operaciones humanitarias es más costoso y, por otra parte, que no debiera contabilizarse como ayuda humanitaria. La primera afirmación puede ser válida en general, pero con algunos matices⁹⁷. Respecto a los costes, algunos países, como Gran Bretaña y Japón, han llegado a acuerdos concretos entre sus respectivos departamentos de defensa y cooperación internacional para el reparto de algunos gastos por el uso de medios militares en este tipo de operaciones⁹⁸. Ésta es una opción que podría examinarse por los responsables correspondientes del MAEC y el MDE, teniendo en cuenta, evidentemente, otros criterios relevantes en este ámbito.

Para concluir, señalar que la colaboración cívico-militar seguirá siendo una labor muy compleja, sobre todo, dadas las difíciles circunstancias que se dan en el terreno en estos casos. Es una tarea que comienza en nuestro país y, en ese sentido, sería muy positivo profundizar en los intercambios y relaciones ya existentes entre militares españoles y organizaciones humanitarias, incluyendo una mayor formación de ONG y militares en las directrices internacionales –las Directrices de Oslo (que, no hay que olvidar, insisten en la necesidad de invertir ante todo en capacidades civiles), etc.– y sus problemas prácticos en el terreno, y una mayor formación de las FAS en los principios y criterios humanitarios.

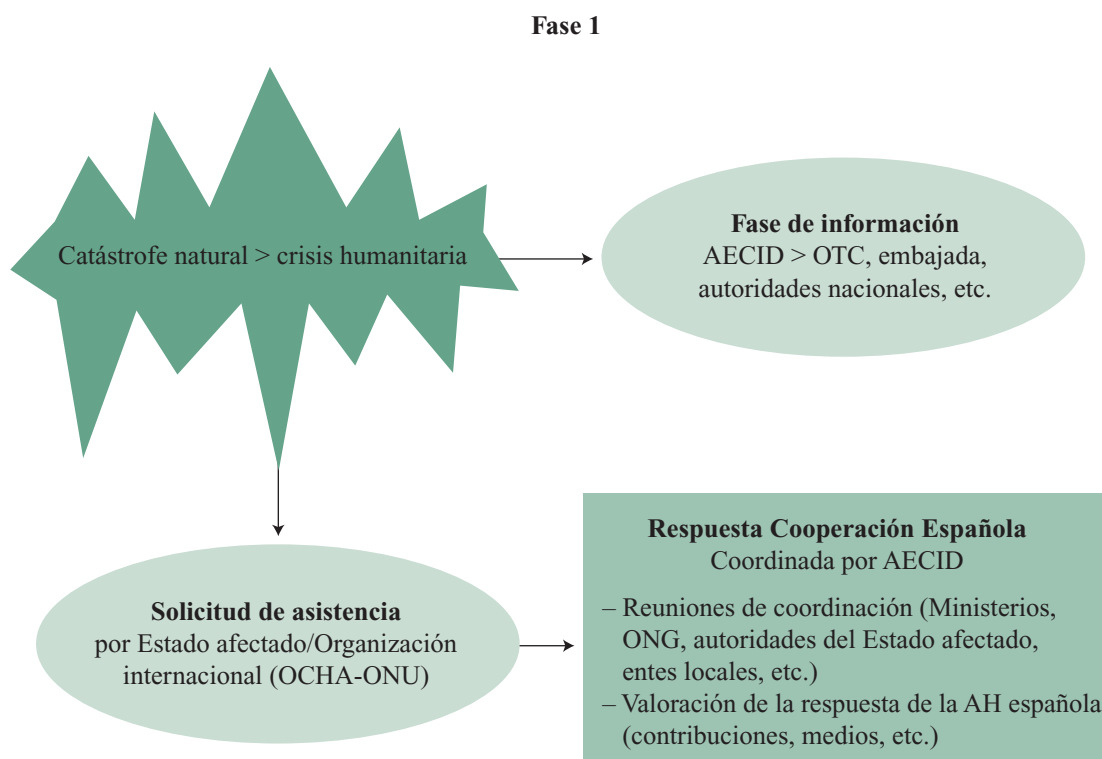
97 Algunos estudios de institutos relevantes, como el *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), advierten de que no está tan claro que el uso de medios militares sea mucho más costoso, puesto que los presupuestos de defensa normalmente cubren el mantenimiento de estos medios y su contratación, con lo que a veces su despliegue en un caso concreto puede ser incluso más competitivo que contratar y desplegar *ad hoc* medios civiles equivalentes.

98 Por ejemplo, de los gastos del despliegue de medios militares japoneses en el tsunami, el Ministerio de Defensa cubrió un 80% y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón el resto. Algo similar a lo acordado por los departamentos correspondientes del Gobierno británico para el terremoto de Pakistán (en concreto, los costes adicionales del despliegue de tres helicópteros y un regimiento de ingenieros).

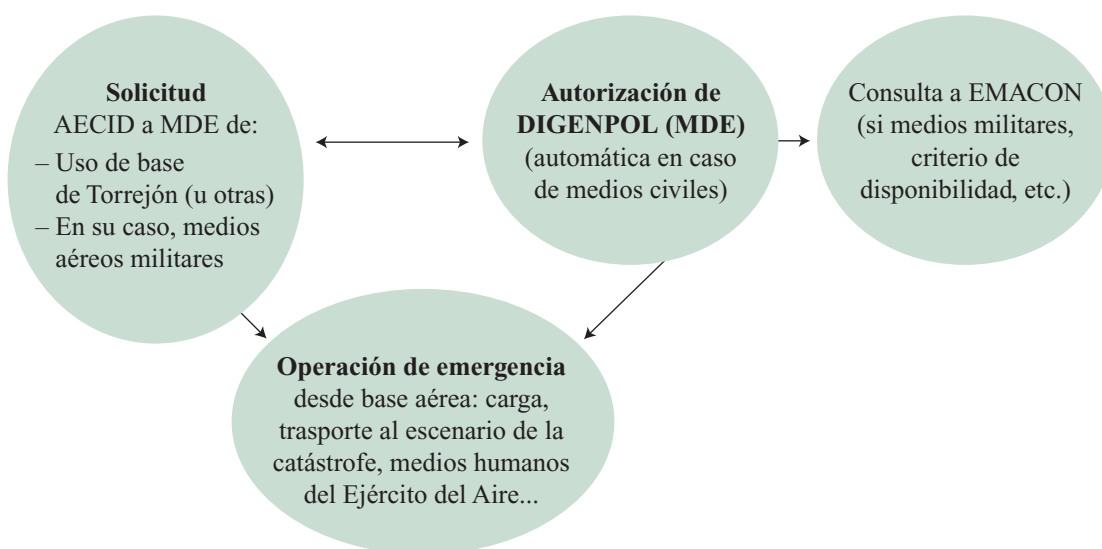
Anexo 1. Gráficos del sistema español de respuesta a desastres en el exterior

Se incluye, en primer lugar, un gráfico muy sencillo relativo al mecanismo de colaboración ante emergencias naturales en el exterior. En segundo lugar, una relación de las principales operaciones de ayuda de emergencia de febrero de 2007 a septiembre de 2008, coordinadas por AECID, centrada sobre todo en las que ha habido envío directo de ayuda, en su caso, con apoyo militar, e indicativa también de las áreas geográficas en que ha venido actuando la AHE española oficial.

Gráfico 3. Operativo habitual de emergencias AECID y colaboración MDE



Si intervención directa mediante envío de ayuda más apoyo militar
Fase 2. Colaboración MDE-AECID para envío de ayuda



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Relación de las actuaciones AHE de AECID (en su caso, con MDE) 2007/2008 (continúa...)

Catástrofe	Fecha	País/región afectada	Modalidad de intervención social	Actuaciones	Colaboraciones con FAS (MDE)
Inundaciones	Febrero 07	Indonesia (Yakarta)	Indirecta	Fondos Cruz Roja de Indonesia	
Inundaciones (+ ciclón Favio)	Febrero 07	Mozambique	Directa	1) Avión con material (Cruz Roja Española) 2) Fondos compras locales	Uso de Base
Inundaciones	Febrero 07	Bolivia	Directa/indirecta	1) Fondos PNUD/Cruz Roja Española 2) Compras locales OTC	
Terremoto	Marzo 07	Indonesia (Sumatra)	Indirecta	Fondos para ONG en terreno	
Inundaciones	Marzo 07	Perú	Directa	Fondos para compras OTC	
Inundaciones	Mayo 07	Uruguay	[...] ⁹⁹	[Fondos]	
Inundaciones (ciclón Yemyin)	Julio 07	Pakistán	Directa	1) Avión regular con material de emergencia 2) Avión con unidad especial de agua y saneamiento (plantas potabilizadoras + personal) ¹⁰⁰	Uso de Base para segundo avión
Terremoto	Agosto 07	Perú	Directa	1) Avión regular con AH + personal humanitario 2) Avión civil con mat. humanitario	Uso de Base para segundo avión
Huracán Dean	Agosto 07	Jamaica	Directa	Envío de AH vía vuelo regular	
Huracán Félix	Septiembre 07	Nicaragua y Honduras	Directa	1) Vuelo regular con material 2) Envío de dos aviones: avión Antonov 12 y avión militar	<ul style="list-style-type: none"> • Cesión de avión militar Hércules + medios humanos • Puente aéreo entre Managua y Puerto Cabezas • Uso de Base
Inundaciones (tormenta tropical Noel)	Noviembre 07	México (Tabasco)	Directa	1) Compras locales por OTC de México 2) Envío de dos aviones: un avión militar con carga + personal AECID y un Antonov 12	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de Base • Cesión de avión militar (Hércules)

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁹ (No tenemos más información de este caso).

¹⁰⁰ Convenio de AH entre Cruz Roja Española y AECID.

Tabla 1. Relación de las actuaciones AHE de AECID (en su caso, con MDE) 2007/2008

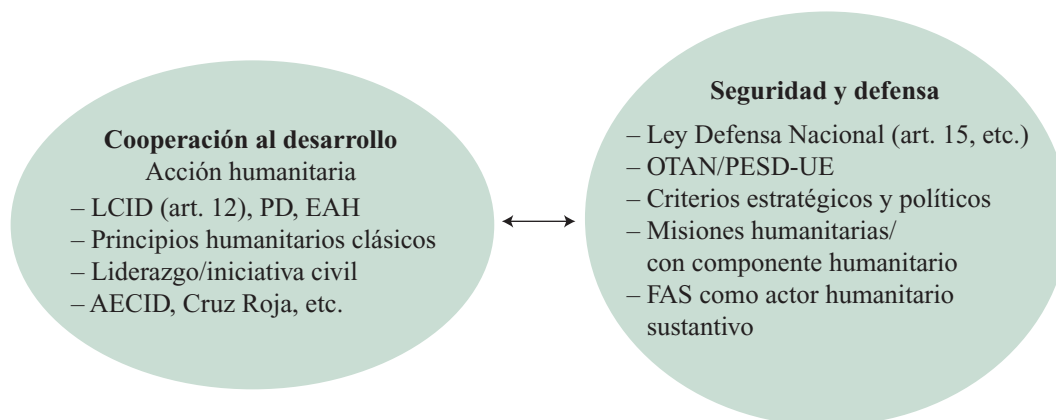
Catástrofe	Fecha	País/región afectada	Modalidad de intervención social	Actuaciones	Colaboraciones con FAS (MDE)
Ciclón Sadr	Noviembre 07	Bangladesh	Directa e indirecta	1) Fondos a PMA + Cruz Roja ¹⁰¹ 2) Envío de AH en vuelo comercial	
Inundaciones	Enero 08	Mozambique	Directa e indirecta	1) Fondos a OTC para compras locales 2) Fondos a PMA	
Inundaciones	Febrero 08	Ecuador	Directa	Envío de dos aviones: uno desde la Base de Panamá y un segundo desde la Base de Torrejón	Uso de Base para segundo avión
Inundaciones ("La Niña")	Febrero 08	Bolivia	Directa/indirecta	1) Envío de dos aviones: uno desde la Base Panamá y un segundo desde la Base de Torrejón 2) Compras locales OTC 3) Fondos Cruz Roja	Uso de Base Aérea de Torrejón
Ola de frío	Febrero 08	Tayikistán	Directa	Envío de avión militar con AH	• Cesión Hércules C-130 • Uso de Base de Zaragoza
Inundaciones	Marzo 08	Perú	Directa	Compras locales OTC Perú	
Ciclón Nargis	Mayo 08	Birmania	Directa/indirecta	1) Envío avión con material para operativo ONU 2) Fondos a Cruz Roja/ <i>Flash Appeals</i> ONU/PMA	Uso de Base
Terremoto ¹⁰²	Mayo 08	China	Directa/indirecta	1) Envío de avión militar con AH + avión comercial con material cobijo 2) Fondos Cruz Roja China	• Cesión avión • Uso de Base
Tifón Fengshen	Junio/Julio 08	Filipinas	Directa	1) Avión con AHE 2) Fondos para equipo Acción contra el Hambre	Uso de Base
Huracanes Gustav, Hanna y Fay	Septiembre 08	Haití, Cuba y Jamaica	Directa e indirecta	1) Aviones desde Centro Panamá con AHE 2) Envío de avión desde Base de Torrejón 3) Fondos para CERF de NU	Uso de Base

Fuente: Elaboración propia.

101 Convenio Cruz Roja Española/AECID

102 También hubo un operativo Cruz Roja con el MDE de respuesta a esta catástrofe, mencionado más abajo.

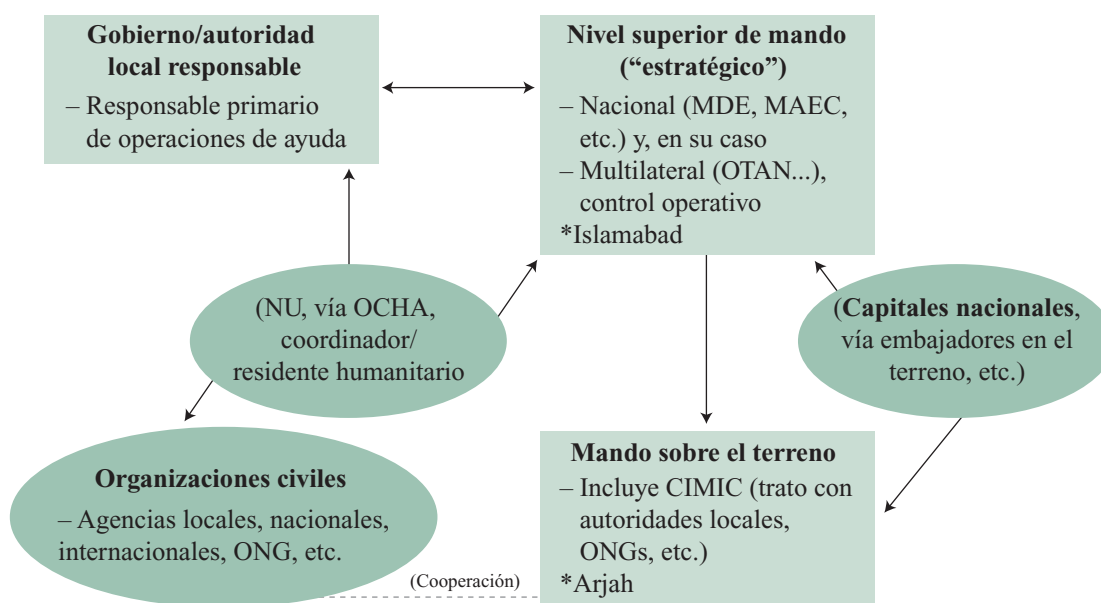
Gráfico 4. Cooperación al desarrollo/AH y marco de seguridad y defensa



Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Directrices internacionales. Sistema ONU

Gráfico 5. Esquema básico de niveles de mando militar, actores y coordinación civil sobre el terreno¹⁰³



Fuente: Elaboración propia.

103 Este gráfico intenta reproducir de manera muy simple y esquematizada los distintos niveles de coordinación y mando que suelen superponerse en este tipo de escenarios (puede cambiar, por tanto). Las flechas relativas al elemento militar muestran las distintas cadenas de mando, mientras que los puntos suspensivos muestran la posibilidad o ausencia de cooperación entre agencias civiles (independientes y autónomas) y fuerzas militares (por supuesto, la cadena de mando militar es más compleja).

Anexo 3. Experiencias adquiridas

Casos prácticos y *lessons learned*: el tsunami en el Índico, Katrina y Pakistán

Esta sección tiene por objeto examinar algunos casos particularmente relevantes de participación de fuerzas militares en operaciones de asistencia tras catástrofes: el tsunami del Océano Índico de 2004 (Banda Aceh, en particular), el huracán Katrina en Estados Unidos (un caso que requiere hacer los matices correspondientes) y el terremoto de Pakistán, ambos ocurridos en 2005. Han sido elegidos por su importancia, teniendo en cuenta la magnitud de pérdidas humanas y materiales, el sustancial despliegue de medios y efectivos militares que supusieron y la reflexión que han suscitado desde entonces. Además, las FAS españolas participaron activamente en dos de ellos, liderando el componente terrestre en Pakistán. Siendo casos muy excepcionales en los cuales se han planteado las cuestiones estudiadas en este documento, no son, por supuesto, los únicos¹⁰⁴.

Analizaremos: la escala del desastre; la forma en la cual elementos militares se insertaron en los operativos de ayuda internacional (coordinación con autoridades locales y organizaciones civiles, tareas llevadas a cabo, etc.); y la valoración gene-

104 Por ejemplo, las inundaciones de Mozambique de 2000, donde se enviaron unidades de las FAS españolas (en las de 2007, la participación militar externa fue menor y mucho más específica), o la ayuda internacional a Irán tras el terremoto en Bam (2003), donde se desplegaron algunos medios militares.

ral de las ventajas y problemas apreciados, para lo que utilizaremos una serie de criterios habitualmente utilizados en este ámbito:

- Tiempo en el cual se desplegaron los efectivos militares sobre el terreno y adquirieron plena operatividad para realizar las tareas.
- Justificación del despliegue militar en relación con la capacidad de otras agencias civiles en la fase inicial y siguientes de la emergencia, lo cual conduce a la adecuación o carácter apropiado de las distintas actuaciones que llevaron a cabo, teniendo en cuenta el contexto y los cometidos de otros actores civiles (locales e internacionales).
- Efectividad con la cual cumplieron las actuaciones humanitarias básicas.
- Coordinación con otros actores militares, con las autoridades nacionales y con las agencias civiles.

Éstos y otros criterios son tenidos en cuenta por instituciones relevantes, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC), a la hora de valorar la contribución militar a operativos humanitarios y, como sostienen otros estudios, todos deben ser considerados en relación con el contexto concreto en que se desarrolla esa contribución, para poder extraer conclusiones constructivas.

Caso práctico 1. La respuesta ante el tsunami en el Océano Índico (2004-2005), provincia de Aceh

A) El desastre

Los tsunamis¹⁰⁵ del 26 de diciembre de 2004 se originaron en un terremoto de 9,0 en la escala de Richter, cuyo epicentro se situó en el Océano Índico a unos 200 kms. de Banda Aceh, en el noroeste de la isla indonesia de Sumatra¹⁰⁶. “El tren” de tsunamis que siguió, con olas de hasta 20 metros, asoló las costas de varios países, siendo los más afectados Indonesia, Tailandia, Sri Lanka e India. Si bien las cifras varían, se

105 Hablaremos indistintamente de tsunami o tsunamis, aunque esto último sea más adecuado.

106 Este terremoto causó destrozos en Aceh antes de la llegada de los tsunamis, pero se desconocen las cifras exactas, aunque algunas fuentes las sitúan en torno al millar de personas.

Gráfico 6. La respuesta ante el tsunami en el Océano Índico (2004-2005), provincia de Aceh



Fuente: *Center of Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.*

Gráfico 7. La ciudad de Meulaboh, provincia de Aceh, tras el tsunami



Fuente: *Sidney Morning Herald.*

estiman que al menos causaron 230.000 muertos y decenas de miles de desaparecidos. En cuanto a los daños económicos, los inmediatos ascendieron a unos 10 billones de dólares¹⁰⁷. Los provocados a largo plazo, asociados a datos como la pérdida de producto interior bruto, son siempre difíciles de cuantificar, pero, en general, el tsunami causó una dramática destrucción de infraestructuras básicas y afectó a sectores económicos vitales para el desarrollo de las poblaciones de algunos de estos países, como el turismo o la pesca.

La provincia de Aceh, al estar más próxima al epicentro, fue totalmente devastada por la catástrofe, con unos 126.000 muertos, 94.000 desaparecidos y 419.682 desplazados. La destrucción de las principales carreteras entre las ciudades de Meulaboh a Medán y de la carretera de la costa entre Meulaboh y la capital, Banda Aceh, de los puertos y los daños a otras vías de comunicación (incluidos, por ejemplo, sistemas de satélite), impedía tanto el acceso a las zonas afectadas como una estimación global de los daños y necesidades inmediatas de la población. Centraremos fundamentalmente este análisis en la respuesta de emergencia en Aceh, dadas las excepcionales circunstancias que concurrieron, en cuanto a las proporciones de la catástrofe y a los operativos de ayuda internacional que se pusieron en marcha, en los cuales la participación y uso de medios militares fue singularmente relevante¹⁰⁸.

La escala del desastre en Aceh superó claramente las capacidades de respuesta local que existían en el momento del desastre, por otra parte, devastadas por el tsunami¹⁰⁹. A nivel nacional, Indonesia contaba con un cierto aparato civil para la coordinación de la asistencia ante desastres (*Bakornas*), junto con las correspondientes oficinas provinciales (*Satkorlaks*), que, sin embargo, se vieron superadas tanto por la magnitud del desastre como por el masivo envío de ayuda humanitaria, que colapsó las ya de por sí limitadas infraestructuras disponibles¹¹⁰.

En estas circunstancias de caos absoluto, el Gobierno indonesio solicitó ayuda a NU y declaró un estado de emergencia de tres meses, abriendo completamente Aceh a

107 Fuente: *Tsunami Evaluation Coalition*.

108 Por ejemplo, en Sri Lanka, al mantener operativas algunas infraestructuras, el acceso a la población fue más fácil que en Aceh y ello contribuyó a que las agencias civiles internacionales estuvieran presentes de forma casi inmediata.

109 Se estima en unos 10.500 el número de funcionarios locales y nacionales fallecidos en Aceh (*Tsunami Evaluation Coalition Capacities Study*).

110 En cuanto a aeropuertos, tanto el de Banda Aceh como el de Meulaboh estaban seriamente dañados; en el primero los aviones descargaban el material de ayuda por la pista como podían y se marchaban. Los puertos también estaban inutilizables, por lo cual la mayor parte de la ayuda y material humanitario se entregaba en Medán (situada en la provincia lindante con Aceh), saturando los espacios de almacenamiento.

las organizaciones y agencias humanitarias (a las cuales se eximió de muchas trabas aduaneras y burocráticas). Por otra parte, el problema que suponía el deteriorado estado de seguridad en Aceh para los operativos humanitarios, al ser área de conflicto entre el Gobierno y un movimiento pro-independentista (*Free Aceh Movement*), fue resuelto al declarar este movimiento el cese de las hostilidades y decidir el gobierno destinar a los 40.000 soldados indonesios presentes en Aceh para tareas humanitarias. El Ejército indonesio se encargó asimismo de la seguridad de los operativos de ayuda, incluida la de las otras fuerzas militares, como establecen las Directrices de Oslo y, en principio, debería ser habitual en estos casos.

B) Las decisiones relativas al uso de medios militares

Es necesario matizar previamente algo quizá obvio: la respuesta al tsunami varió en función del país tanto en lo que concierne al papel jugado por agencias civiles y autoridades nacionales¹¹¹, como a los mecanismos de coordinación.

Pero, en general, la magnitud de la catástrofe humanitaria ocasionada por los tsunamis provocó una respuesta internacional de ayuda sin precedentes y motivó a su vez un singular despliegue de fuerzas militares, nacionales y extranjeras, sobre todo en Aceh, para prestar asistencia humanitaria en la fase de emergencia. Muchos países contribuyeron tanto con medios como con fuerzas militares; según OCHA, treinta y cinco naciones, España entre ellas, pusieron a disposición de los gobiernos y agencias humanitarias unos 75 helicópteros, 41 barcos, 43 aviones y más de 30.000 efectivos (a lo que hay que sumar las decenas de miles de militares de los países afectados). La importancia de este despliegue militar en un escenario de desastre natural, único hasta la fecha, y su contribución a la ayuda humanitaria, justifica sobradamente dedicarle una gran atención en este trabajo. Este caso ha motivado sin duda un replanteamiento del papel militar en estas situaciones, de tal modo que algunos hablan de un “nuevo paradigma” para la asistencia humanitaria en el futuro.

En Aceh, el liderazgo en la respuesta humanitaria fue asumido por el Ejército indonesio; el Gobierno habilitó además varios órganos civiles para coordinar la ingente ayuda externa –el *Satkorlak* de Aceh, el de Medán en la provincia de Sumatra Norte y el *Bakornas* de Yakarta– lo que creó cierta confusión para los actores extranjeros sobre la autoridad al mando. Respecto al Ejército indonesio, el Gobierno le autorizó a llevar a cabo todo tipo de tareas de asistencia urgente, como la búsqueda de los super-

111 Por ejemplo, India y Tailandia mantuvieron el protagonismo en ella en su mayor parte, siendo, pues, una respuesta nacional.

vivientes, la atención a sus necesidades, su evacuación, hacerse cargo de los cadáveres para prevenir epidemias, tareas de reconstrucción de infraestructuras (limpieza de carreteras, reconstrucción de vías de comunicación con las zonas afectadas, etc.); por lo tanto, según la clasificación de las Directrices de Oslo, asistencia directa, indirecta y de apoyo logístico. La participación militar estaba particularmente justificada en esta zona ante la extensión del desastre, que, como hemos señalado, dañó las arterias de comunicación principales entre Aceh y Medan, con la consiguiente imposibilidad para la mayor parte de las organizaciones civiles internacionales de acceder al área de operaciones en la fase inmediata a la catástrofe¹¹². En este escenario absolutamente excepcional, la logística y operatividad militar aportaban, sin duda, una ventaja comparativa.

La ayuda militar extranjera fue prestada bilateralmente en los países que la precisaron, es decir, mediante acuerdos con los gobiernos responsables (sobre el estatus de las fuerzas a desplegar, esto es, SOFA, etc.)¹¹³. Como se desprende de los casos analizados, ésta es la tónica general de las contribuciones de medios militares; OCHA y su Sección de Coordinación Cívico-Militar no desempeñan un papel central en este proceso, a pesar de su protocolo y el Registro de Medios de que disponen. En el caso indonesio, en un primer momento, el Ejército indonesio solicitó medios militares a países con los cuales mantenía relaciones estrechas, en concreto, Malasia, Singapur, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, y que probaron, en general, ser los primeros en llegar y actuar en el escenario del desastre. No obstante, ante las repercusiones del tsunami en la opinión pública mundial, otros países ofrecieron también medios militares para participar en los operativos; esta ayuda fue aceptada por el Gobierno indonesio, que no estableció criterios claros sobre necesidades concretas y medios.

Ésta fue la tónica general del envío de medios militares a la región, es decir, no a partir de una solicitud ponderada de las necesidades y la posible contribución militar –que es lo que buscan protocolos de actuación como el de OCHA-UN– sino más bien como resultado de un ofrecimiento de ayuda (*supply-driven approach*). Ello puede ser comprensible en algunos casos, pero genera problemas, pues se corre el riesgo de desbordar la capacidad de coordinación local y/o de enviar medios militares que no son realmente necesarios (duplicidad).

112 Decimos la mayor parte de agencias civiles, pues algunas, con anterior presencia en el área, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, actuaron desde el comienzo; también lo hicieron otras ONG internacionales con importante capacidad logística (como Care). Fuente: *Tsunami Evaluation Coalition*. Esta anterior presencia en el terreno es también determinante en otros casos para la rapidez de la respuesta y la coordinación con las autoridades locales.

113 Aparentemente con la excepción de los helicópteros suizos puestos de forma específica a disposición de ACNUR.

La participación militar en los dispositivos de respuesta se hizo, pues, a partir de una valoración muy básica de posibles necesidades habituales en las primeras fases de una emergencia, y más bien en base a los medios que se tienen y se suelen enviar. En gran medida en función de los ofrecimientos de ayuda, no a raíz de solicitudes de medios específicos, lo que motivó una cierta saturación de algunos medios militares. Hay un cierto acuerdo en que esto fue, no obstante, explicable en la fase inicial de la respuesta dadas las circunstancias y ante la falta de un liderazgo humanitario claro de NU, cuyo papel coordinador en la tragedia, en éste y otros aspectos, analizaremos brevemente.

C) La participación militar en la respuesta: medios y actuaciones

Los primeros medios y fuerzas militares llegaron con rapidez al escenario de la catástrofe, especialmente los pertenecientes a socios regionales. Los medios y capacidades desplegados en Aceh incluyeron, entre otros, y siguiendo la clasificación vista al tratar el mecanismo de la UE-PESD:

- Transporte/apoyo estratégico por mar (en forma de portaaviones y otras unidades navales) y aire (Hércules C-130, CN 235, etc.).
- Unidades de transporte táctico (helicópteros sobre todo).
- Medios y personal sanitario.
- Cuerpos de ingenieros con maquinaria pesada para tareas de limpieza y reconstrucción (una ayuda muy valorada por las agencias civiles que suelen carecer de este tipo de logística).

Entre las principales actuaciones humanitarias llevadas a cabo por las fuerzas militares internacionales en Aceh, destacaron las siguientes:

- Transporte de ayuda humanitaria de emergencia y evacuación de personas, tareas en las cuales participaron aviones tipo Hércules C-130, unidades marinas de apoyo estacionadas en la costa y, fundamentalmente, helicópteros (como los *Chinook* o *Black Hawk*) que realizaron una labor particularmente destacada mediante puentes aéreos en las zonas afectadas. Por ejemplo, en la fase inicial, helicópteros de Singapur realizaron vuelos de asistencia entre Medan, Meulaboh y Banda Aceh, mientras que los cerca de treinta helicópteros que desplegó Estados Unidos realizaron hasta 100 misiones al día.

- Reconstrucción de infraestructuras, en particular, limpieza de escombros y otros restos arrastrados por las aguas y rehabilitación de carreteras y otras vías de comunicación dañadas, tarea esencial para permitir el posterior acceso a las zonas más afectadas. Así, Japón utilizó vehículos pesados para estas misiones en apoyo a los esfuerzos del Ejército indonesio. Dentro de esta categoría cabe incluir también las actividades dirigidas a la producción de agua limpia, otra de las necesidades acuciantes de la población.
- Atención médica. Varios países contribuyeron también con hospitales de campaña, barcos-hospital y médicos militares para atender a los heridos, llevar a cabo vacunaciones y otras medidas para evitar la propagación de enfermedades. Fue el caso de países como Japón (que desplegó a mediados de enero de 2005 un equipo médico en Banda Aceh), Malasia, Rusia o España.

D) La actuación de las FAS españolas: “Operación Respuesta Solidaria I”.

Además de la habitual intervención de agencias civiles como AECID y Cruz Roja que se puso en marcha a raíz del tsunami, el Gobierno español, al igual que los gobiernos de otros países, decidió a principios de enero de 2005 la participación directa de unidades militares de los tres Ejércitos en misión humanitaria. El Ministerio de Defensa propuso articular la denominada “Operación Respuesta Solidaria” en dos fases: la primera, inmediata, consistente en el transporte de ayuda humanitaria de emergencia mediante medios del Ejército del Aire (dos aviones C-130 y 3 CASA C-235); y la segunda, sobre la base de un componente naval –el buque anfibio “Galicia”– y terrestre –una unidad de ingenieros del Ejército de Tierra– que se desplazaría a Aceh con la misión de proporcionar asistencia hospitalaria, aeroevacuación, restablecimiento de servicios básicos y apoyo a tareas de desescombro y de reconstrucción de infraestructuras¹¹⁴. En esta operación, y en general en la respuesta española, conforme a oficiales de nuestro país destinados a Yakarta en apoyo a la embajada y para realizar tareas de coordinación con las autoridades locales, el MAEC tuvo un papel prominente. El operativo aéreo llegó el 13 y 14 de enero a Indonesia. Los C-130 descargaron la ayuda y regresaron a territorio nacional, mientras que los C-235 realizaron vuelos de transporte intrateatro, finalizando su misión el 26 de febrero.

Los componentes naval¹¹⁵ y terrestre llegaron al terreno con ayuda humanitaria el 8 de febrero, actuando en la zona de Banda Aceh. Entre las actuaciones llevadas a cabo

114 Fuente: MDE (2008).

115 El contingente naval incluía una unidad aérea compuesta por tres helicópteros, una unidad médica y una unidad de buceadores de combate.

se cuentan las siguientes: transporte de personas y ayuda humanitaria (para lo cual se utilizaron tres helicópteros), tratamiento de pacientes en campamentos, intervenciones quirúrgicas en el “Galicia” (que actuó como buque-hospital), así como las labores prestadas por la unidad de ingenieros, en concreto: desescombros, extracción de lodo, construcción de un helipuerto, potabilización de agua y otras. Estos contingentes dieron por concluida su misión el 20 de marzo, coincidente con el final de la fase de emergencia, abandonando Indonesia tres días después.

Respecto al coste de la operación, según las fuentes consultadas, ascendió a unos 8 millones de euros sobre unos 24 millones del presupuesto del Ministerio de Defensa dedicados a acción humanitaria el año 2005.

E) Valoración del uso de medios militares

- **Sobre el uso de medios militares: criterios de idoneidad, efectividad, tiempo**

Valorar el apoyo militar en operaciones de asistencia es una tarea compleja, dados los diversos factores que hay que tener en cuenta y debido a que las experiencias sobre el terreno son muy heterogéneas.

En general, existe consenso a nivel gubernamental y de las organizaciones relevantes¹¹⁶ en que la contribución de las fuerzas militares nacionales y extranjeras en la respuesta ante el tsunami del Índico fue muy significativa, cuando no crucial¹¹⁷. Esta contribución fue particularmente notable en las primeras fases de la emergencia, cuando los medios militares pudieron transportar ayuda humanitaria y personal a zonas devastadas y aisladas¹¹⁸, en un contexto de excepcional destrucción de infraestructuras (carreteras, puertos y aeropuertos) y comunicaciones.

Dicha conclusión general es aplicable a determinadas capacidades concretas, como el uso de medios aéreos (helicópteros), que realizaron una labor sustancial en

116 Hemos de mencionar que, dada la magnitud de la respuesta internacional y los desafíos que implicó, a lo largo de 2005 se pusieron en marcha talleres, *lessons-learned workshops* y mecanismos de evaluación de la misma, a nivel nacional (por ejemplo, en Indonesia), de NU y de las organizaciones humanitarias principales (sobre todo, la *Tsunami Evaluation Coalition*, iniciativa que ya hemos mencionado y que fue impulsada por el sector humanitario).

117 Ésa fue la conclusión del *Lessons Learned Workshop* de Indonesia-NU y la opinión de oficiales civiles responsables de la coordinación de la ayuda.

118 Hemos decidido no incluir en la valoración cifras cuantificando la ayuda (toneladas de ayuda transportada, etc.), porque no puede ser el único criterio a valorar en ausencia de otros.

operaciones intrateatro y los medios de apoyo por mar, y cuya labor fue, por tanto, apropiada a las circunstancias. Podemos, por ello, afirmar que el recurso a estos medios militares específicos, si bien incluyó tareas de asistencia directa como la entrega de ayuda, que no debiera ser la norma general, fue acorde con algunos de los principios básicos de las Directrices de Oslo (último recurso, ausencia de una alternativa civil equiparable, etc.), en tanto la mayoría de las organizaciones civiles y la ONU no podían acceder a las áreas afectadas.

Esta ayuda urgente pudo ser prestada en momentos decisivos tras la catástrofe, es decir, cuando las necesidades eran más críticas, no sólo, como se dice habitualmente por la especial capacidad logística militar, sino también por sus sistemas de mando y toma de decisiones, en fin, y por así decirlo, por su característica forma de trabajo (aplicada a escenarios no bélicos)¹¹⁹. Como otra de las ventajas de los medios militares también hay que destacar que no exigían tantos recursos logísticos locales al contar con sus propios medios y ser autosuficientes (por ejemplo, estableciendo sus bases en la costa y no en el interior).

En esas circunstancias de caos, el núcleo de los elementos militares clave de otros países, particularmente, como hemos dicho, los de socios regionales, pudieron desplegarse con relativa rapidez y llegar a las zonas más asoladas de Aceh. Desde el día siguiente de la catástrofe, aviones y helicópteros de países como Singapur o Australia ya estaban prestando asistencia intrateatro en Banda Aceh o incluso en algunas de las islas adyacentes, como Nias, Batu o Banyak. Esta valoración positiva del tiempo de despliegue y operatividad de las unidades no es, sin embargo, aplicable a gran parte de las fuerzas y medios, lo que se relaciona con la adecuación de algunas tareas a las necesidades en el momento de despliegue, algo que examinaremos después.

Respecto a la permanencia de estos medios sobre el terreno, varía en función del tipo de recurso y las misiones encomendadas. Así, en Aceh algunos helicópteros estuvieron dos semanas, otros más; algunos cuerpos de ingenieros –como los desplegados por Singapur– permanecieron dieciocho días, mientras que similares medios de Australia y Nueva Zelanda permanecieron hasta el final de la emergencia en marzo. También hay que recordar que el estado de emergencia decretado duró tres meses, un factor a su vez excepcional. En general, la asunción gradual de responsabilidades por las autoridades civiles se realizó conforme a lo previsto.

119 *Tsunami Evaluation Coalition*.

Existe también acuerdo en que este despliegue militar respetó en todo momento el papel primordial del gobierno de turno, como establecen las directrices internacionales. Algo no siempre obvio, como afirman algunos informes de la *Tsunami Evaluation Coalition*, en algunas organizaciones civiles presentes en el terreno, aunque, en cierto modo, es más exigible a los primeros al tratarse de fuerzas militares extranjeras. En Aceh, los militares internacionales se coordinaron en todo momento con el Ejército indonesio que se encontraba al mando de la respuesta por voluntad de su Gobierno; el Ejército indonesio coordinaba y decidía las tareas de asistencia a desempeñar por las fuerzas militares desplegadas en Aceh, garantizando la protección de las fuerzas extranjeras, que iban desarmadas, conforme establecen las Directrices de Oslo. En este sentido, una de las constantes de la respuesta al tsunami es que la coordinación intermilitar en los diversos países destinatarios de la ayuda fue en general buena¹²⁰.

Según un militar español destinado en Yakarta entrevistado para este trabajo, era el Ejército indonesio quien asignaba las actuaciones a desempeñar por las fuerzas internacionales, utilizando, además, un mismo modelo de SOFA para todas. La protección de los efectivos españoles, que iban desarmados, se otorgó a las tropas indonesias.

En este balance, son más discutibles algunos aspectos relativos a determinada asistencia prestada por fuerzas militares, como la asistencia médica, que se encontraba entre los medios militares que más aportaron países como México, Rusia o España. Sin negar la necesidad del despliegue de unidades médicas en los primeros días ante las necesidades de las víctimas de la catástrofe, algunos estudios han criticado su uso pasada esta fase muy inicial, al tratarse de casos de asistencia primaria (intervenciones dentales, por ejemplo) que, en principio podían ser atendidos por las autoridades y organizaciones civiles. Se trata, además, de un área netamente humanitaria que no constituye una especialidad militar, que pudiera ser, por tanto, justificable conforme a la regla de último recurso.

Esta crítica sería aplicable a la decisión española de desplegar medios para asistencia sanitaria, a pesar de la sin duda loable labor que realizaron. Los médicos militares y las intervenciones en el buque “Galicia” comenzaron actuaciones más de seis semanas después del desastre, y para entonces ya había organizaciones civiles y otros militares en Aceh desempeñando ese tipo de tareas (al parecer, los principales hospitales de Banda Aceh estaban funcionando correctamente). La crítica no es tanto por su tardía llegada al escenario de la respuesta, pues la valoración de las

120 *Tsunami Evaluation Coalition: Synthesis Report: Expanded Summary.*

necesidades continúa en el tiempo, y medios que lleguen más tarde al escenario pueden, sin embargo, aportar una capacidad única (como ingenieros militares). La cuestión es más bien que, en ese momento, a principios de febrero de 2005, ya no se cumplían los requisitos de necesidad urgente y falta de una alternativa civil equiparable.

Por otra parte, desde el sector humanitario se han vertido críticas respecto a la forma en que las fuerzas militares desplegadas en Aceh llevaron a cabo sus actuaciones, sobre la base del criterio de efectividad de la ayuda. Este punto concierne en particular a la distribución y entrega de ayuda por medios aéreos; en algunos casos, aparentemente se tiraba ayuda desde el aire en playas, pudiendo ocasionar revueltas entre una población civil desesperada; a menudo se menciona el ejemplo de la playa de Calang, donde tuvieron que intervenir los marines indonesios para evitar el desorden entre la población local. Grandes cantidades de material, más que distribuidas en sentido estricto, se depositaban sin prestar atención a un reparto en función de las necesidades¹²¹. Esto pudo conducir a algunos casos de desperdicio de ayuda necesaria en otras zonas. Evidentemente, la cantidad, número de toneladas o vuelos realizados no es un criterio determinante de la efectividad de la ayuda (de hecho, puede indicar mal reparto, etc.). Dicho esto, hay que tener en cuenta que esta actuación es coherente con la forma militar de operar, en cuanto a consecución de resultados (entregar la mayor cantidad de ayuda urgente posible al mayor número posible de personas), a partir de órdenes sobre las cuales hay poco margen para la flexibilidad. Quizá pueda ser en parte justificable por el imperativo humanitario de salvar el mayor número de vidas, en una situación de urgencia extrema como ésta.

El problema de fondo, como veremos en el siguiente apartado, es compaginar la forma de trabajo militar con criterios propios de acción humanitaria, más exigentes y acordes con la especialización propia de las agencias; criterios como la atención exclusivamente en función de las necesidades, o la ayuda dirigida a los sectores más desfavorecidos (basada en criterios como género, desarrollo de la región a medio y largo plazo, etc.). Hechas estas salvedades, para otros casos y en la medida en que sea posible, sería deseable un mayor protagonismo civil en el diseño de estos operativos. Esta especie de choque de objetivos, mentalidades y formas de trabajo se reflejó notablemente en aspectos como la a menudo deficiente coordinación con los actores civiles, analizada a continuación.

121 *Tsunami Evaluation Coalition: "The 2004 Tsunami: civil-military aspects of the international response"*.

- **Coordinación con organizaciones y autoridades civiles/toma de decisiones/distinción entre actores**

Si bien los mecanismos de coordinación cívico-militar variaron en función del país, la apreciación general es que esta coordinación, con excepciones¹²², presentó muchos límites y problemas. Y ello por una serie de razones diversas.

En primer lugar, por los propios problemas de coordinación de la respuesta internacional civil en una situación excepcional. La catástrofe provocó un despliegue masivo de ayuda y de distintas organizaciones civiles sobre el terreno, entre agencias de NU, organismos locales y cientos de ONG, algunas sin recursos ni experiencia previa en este tipo de emergencias. La multiplicidad y fragmentación de actores civiles –en lo que se ha denominado “el segundo tsunami”– fue ya de por sí un desafío para las saturadas estructuras de coordinación locales e internacionales.

El papel de NU en la coordinación de la respuesta ha sido, en general, bastante criticado, aunque está claro que su papel y en concreto el de OCHA en estas situaciones, en palabras del responsable de una organización humanitaria española, no es “nada envidiable”. En Indonesia, por ejemplo, varias personas de nivel *senior* en el escalafón de NU, no siempre cualificadas para esa responsabilidad, se sucedieron en el cargo de coordinador humanitario entre febrero y septiembre de 2005 (en algunos casos por una semana); ello no facilitó el fortalecimiento del liderazgo de NU como institución de referencia en la coordinación de la ayuda, ni tampoco las relaciones con las organizaciones desplegadas o autoridades locales.

Por lo que se refiere a OCHA, ésta desplegó un equipo UNDAC para facilitar la coordinación de la ayuda internacional y apoyar en esta tarea al Gobierno indonesio y al coordinador humanitario de NU con sede en Yakarta. La Oficina también desplegó en Bangkok un oficial *senior* de la Sección de Coordinación Cívico-Militar (CMCS), entonces MCDU. Sin embargo, gran parte de las decisiones estratégicas de uso de medios militares por varios países se tomaban en U-tapao, donde se desplegaron cuarteles generales de apoyo, liderados por Estados Unidos. OCHA también envió expertos de coordinación y enlace cívico-militar a varios de los países afectados; su contribución en esta tarea fue, sin

122 Así, en las Maldivas, también muy afectadas por la catástrofe, se pusieron en marcha mecanismos de coordinación que han sido valorados como positivos (de gestión conjunta, etc.). *Tsunami Evaluation Coalition*.

embargo, limitada¹²³. Éstas y otras cuestiones fueron sometidas a examen por la *Tsunami Evaluation Coalition*, que hacía además hincapié en que las agencias internacionales muchas veces ignoraron las capacidades locales y no actuaron transparentemente¹²⁴. Una de las lecciones extraídas de esta operación fue la necesidad de las organizaciones humanitarias de plantearse designar un interlocutor humanitario *senior* con capacidad para representar y trasladar las perspectivas de la comunidad humanitaria al mando militar superior sobre el terreno; ello incluiría la posibilidad de aconsejar a nivel estratégico sobre el mejor uso de los medios militares.

Ante esta falta de coherencia de la parte civil de la respuesta, la proliferación de actores con objetivos diferentes y sin un liderazgo claro (e incluso compitiendo entre ellos por los beneficiarios de la ayuda), no es de extrañar que la coordinación entre los actores civiles y militares dejara a menudo mucho que desear, máxime siendo la participación militar en operaciones de ayuda internacional un terreno relativamente nuevo. Lo cierto es que las fuerzas militares –algunas de ellas reacias de participar en tareas que no consideran su función principal– tenían que interactuar frecuentemente con una pluralidad de actores, sin que quedase claro quién estaba al mando. Esta descoordinación con actores civiles internacionales no se extendía tanto a la coordinación con las autoridades locales, que, por lo menos en el caso de Indonesia, funcionó relativamente bien, entre otras razones, porque el Ejército indonesio asumió con claridad la dirección del operativo de respuesta estableciendo las tareas.

Existe acuerdo en que estos problemas se manifestaron en gran medida en lo que respecta a la valoración de necesidades, elemento fundamental de la respuesta humanitaria, y la disponibilidad y forma de acceso a los medios militares por parte de las agencias civiles. Si bien estos medios estaban en principio a disposición de las organizaciones civiles, hubo casos en los que, aparentemente, no quedaba claro cómo solicitarlos; se cita a menudo el ejemplo de un funcionario de una agencia de NU que tenía que ir de una fuerza militar a otra para pedir ayuda. En otros

123 Entre las razones aducidas, se cita la falta de claridad sobre su papel que tenían las partes implicadas (incluido el coordinador o residente humanitario de NU de turno), la falta de autoridad para la toma de decisiones sobre los recursos empleados y, en último término, los problemas de coordinación, personal y guerra de competencias entre órganos y agencias que aquejan al sistema ONU.

124 El Informe-Síntesis de la *Tsunami Evaluation Coalition* contiene un sólido análisis contrastado de los diferentes aspectos de la respuesta internacional, los diversos problemas planteados, así como recomendaciones para la asistencia humanitaria en desastres de este tipo. Entre ellas, hemos de notar la importancia de garantizar el *ownership* de la población local en la respuesta y la responsabilidad de las agencias internacionales frente a ella, no sólo frente a los donantes.

casos, peticiones de medios aéreos, como helicópteros para efectuar valoración de necesidades a lo largo de la costa de Aceh, fueron rechazadas directamente con el argumento de que la prioridad para las fuerzas militares era descargar ayuda y transportar a heridos, sin comprender la necesidad de realizar esa valoración.

Otro problema mencionado habitualmente fue el desconocimiento por parte de algunas ONG de las precauciones básicas al interactuar con unidades militares. En concreto, la necesidad de distinguirse claramente para evitar la confusión de papeles (cuestión que hemos examinado arriba, al analizar el sistema de Oslo), sobre todo habiendo un contexto previo de enfrentamiento armado en Sri Lanka y Aceh –aunque luego no supuso ningún tipo de problema¹²⁵–. Algunas de estas organizaciones no tenían experiencia al respecto y, aparentemente, NU no impartió directrices claras (puede que priorizando la respuesta ante un desastre natural grave, sobre otras cuestiones). Otras agencias nacionales e internacionales simplemente desconfiaban de los militares en esas áreas y no se coordinaron con ellos.

La razón última de estas y otras cuestiones suscitadas estriba en parte, como hemos señalado, en la diferente mentalidad y forma de trabajo de unos actores y otros. Hubiera sido deseable que por medio de órganos civiles adecuados se hubiera transmitido de manera coherente la perspectiva humanitaria (sobre, por ejemplo, la conveniencia de decidir la ayuda a partir de una valoración previa de necesidades) a los órganos militares responsables en el terreno; que éstos hubieran recibido directrices en ese sentido; que hubiera habido una mayor claridad respecto a los procedimientos para solicitar determinados medios logísticos al/los mando(s) militar(es); y, en fin, en la línea de otros estudios, que hubiera existido la posibilidad de aconsejar a tal mando sobre el mejor uso de los medios. Ello probablemente hubiera permitido una mejor canalización de la ayuda desde el principio. Pero, de cualquier modo, la respuesta internacional en su conjunto tuvo características y dificultades excepcionales.

Las lecciones aprendidas enfatizan la necesidad de estructuras de coordinación y toma de decisiones adecuadas y eficaces a nivel político-estratégico (a través de las capitales responsables, etc.) y, desde luego, sobre el terreno¹²⁶. Estos mecanismos exis-

125 Por ejemplo, algunos ONG llevaron a menudo en sus vehículos a personal militar indonesio.

126 El informe correspondiente de la *Tsunami Evaluation Coalition* destaca el papel que podían haber desempeñado, a nivel regional, los Cuarteles Generales de la *Combined Support Force 536*, establecidos en U-Tapao (Tailandia) por el mando estadounidense en el Pacífico, y en los que los países presentes asignaban oficiales de enlace. En estos cuarteles se discutía sobre el uso óptimo de recursos militares en la respuesta, incluidos elementos aéreos. La CSF 536 contó con una presencia civil, incluidos oficiales de coordinación cívico-militar de la OCHA, que padecieron los mismos problemas que otros a nivel nacional y no estaban autorizados a tramitar peticiones a los militares en nombre de la comunidad humanitaria.

tían potencialmente en el tsunami, sin necesidad de crear órganos nuevos, pero los problemas mencionados impidieron sacarles rendimiento. Y hoy por hoy OCHA no puede desempeñar siempre plenamente el difícil papel de coordinación internacional que en teoría se le reconoce. Otras recomendaciones de la *Tsunami Evaluation Coalition* incidían en profundizar (por medio de formación conjunta, ejercicios, etc.) en el conocimiento mutuo entre civiles y militares destacados en el terreno, en particular, en las tareas que forman parte de la especialización del sector humanitario: la valoración de necesidades para determinar la respuesta apropiada, etc.

Para concluir este análisis del tsunami, es necesario mencionar, con carácter adicional, que las Directrices de Oslo no eran conocidas por la mayor parte de los actores implicados en la respuesta internacional, lo que motivó su relanzamiento en 2006. Esta respuesta tuvo lugar, como se ha señalado, en algunos escenarios en conflicto, como Sri Lanka y Aceh, lo que plantea la necesidad de adaptarlas caso por caso y tener en cuenta, además, las Directrices 2003 sobre emergencias complejas.

Caso práctico 2. El huracán Katrina, Estados Unidos, agosto-septiembre de 2005

Incluir el caso del Katrina es probablemente discutible, dado que es un caso fundamentalmente nacional, y, por así decirlo, no un caso de ayuda humanitaria en sentido estricto, como los otros vistos. Sin embargo, son varias las razones por las cuales incluimos un análisis breve de la respuesta militar frente a los dramáticos daños causados por este huracán. Entre ellas, la magnitud de la catástrofe, cuyos efectos nos muestran la gravedad que estos fenómenos pueden alcanzar en cualquier lugar del mundo; el hecho no menos significativo de que superara las capacidades de un país poderoso como Estados Unidos; y el papel crítico jugado en algunas tareas de asistencia prestadas por unidades militares nacionales (fuerzas de la Guardia Nacional de varios Estados y del Ejército), algo que puede ser útil para la primera cuestión analizada en este trabajo, valorar en general qué medios militares y qué actuaciones concretas pueden ser de ayuda ante una emergencia natural grave. También hubo una importante asistencia externa; en concreto, nos referiremos al puente aéreo de tres semanas ejecutado por la OTAN¹²⁷.

Por otra parte, los efectos devastadores de los cada vez más frecuentes huracanes en el golfo de México y el área del Caribe, un área donde la Cooperación Española

127 Este análisis, no obstante, es algo más limitado, entre otros motivos, debido a la ausencia de valoraciones relevantes de fuentes independientes, sobre la participación militar en los dispositivos de respuesta.

Gráfico 8. La ciudad de Nueva Orleans tras la inundación al paso del Katrina



Fuente: www.geschichteinchronologie.ch.

tiene una gran presencia, son un tema de gran actualidad tras los graves daños ocasionados por los huracanes Ike y Gustav al final del verano de este año, que motivaron una nueva evacuación de Nueva Orleans.

A) El desastre

El 29 de agosto de 2005, el huracán Katrina, una tormenta tropical que había causado estragos los días anteriores en las aguas del golfo de México, golpeó las costas de la región con una fuerza devastadora, tanto en intensidad como en alcance, azotando varios Estados (Luisiana, Misisipi, Alabama). Si bien Estados Unidos ha sido víctima de un gran número de desastres naturales como terremotos y huracanes (no menos de 75 en los últimos 150 años), las peculiares circunstancias del Katrina, como su fuerza en el momento del impacto (categoría tres) y la extensa área geográfica que se vio afectada (del tamaño de Gran Bretaña), han conducido a su calificación por expertos como el peor desastre natural de la historia de Estados Unidos¹²⁸. Katrina destruyó centenares de miles de casas, ciudades como Biloxi¹²⁹, negocios y propiedades tanto

128 Informe: “*The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*”, febrero de 2006.

en la costa como en el interior, arrasó diques, provocando la trágica inundación de Nueva Orleans, etc. A su paso arrolló todo tipo de infraestructuras (plantas eléctricas, industrias químicas...), provocando una serie de daños en cadena (y los subsiguientes riesgos para la salud pública); entre otros, daños medioambientales, como los diez vertidos de petróleo en las costas. Los daños inmediatos producidos por el Katrina y la inundación de Nueva Orleans se estiman en cerca de cien billones de dólares¹³⁰.

La pérdida de vidas humanas, si bien quizá inferior a la provocada por otros desastres producidos con regularidad en países subdesarrollados, no es en absoluto desdeñable –en torno a un mínimo de 1.500 personas muertas y 2.000 desaparecidas¹³¹–. Asimismo, más de un millón de personas tuvieron que ser evacuadas de sus casas por la catástrofe y alojadas en refugios de emergencia durante meses (muchos todavía no han podido regresar a sus hogares).

B) La respuesta: la participación militar

Analizar por qué la respuesta de los Estados afectados y del Estado federal fue insuficiente para hacer frente al Katrina excede el alcance de este trabajo, aunque, como es sabido, fue objeto de gran polémica. El huracán golpeó con las autoridades en alerta sobre sus posibles efectos (incluida la probable inundación de Nueva Orleans), con planes de emergencia activados con antelación, gran parte de los residentes de la zona evacuados o en proceso de serlo, y un gran número de capacidades estatales y nacionales¹³² desplegadas en la región para hacer frente a las tareas de asistencia tras el desastre. Existían sistemas de gestión de desastres¹³³ y un Plan para la Respuesta Nacional con protocolos, procedimientos para la coordinación, asignación de tareas a los distintos niveles de autoridad, etc. Estos mecanismos, en general efectivos en otros desastres, se vieron superados por un evento catastrófico como fue el Katrina y las

129 Algunos testigos de la destrucción afirmaban que ciudades como Biloxi recordaban a los efectos de la bomba atómica.

130 Otras consecuencias, a veces olvidadas en las estadísticas, fueron el aumento del desempleo a nivel local y la caída de los salarios. Asimismo, el desastre tuvo implicaciones para la economía nacional, puesto que dañó la producción de energía (petróleo y gas natural) del golfo de México, lo que se tradujo en una subida del precio de la gasolina.

131 Las cifras más actualizadas de muertes rondan las 1.800.

132 Sobre todo la conocida *Federal Emergency Management Authority*, una agencia adscrita al *Department of Homeland Security* y cuya responsabilidad principal consistía en coordinar la asistencia federal a los Estados en caso de catástrofes. No tenía *per se* capacidades y medios propios relevantes, pues su papel consistía fundamentalmente en coordinar los medios de otros departamentos del Gobierno federal.

133 En 2004, se había aprobado el “*National Incident Management System*”, y poco después, el “*National Response Plan*”.

ingentes necesidades que acarreó. Los problemas que se plantearon en la respuesta a todos los niveles han motivado un proceso de reflexión en Estados Unidos sobre cómo incrementar la efectividad del papel federal para estos supuestos.

En cualquier caso, el Katrina es otro caso en el cual fuerzas y medios militares desempeñaron un papel crucial de apoyo a las autoridades civiles en la fase de emergencia, ante las limitaciones de aquéllas. En los primeros días se desplegaron sobre el terreno fuerzas y medios de la Guardia Nacional de distintos Estados (50.000 efectivos), bajo la autoridad de sus respectivos gobernadores, y unidades del Ejército estadounidense bajo la autoridad del Presidente (cerca de 15.000 militares). Estos efectivos participaron en misiones de distintos tipos:

- Operaciones de búsqueda y rescate (S&R), y evacuación¹³⁴.
- Atención médica (por ejemplo, inmunizaciones ante el riesgo de epidemias).
- Tareas de rehabilitación de infraestructuras: limpieza de los desechos arrastrados, drenaje del agua que inundaba Nueva Orleans, etc.
- Distribución de comida y agua a las víctimas.
- **El puente aéreo de la OTAN**

La respuesta ante el Katrina fue una respuesta fundamentalmente nacional, con medios civiles y militares. Sin embargo, también hubo una notable aportación de ayuda internacional, ante los límites de los mecanismos existentes, estatales y federales, que el huracán puso en evidencia. Dentro de esta asistencia y aunque no implicó el envío de efectivos militares sobre el terreno, hemos de destacar la operación de apoyo llevada a cabo por la OTAN –*NATO Katrina Support Operation*– consistente en el transporte a Estados Unidos de ayuda humanitaria de emergencia, coordinado por el EADRCC. Fue autorizada por el Consejo del Atlántico Norte tras la solicitud de ayuda realizada por Estados Unidos el 4 de septiembre de 2005.

La operación duró tres semanas y contó con un componente naval y aéreo; respecto a este último, la OTAN utilizó parte de las capacidades de transporte aéreo táctico de la NRF, algunas unidades de la cual se desplegaron en Pakistán pocos

134 Ésta era una de las actuaciones más urgentes, puesto que tras la inundación de Nueva Orleans había miles de desaparecidos y cientos de personas en los tejados de sus casas esperando ayuda.

meses después. Con estas capacidades se trasladó parte de la ayuda donada por Estados miembros y socios de la Alianza a la Base Aérea de Ramstein (Alemania), y desde allí se llevó a cabo el transporte estratégico hasta Little Rock (Arkansas). Los primeros aviones de la OTAN con ayuda llegaron a Estados Unidos el 12 de septiembre, concluyendo la operación a principios de octubre.

C) Valoración sobre la contribución militar a la respuesta ante el Katrina

En un contexto tan adverso, con las comunicaciones dañadas o inexistentes, medios insuficientes para atender a las necesidades de la población en un área geográfica tan amplia e incluso con verdaderos problemas de seguridad pública, estaba justificado el despliegue de medios militares, como helicópteros y personal militar para participar directamente en tareas de asistencia. Ello permitió aportar elementos tan necesarios como capacidades logísticas y planificación. En general, esta contribución a la respuesta de emergencia fue, sin duda, sustantiva. Evidentemente, tuvo lugar en un contexto nacional muy diferente al de otros supuestos de ayuda humanitaria de emergencia, un contexto en el que, además, se ve como normal la participación de fuerzas militares (la Guardia Nacional) en actuaciones de este tipo¹³⁵. Esto limita en parte la valoración de este caso y la aplicación de algunos de los criterios relativos al apoyo militar planteados al principio de la Sección.

No obstante, esta participación directa de fuerzas militares planteó también algunos problemas, fundamentalmente de coordinación, en gran medida derivados del peculiar sistema federal americano¹³⁶. Asimismo, si bien desafortunadamente no tenemos suficientes datos para profundizar en esta cuestión, la coordinación entre las agencias civiles y las unidades militares pudo ser mejor. Por otra parte, respecto a la operación de transporte de la OTAN, fue relevante, dado que permitió usar capacidades de la Alianza para coordinar y trasladar la ayuda aceptada por Estados Unidos (siendo difícil que la ayuda prestada por algunos Estados miembros pudiera ser aportada de otra manera, vistos los límites de mecanismos como el de OCHA-NU). No fue, sin

135 En ese sentido, algunas de las recomendaciones del informe subsiguiente sugieren reforzar el papel del Departamento de Defensa, incluso el liderazgo temporal, en la asistencia ante circunstancias catastróficas “extraordinarias” que afecten al país, provocadas por la actuación humana o desastres de gran escala como el Katrina.

136 Así, estas fuerzas no estaban bajo un mando integrado, pues la Guardia Nacional dependía de los gobiernos estatales y el Ejército del “*US Northern Command*”. Al no haber un mando integrado, unos y otros llevaban a cabo, separados, las operaciones sobre el terreno, con los consiguientes obstáculos para la efectividad –algunas unidades se desplegaron para atender necesidades ya satisfechas por otras, etc.–. También hubo problemas burocráticos para atender a peticiones de asistencia realizadas por las autoridades locales y estatales, derivando en retrasos en una situación de extrema urgencia.

embargo, crítica en la respuesta en su conjunto ante el Katrina, a diferencia del puente aéreo con ayuda en el terremoto de Pakistán, examinado seguidamente y que, además, incluyó el despliegue de medios y personal de la Alianza sobre el terreno.

Caso práctico 3. La operación OTAN en Pakistán, otoño de 2005

El caso de la misión humanitaria de respuesta al terremoto en Pakistán en 2005 es probablemente uno de los más interesantes y originales para este estudio.

A) El desastre y la respuesta nacional e internacional

El 8 de octubre de 2005 –verdaderamente, un año fatídico–, un terremoto de 7,6 en la escala de Richter golpeó Pakistán, Afganistán e India; el epicentro se localizó en la parte de Cachemira administrada por Pakistán, y allí fue donde se produjeron mayores estragos: las cifras aproximadas se sitúan en torno a más de 80.000 muertos (muchos de ellos niños en escuelas) y unos 70.000 heridos. Adicionalmente, el desastre dejó sin hogar a unos dos millones y medio de personas en la zona afectada¹³⁷ –ciudades como Muzaffarabad quedaron destruidas en al menos un 70%, según la ONU– y hubo por lo menos 150.000 desplazados esperando asistencia. Las necesidades inmediatas, entre otras, eran la búsqueda y atención de los supervivientes, proporcionar refugio y comida a la población afectada, así como asistencia sanitaria (con el fin de evitar la propagación de epidemias, etc.)¹³⁸. Las circunstancias eran particularmente adversas dadas las condiciones abruptas del entorno, muy montañoso al estar en las faldas del Himalaya, con un crudo invierno en ciernes y con gran parte de las carreteras y otras infraestructuras dañadas, lo cual impedía el acceso a las víctimas en las zonas más remotas¹³⁹. El terremoto destruyó también las infraestructuras sanitarias de la zona, así como las plantas eléctricas, de agua, etc.

Este conjunto de circunstancias creaban el riesgo de una segunda crisis humanitaria. Para algunos expertos, los desafíos que esta catástrofe suscitaba eran aún mayores que los del tsunami ocurrido meses antes. De hecho, las cifras de afectados y sus consiguientes necesidades fueron aumentando a medida que se fueron conociendo las verdaderas proporciones de la catástrofe, superando las estimaciones

137 Tres millones según ECHO.

138 UNOCHA *Situation Report* (octubre de 2005).

139 Además, el acceso se veía perjudicado por otras réplicas del terremoto, corrimientos habituales de tierra, lluvias torrenciales, etc.

iniciales de las organizaciones humanitarias.

Al igual que en el caso de Indonesia, Pakistán carecía inicialmente de estructuras locales adecuadas para hacer frente a la emergencia. Su magnitud determinó que el Gobierno realizara varias peticiones de ayuda internacional, a NU, la UE y el EADRCC de la OTAN. Estas peticiones incluyeron en un primer momento equipos de búsqueda y rescate y ayuda humanitaria de emergencia (sobre todo tiendas y material de refugio, comida y medicamentos). Conforme se avanzó en la estimación del daño y las subsiguientes necesidades, estas peticiones de ayuda fueron más específicas. No obstante, parte de esta ayuda internacional, incluidos algunos medios militares, fue enviada a la zona como consecuencia del ofrecimiento externo, de forma similar a lo ocurrido en Indonesia.

La respuesta al terremoto se caracterizó por el liderazgo de las autoridades nacionales pakistaníes, desempeñando un papel muy relevante el Ejército (tal y como ocurrió en Indonesia). El Gobierno estableció dos días después, el 10 de octubre, la Comisión de Asistencia Federal (FRC), dirigida por cargos militares y encargada de organizar y coordinar la respuesta. Para ello, la FRC diseñó un plan nacional de respuesta en base a la división de necesidades/capacidades por *clusters* de NU¹⁴⁰, que incluía un foro específico, el Grupo de Supervisión Estratégica, para compartir información y coordinar las distintas aportaciones de ONG, agencias internacionales y fuerzas militares extranjeras. La coordinación de los *clusters* tenía lugar en Islamabad y en los centros establecidos en la zona. En general, la coordinación nacional e internacional parece haber sido más positiva que en el caso del tsunami.

A lo largo de toda la operación de emergencia, las agencias civiles nacionales e internacionales (como Cruz Roja, el PMA, *Aga Khan Foundation*, etc.) tuvieron un protagonismo destacado. NU, a través de sus distintas agencias, asistió al Gobierno paquistaní y a la FRC para diseñar el operativo de respuesta y coordinar la ayuda internacional (por medio de los equipos UNDAC, el establecimiento de centros de coordinación para las tareas de rescate, llamamientos consolidados, etc.). A los pocos días de la catástrofe, los equipos internacionales ya estaban operando sobre el terreno, y algunas agencias se encontraban muy asentadas desde el principio¹⁴¹.

140 *Clusters* en base al modelo de NU (comida y nutrición, agua, salud, refugio de emergencia, logística, etc.).

141 La participación civil española fue significativa, por medio de varios aviones con material y equipos humanitarios fletados por AECID a través de su operativo habitual. Diversas ONG españolas participaron en la respuesta de emergencia sobre el terreno.

B) Participación militar: la operación de la OTAN

Dentro de estos operativos de asistencia dirigidos por la FRC, fue de nuevo notable la contribución de medios y fuerzas militares extranjeras en el terreno. En concreto, este caso es significativo, puesto que fue la primera vez (y por ahora la única) en que la OTAN aprobó una operación específica de asistencia humanitaria de emergencia fuera del Área Euro-Atlántica, desplegando, además, para ello componentes de la NRF sobre el terreno. Este hecho, junto con otros factores, convierten el caso de Pakistán en excepcional.

Pakistán solicitó ayuda externa, incluidos medios militares, sin priorizarlos sobre los medios civiles; la preocupación básica era la rapidez con que podrían estar disponibles. Pero, al igual que sucedió en el caso del tsunami, parte de la asistencia militar (como la ayuda médica y sanitaria en particular) fue de nuevo fruto de ofrecimientos de otros Estados, lo que hemos denominado *supply-driven approach*. Ofrecimientos, en algunos casos y conforme a algunas fuentes, por motivos políticos.

En cualquier caso, si bien analizaremos en detalle la operación de la OTAN por su importancia y porque en ella España tuvo un papel relevante, hay que decir que gran parte de la ayuda militar (incluida la de algunos países aliados) fue aportada de forma bilateral. Es el caso, por ejemplo, de helicópteros de Japón y Estados Unidos, que comenzaron a prestar asistencia intrateatro en los primeros días tras la catástrofe. Por otra parte, en la solicitud/ofrecimiento de estos medios, aparentemente la CMCS de OCHA no tuvo una influencia destacada, como tampoco la tuvo para el tsunami.

- **La operación de la OTAN**

El 10 de octubre, Pakistán solicitó formalmente ayuda al EADRCC de la OTAN, petición que fue reiterada y especificada con posterioridad; se pedía, fundamentalmente, apoyo logístico aéreo. También se recibieron similares solicitudes de ACNUR y otras agencias de NU para el transporte aéreo de material de emergencia desde Turquía¹⁴².

La participación de la Alianza en la operación humanitaria, a pesar de lo que a veces parece asumirse, no fue (ni es) en absoluto pacífica dentro de la organización, particularmente en lo concerniente al despliegue de fuerzas (aunque fueran

142 NATO *Final Situation Report*, EADRCC, febrero de 2006.

ingenieros y médicos) en una región conflictiva como Cachemira¹⁴³. Como hemos visto antes, los mecanismos de asistencia de la OTAN y el EADRCC sólo estaban previstos para actuaciones dentro del área Euro-Atlántica. No existían precedentes de despliegue de tropas con este fin fuera de área ni una política clara al respecto, lo cual se encuentra en la base de algunos problemas observados después (retrasos, restricciones para el uso de determinados medios, etc.). En la decisión de la Alianza de aceptar esta solicitud y convencer a sus miembros más reticentes, pudo influir a su vez la petición de apoyo de NU¹⁴⁴. En cualquier caso, los miembros de la OTAN insistieron en que la participación en la respuesta sería limitada tanto en tiempo (tres meses) como en las actividades a desempeñar (sólo ayuda de emergencia, sin acciones de reconstrucción), en apoyo del Gobierno de Pakistán y sin que sirviera de precedente para otros despliegues humanitarios.

El Consejo del Atlántico Norte articuló la participación de la OTAN en dos partes, en lo que se denominó el Plan de Operaciones (OPLAN) 10305: la primera, mediante un puente aéreo inmediato para transportar a Pakistán ayuda de emergencia, y la segunda, consistente en el despliegue en el terreno de componentes terrestres de su NRF-5, entonces liderada por España, junto con algunos helicópteros para prestar asistencia intrateatro.

1. El puente aéreo. En primer lugar, la OTAN estableció dos puentes aéreos coordinados por el EADRCC para transportar al terreno ayuda de emergencia de los Estados miembros (España entre ellos), Estados socios y organismos de NU como ACNUR (material de refugio y sanitario, sobre todo). Los aviones de la OTAN, que provenían de las bases de Ramstein (Alemania) e Incirlik (Turquía), comenzaron a llegar al terreno el 14 de octubre. De nuevo, no incluiremos demasiadas cifras concretas por las razones expuestas, decir nada más que los puentes aéreos llevaron a Pakistán en torno a 3.500 toneladas de ayuda de emergencia (material de refugio sobre

143 De hecho, motivó un intenso debate en el Consejo del Atlántico Norte, con algunos miembros fuertemente opuestos a involucrar a la OTAN en una misión humanitaria fuera de área. El intento inicial de Pakistán de vincular esta ayuda a la “guerra global contra el terrorismo” casi provocó, al parecer, el rechazo a la solicitud (*Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI*).

144 NU precisaba urgentemente medios aéreos de carga para transporte de materiales pesados como tiendas de invierno, comida, etc., a las zonas remotas, dadas las dificultades de acceso mencionadas. Éste es uno de los argumentos a favor de involucrar a la OTAN, expuestos por el residente humanitario de NU en Pakistán, Jan Vandemoortele, es decir, la necesidad urgente de un puente aéreo, junto con la habitual lentitud en fletar vuelos comerciales para ese objetivo: “Teníamos miles de tiendas pesadas... no de verano... en Turquía, que había que llevar urgentemente a Islamabad y las montañas... y el puente aéreo de la OTAN fue un regalo del cielo” (entrevista disponible en *Stopwatch, Lessons Learned in Pakistan*, marzo de 2006, en <http://www.nato.int/multi/video/stopwatch/060308/v060308e.htm>).

todo), por medio de unos ciento setenta vuelos. Esta fase de la operación concluyó el 9 de febrero de 2006.

2. El despliegue de componentes aéreos y terrestres de NRF. El 21 de octubre, el Consejo del Atlántico Norte aprobó el despliegue sobre el terreno de unidades terrestres y aéreas (helicópteros). Para ello, la OTAN desplegó los cuarteles generales de la operación en Islamabad¹⁴⁵, con el fin de coordinar la asistencia de la Alianza en la zona con las autoridades paquistaníes y las agencias internacionales.

El componente terrestre (LCC) estaba liderado por España, que desplegó 370 efectivos para la operación –denominada “Respuesta Solidaria II” por el MDE–, con el mando situado en Arja. Incluía, fundamentalmente, un batallón multinacional de ingenieros dirigido por España (unos 1.000 efectivos) con el equipamiento correspondiente; un hospital de campaña con equipos móviles dirigidos por Holanda (con unos 200 efectivos de diversas nacionalidades), varios equipos de purificación de agua y dos equipos de cooperación cívico-militar de Eslovenia y Francia.

El componente aéreo liderado por Francia y localizado en Chaklala incluía una unidad de cuatro helicópteros alemanes y uno de Luxemburgo, junto con un puesto de suministro de combustible aportado por Francia, que contribuyó muy significativamente al aprovisionamiento de los operativos aéreos.

En total, pues, unos 1.000 efectivos de la OTAN más 200 miembros del personal sanitario. No se ha podido comprobar exactamente el coste final de la operación; algunas fuentes hablan de 20,3 millones de euros, recibándose reembolsos de la OTAN por valor de 2,6 millones¹⁴⁶.

En este punto, y para comprender algunos de los problemas planteados, es importante tener en cuenta los distintos niveles de coordinación y mando que coinciden en una operación multinacional de estas características, y que pueden hacer más compleja la atribución de responsabilidades, coordinación y toma de decisiones. Niveles que hemos intentado recoger en el Gráfico 5, al hablar de las Directrices de Oslo. Muy brevemente, y en lo que concierne a las FAS españolas, en la operación de la OTAN concurrían varios niveles según las cuestiones y actores:

145 *Nato Disaster Relief Team.*

146 MDE.

- A nivel superior, estratégico, el Cuartel General de la Operación de la OTAN en Islamabad, que llevaba las relaciones y coordinación con el Gobierno paquistaní, la FRC y las agencias internacionales de NU (ACNUR, OCHA, etc.) y otras.
- En la zona de Arjah, el mando táctico (LCC), encargado, vía CIMIC, de las relaciones con las autoridades locales y religiosas, el ejército paquistaní, y puntualmente con las ONG y organizaciones en el terreno.
- Y la coordinación “nacional” con la Embajada en Islamabad (entre el MDE y MAEC), que se ocupaba de las cuestiones propias del contingente español (como visados, compras locales, etc.) con el Gobierno de Pakistán y con la OTAN, para lo cual se asignó un oficial de enlace de DIGENPOL, consultado para este trabajo. Además, por supuesto, de las directrices e instrucciones de las distintas capitales nacionales.

Las tareas urgentes en las cuales debían participar los helicópteros, médicos e ingenieros de la OTAN, coordinados por la FRC, eran las siguientes: búsqueda, rescate y evacuación médica de personas, entrega de ayuda y material de emergencia a la población, asistencia médica y salud pública, limpieza y reconstrucción de carreteras para garantizar el acceso, construcción de refugios para el invierno en el marco de la Operación *Winter Race* diseñada por el Gobierno, purificación del agua, etc.

C) Valoración del apoyo militar en Pakistán

La operación de la OTAN se insertó, como hemos subrayado, dentro de esfuerzos humanitarios más amplios, liderados por el Gobierno/Ejército paquistaní y con el apoyo de otras organizaciones y agencias internacionales. El núcleo de la respuesta fue nacional, si bien la asistencia internacional fue muy sustantiva, dados los desafíos que el escenario planteaba. Asimismo, como se ha dicho, una gran parte de los medios militares relevantes fueron aportados bilateralmente, no a través de la OTAN.

En general, y destacando que algunas de las afirmaciones que aparecen a continuación no se aplican a todos los medios aportados, la contribución de medios militares de transporte aéreo estratégico y táctico a la misión humanitaria en Pakistán fue muy significativa. Esta afirmación se aplica tanto a los puentes aéreos establecidos por la OTAN (y demandados por NU) para llevar ayuda de emergencia a Pakistán, como a las misiones intrateatro llevadas a cabo por los helicópteros militares (paquistaníes e internacionales) que pudieron prestar ayuda, coordinada por UNHAS, en zonas de

Gráfico 9. Helicóptero americano, Operación Winter Race, Pakistán, 2005



Fuente: OTAN.

difícil acceso, en un contexto geográfico y climatológico adverso, y con las vías de comunicación básicas muy dañadas. Los medios militares extranjeros cubrieron déficits observados en la capacidad civil y del ejército pakistaní, respetando así el principio de subsidiariedad. Estas capacidades fueron, pues, apropiadas a las circunstancias y necesidades.

Respecto a los medios terrestres de la OTAN, los ingenieros participaron en las tareas mencionadas, construyendo refugios, estableciendo sistemas de purificación del agua y reconstruyendo la infraestructura sanitaria local, que había resultado muy dañada por el desastre. Asimismo, el hospital multinacional de campaña, abierto el 9 de noviembre, y los equipos móviles se integraron en el *cluster* de salud y atención médica, junto con las agencias nacionales e internacionales (como la Organización Mundial de la Salud). Parece que el reparto de tareas entre civiles y militares en el ámbito sanitario fue adecuado. Sobre el carácter apropiado de esta asistencia terrestre, cabe hacer una valoración positiva de las actuaciones de los ingenieros orientada a la reconstrucción de infraestructuras y las de los equipos médicos móviles, que se desplazaron a zonas remotas. En algunos casos, se plantearon sin embargo, problemas de estándares, por ejemplo, de la potabilización del agua o de la asistencia sanitaria, pues esa ayuda militar es de una calidad superior a la básica prestada por las organi-

zaciones humanitarias (que, por efectividad, buscan atender al mayor número de personas). En cuanto a si todas las actuaciones del componente terrestre de la OTAN cumplían los requisitos de emergencia y complemento a la actividad civil, principios que establecen las Directrices, o entraban más bien en tareas propias de las fases siguientes de acción humanitaria, lo cierto es que no podemos hacer afirmaciones rotundas.

En lo que respecta al contingente español, según un oficial español destacado en Pakistán, “todas” las tareas eran asignadas por el Gobierno pakistaní (o, de otra manera, no se hacía “nada” que no hubiera establecido el Gobierno de Pakistán). Por otra parte, no había una gran presencia de agencias internacionales en esa zona de Bagh, salvo las que contaban con más capacidades logísticas y/o estaban más asentadas sobre el terreno.

Entrando en la cuestión relativa a la toma de decisiones sobre misiones y tareas, conforme a las directrices y principios internacionales analizados, correspondía a la FRC y al Gobierno el liderazgo en la planificación y asignación de actuaciones. En principio, los medios militares de la OTAN estaban a disposición de la FRC y las agencias humanitarias. Sin embargo, en algunos casos, ciertos contingentes nacionales se mostraron reacios a llevar a cabo determinadas tareas de su competencia (como construir letrinas). Asimismo, aunque ya hemos visto que los medios terrestres y aéreos militares se integraban en los dispositivos de coordinación pakistaníes, y esta coordinación parece haber sido en general mejor que en el tsunami, por lo menos inicialmente la OTAN mantuvo el control sobre determinados medios aéreos, luego aparentemente transferido a agencias de la ONU. Por otra parte, según el Gobierno de Pakistán, algunas de estas fuerzas militares no respetaron las formas de trabajo ni costumbres locales; dada la importancia del factor religioso en esa zona, este aspecto debe, no obstante, ser valorado, junto con otros elementos.

El contingente español tenía directrices de la OTAN de no hacer nada no establecido por el Gobierno pakistaní, si bien se negociaron algunas cuestiones menores¹⁴⁷. La protección se confió al ejército pakistaní, y los soldados españoles iban desarmados (conforme establecen las Directrices de NU). Según las fuentes consultadas, no se hacía nada sin ponerlo en conocimiento de las autoridades locales en Bagh y Arja, vía CIMIC. No parece, por otra parte, haber habido una cooperación sistemática en el terreno con ONG y agencias internacionales, que actuaban

147 Por ejemplo, ante la orden de construir un colegio sólo para chicos, los militares españoles insistieron en construir otro para chicas.

conforme a sus propios mandatos; sí hubo cooperación informal (con *Islamic Relief*, Cruz Roja, etc.), traducida en apoyo militar eventual a aquéllas, por ejemplo, algún vuelo en helicóptero, la construcción de tiendas y otras actuaciones. Las solicitudes de ayuda parecen haberse formulado por medio de CIMIC o la Embajada. La decisión solía ser positiva, sometida a criterios como la disponibilidad o el riesgo.

Algunos de estos problemas de coordinación se explican tanto por el hecho de que muchos medios militares fueron ofrecidos y/o enviados sin ser estrictamente necesarios, como por las habituales trabas de coordinar fuerzas multinacionales sometidas a los *caveats* nacionales. Ésta es una característica que afecta a las operaciones de la OTAN en general (lo que algunos denominan el “multilateralismo”). Muchas misiones deben ser confirmadas por el mando nacional, lo que acarrea problemas de tiempo y efectividad. Ello ha conducido a algunos expertos a cuestionar las ventajas de un mando multinacional como la OTAN en estos escenarios sobre las contribuciones bilaterales (con posibilidad de desplegarse más rápidamente, claridad de mando, etc.). Oficiales de la OTAN, admitiendo la lentitud de este tipo de despliegues, enfatizan la capacidad logística y los mecanismos de coordinación de que dispone la organización. Por otra parte, hay que tener en cuenta que se establecieron limitaciones para el uso de determinados medios, por razones de seguridad, al tratarse de un área como Cachemira, y este aspecto, la seguridad y la protección de las fuerzas parece haber condicionado el tiempo que tardaron algunos medios en adquirir plena operatividad.

Respecto al factor del tiempo de despliegue de los medios militares en el terreno, algunas aportaciones bilaterales, como los helicópteros americanos, llegaron rápidamente al escenario de operaciones. En lo que concierne a los contingentes de la OTAN, sobre todo el terrestre, no se puede afirmar que llegaran con celeridad a causa de las razones ya analizadas y de otras, entre las que se encuentran: la falta de experiencia de la Alianza en estas situaciones nuevas, las peculiares características de algunos medios concretos (por ejemplo, la imposibilidad de transportar por aire el equipamiento pesado de la unidad de ingenieros italiana), y trabas de tipo burocrático, como la necesidad de firmar SOFA.

No obstante, una vez operativos en el terreno y teniendo en cuenta de nuevo que el estado de emergencia continuaba, la contribución de muchos de esos medios fue muy sustantiva. Como se ha dicho al hablar del tsunami, el criterio del tiempo es crítico, pero debe ser tenido en cuenta conjuntamente con otros, puesto que la valoración de las necesidades varía con el tiempo (y algunas contribuciones, por ejemplo, de ingenieros militares, pueden ser de utilidad algunas semanas después de la tragedia). Por

otra parte, el despliegue de los efectivos de la OTAN fue por un tiempo limitado, esto es, noventa días, concluyendo la misión el 1 de febrero de 2006. Ése es un factor que debe ser tenido en cuenta a la hora de decidir el apoyo militar y que requiere combinar el imperativo de transferir las responsabilidades a las autoridades civiles lo antes posible, con el problema que supone dejar tareas pendientes. Puede haber una discontinuidad en la ayuda si no existe planificación sobre la salida. Ésa parece haber sido la impresión reinante en el contingente español: la sensación de “no llegar” y de “querer hacer más”.

Al igual que con la operación de respuesta ante el tsunami, muchos de los actores militares involucrados en la misión humanitaria en Pakistán desconocían las Directrices de Oslo. Probablemente, como es lógico, tampoco estaban familiarizados con los principios y prioridades de la acción humanitaria¹⁴⁸. Y es llamativo que, también en este caso, las Directrices, si bien hubieran sido de gran utilidad, no comprendían en su totalidad el escenario de la asistencia al tener lugar en una región conflictiva, Cachemira, donde la seguridad era un factor a tener en cuenta, lo que condicionó mucho el despliegue y operatividad de los efectivos. Para concluir, es discutible que la OTAN pretenda consolidar su faceta humanitaria en costosas operaciones fuera de su área, vistos los problemas que suscitan y la prioridad estratégica que hoy sin duda tienen otras misiones¹⁴⁹.

148 La entrevista al comandante de la misión de la OTAN en Pakistán es interesante en ese sentido, pues intenta defender que sus efectivos no estaban realizando tareas humanitarias en absoluto, sino “sólo” socorro y ayuda ante desastres (OTAN, febrero de 2006, disponible en <http://www.nato.int/multi/video/2006/060222-walton/v060222e.htm>).

149 Jaap de Hoop Scheffer, Secretario General de la OTAN: “La OTAN no es ni aspira a ser una organización humanitaria. Pero nos satisface, ante este terrible desastre, haber podido prestar ayuda de emergencia, que nuestros doctores pudieran tratar pacientes y nuestros ingenieros pudieran ayudar al comienzo del proceso de reconstrucción...” (OTAN, 2006).

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.