

RELACIÓN ENTRE LOS COMPONENTES CIVIL Y MILITAR EN LAS EMERGENCIAS COMPLEJAS

– DOCUMENTO DE REFERENCIA DEL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS –

28 DE JUNIO DE 2004

Nota introductoria

Este documento fue aprobado por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos como documento de referencia en su 57ª reunión celebrada los días 16 y 17 de junio de 2004. Sirve de complemento a las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas” de marzo de 2003.

El documento fue elaborado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en colaboración con miembros del Comité Permanente entre Organismos, el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y el Grupo Consultivo de la Sección de Coordinación Civil-Militar de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, así como encargados de evaluaciones académicas y colegas sobre el terreno de distintas organizaciones.

El documento se constituirá en una referencia no vinculante para profesionales de actividades humanitarias, y les ayudará a formular directrices operacionales acordes con las condiciones concretas de cada país sobre la relación entre los componentes civil y militar en emergencias complejas determinadas. Se actualizará a medida que el entorno en que trabajamos cambie y toda vez que se disponga de nuevas orientaciones sobre cuestiones conexas.

En la primera parte del documento se analiza en forma general la naturaleza y el carácter de la relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas. En la segunda parte se enumeran los principios y conceptos humanitarios fundamentales que deben aplicarse en la coordinación con el componente militar, y en la tercera parte se formulan consideraciones prácticas para los trabajadores humanitarios que se ocupan de la coordinación entre los componentes civil y militar.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Primera parte. Introducción	
A. Observaciones preliminares	3
B. Objetivo y propósito de este documento	4
C. Definición de los principales términos	5
D. Antecedentes	6
Segunda parte. Principios y conceptos	
A. Humanidad, neutralidad e imparcialidad	9
B. Acceso humanitario a las poblaciones vulnerables	9
C. Percepción de la labor humanitaria	9
D. Asistencia basada en las necesidades y libre de discriminación	10
E. Separación entre los componentes civil y militar en la labor humanitaria	10
F. Independencia operacional de la labor humanitaria	10
G. Seguridad del personal humanitario	10
H. No causar daño	11
I. Respeto a los instrumentos jurídicos internacionales	11
J. Respeto a la cultura y las costumbres	11
K. Consentimiento de las partes en el conflicto	11
L. Opción del último recurso	12
M. Evitar la dependencia de los militares	12
Tercera parte. Consideraciones prácticas	
A. Establecimiento de disposiciones relativas al enlace	13
B. Intercambio de información	14
C. Utilización de recursos militares para operaciones humanitarias	15
D. Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios	16
E. Operaciones de socorro civil-militar conjuntas	17
F. Operaciones militares especiales con fines de socorro	18
G. Conducta general del personal humanitario	19
Anexo. Documentos conexos y sitio en la Web	20

PRIMERA PARTE. INTRODUCCIÓN

A. Observaciones preliminares

1. Tradicionalmente, en las emergencias complejas solía haber una separación entre los ámbitos militar y no militar: un enfoque fundamentado en los principios del derecho internacional humanitario que establece una distinción entre combatientes y no combatientes, y protege a estos últimos de los ataques armados. En la historia reciente, empero, las fuerzas militares participan cada vez más en operaciones ajenas a la guerra, incluido el suministro de socorro y servicios a la población local. Al mismo tiempo, en razón de la naturaleza cambiante de las emergencias complejas modernas, la comunidad humanitaria ha hecho frente a mayores desafíos operacionales, así como a nuevos riesgos y amenazas para sus trabajadores sobre el terreno, lo que a veces ha obligado a algunos de ellos a recabar el apoyo o la protección de las fuerzas militares, según el caso¹. Así pues, las realidades prácticas sobre el terreno han exigido gradualmente distintas formas de coordinación civil-militar para operaciones humanitarias.

2. Estos acontecimientos, así como los casos de intervenciones militares supuestamente con fines “humanitarios”, han tornado imprecisa la separación entre el espacio humanitario y el militar², y podrían desdibujar la distinción fundamental entre estos ámbitos. Esto también suscita preocupaciones considerables en relación con la aplicación de los principios y las políticas humanitarias, así como con cuestiones operacionales. Además, estos acontecimientos requieren mayor comunicación, coordinación y comprensión entre los organismos humanitarios y los agentes militares, y exigen conocimientos de los mandatos, las competencias y las limitaciones respectivos.

3. Por consiguiente, la comunidad humanitaria consideró necesario examinar una amplia gama de cuestiones dimanadas de la relación civil-militar, y elaborar un documento de referencia que ampliase las distintas directrices ya formuladas, que abarcan o bien aspectos concretos de la relación civil-militar³ o la relación entre los componentes civil-militar en una emergencia compleja determinada⁴.

¹ En los últimos dos años solamente, se ha prestado apoyo o protección militares a determinadas operaciones humanitarias en distintas emergencias complejas, como en el Afganistán, Côte d'Ivoire, Eritrea, el Iraq, Liberia, Sierra Leona y Uganda septentrional.

² Para una explicación del “espacio humanitario” o el “entorno de operaciones humanitarias”, véase el párrafo de las “*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*” de marzo de 2003.

³ Entre las directrices existentes sobre aspectos determinados de la relación civil-militar cabe mencionar las siguientes: “*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*” de marzo de 2003 y “*Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion paper and Non-Binding Guidelines*” (Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios – Documento de debate y directrices no vinculantes) de septiembre de 2001.

⁴ Entre las directrices existentes sobre la relación civil-militar en una emergencia compleja determinada cabe mencionar las siguientes: “*Orientaciones generales para la interacción del personal de las Naciones Unidas y los representantes militares y civiles de la Potencia ocupante en el Iraq*” de 8 de mayo de 2003 y “*Relationships with Military Forces in Afghanistan – Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other*

B. Objetivo y propósito de este documento

4. Este documento se ha preparado, pues, en respuesta a la solicitud del Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos⁵, con el objetivo general de aumentar la comprensión de la relación civil-militar, incluidas las dificultades y limitaciones de éstas. Aunque esta relación se caracteriza por una serie de cuestiones complicadas, es fundamental que la comunidad humanitaria tenga clara conciencia de la naturaleza de dicha relación, así como una comprensión común del momento y la forma de coordinar (o no) sus tareas con las fuerzas militares en lo que hace al cumplimiento de los objetivos humanitarios.

5. Este documento tiene un propósito triple. En primer lugar, se centra, de manera general, en la naturaleza y el carácter de la relación civil-militar en las emergencias complejas. En segundo lugar, se examinan algunos principios y conceptos humanitarios fundamentales que deben observarse en la coordinación con el componente militar. En tercer lugar, se presta atención a consideraciones prácticas decisivas para los trabajadores humanitarios que se ocupan de la coordinación entre los componentes civil y militar.

6. El documento se constituirá en una referencia general para los profesionales especializados en tareas humanitarias: un instrumento al que puedan remitirse al formular directrices operacionales que se ajusten especialmente a la relación entre los componentes civil y militar en una emergencia compleja determinada, como las que se elaboraron para el Iraq y Liberia en el curso de 2003⁶. Toda serie de directrices que se refiera a una situación concreta debe tener en cuenta las circunstancias especiales de la operación de que se trata, de ahí, pues, que deba prepararse caso por caso.

7. Este documento se centra en la relación entre las organizaciones humanitarias y las fuerzas militares oficiales (es decir, las fuerzas militares de un Estado o una organización regional o intergubernamental que están sujetas a una cadena de mando jerárquica), estén armadas o desarmadas, sean gubernamentales o intergubernamentales. Dicha presencia militar podría incluir un amplio espectro de agentes como las fuerzas militares locales o nacionales, las fuerzas multinacionales, las tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los observadores militares internacionales, las fuerzas de ocupación extranjeras, las tropas regionales u otras tropas oficialmente organizadas.

UN Personnel” (Relaciones con las fuerzas militares en el Afganistán – Directrices para los coordinadores de zona de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) y otro personal de las Naciones Unidas) de 2002. Los documentos “*General Guidance for Interaction Between United Nations Personnel and the UN-Mandated Multinational Force in Liberia*” (Orientaciones generales para la interacción del personal de las Naciones Unidas y la Fuerza multinacional bajo el mandato de las Naciones Unidas en Liberia) y “*Relations avec les Forces Armees en Haiti: Ligne de Conduite pour le Personnel des Nations Unies*” (Relaciones con las Fuerzas Armadas en Haití: Orientación para el personal de las Naciones Unidas) existen en forma de borrador desde el 1º de abril de 2004.

⁵ El Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, en su 52ª Reunión, celebrada en marzo de 2003, pidió a la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios que preparase “...un documento de exposición de conceptos sobre la cuestión de la interconexión entre los componentes civil y militar mediante un análisis pormenorizado de la situación actual de la interconexión”.

⁶ Para más detalles, véase la nota de pie de página 4, *supra*.

8. Los diferentes mandatos, características y naturaleza de estos distintos agentes militares podrían requerir que la comunidad humanitaria se relacionara con diferentes grupos con distintos grados de sensibilidad o incluso con enfoques a veces totalmente diferentes. Por ejemplo, la interacción con una fuerza de ocupación⁷ conlleva consideraciones diferentes de las que se requieren en relación con fuerzas nacionales, observadores militares desarmados u operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La distinción más importante que debe establecerse es si el grupo militar con el que los trabajadores humanitarios interactúa es una parte en el conflicto, se ha convertido en una parte o es percibida como tal. Se requerirán distintos documentos para tratar las circunstancias y necesidades especiales de las relaciones entre los trabajadores humanitarios y las distintas categorías de agentes militares, y para brindar orientaciones al respecto. Estas políticas pueden formularse por conducto de diversos mecanismos. Este documento, empero, se propone abordar el tema de las relaciones entre los componentes civil y militar en general. Por consiguiente, no se diferenciará entre los distintos agentes militares.

9. La relación entre las organizaciones humanitarias y los grupos armados no estatales⁸, las fuerzas militares privadas, las empresas de seguridad y los mercenarios, así como toda presencia policial nacional o internacional, si bien sumamente pertinente en las situaciones de conflicto actuales, queda excluida del análisis en este documento para evitar que se pierda de vista el objetivo central. Asimismo, y por la misma razón, se excluyen las cuestiones de seguridad general, incluidos los problemas operacionales causados por las amenazas cada vez mayores del terrorismo internacional.

C. Definición de los principales términos

10. Para facilitar la comprensión de los conceptos que se desarrollan en este documento y evitar la confusión que surge de las distintas definiciones posibles que conlleva la terminología, a continuación se consigna la definición de algunos términos fundamentales utilizados en este documento:

Coordinación civil-militar⁹:

El diálogo y la interacción entre los agentes civiles y militares en las emergencias humanitarias son indispensables para proteger y fomentar los principios humanitarios, evitar la competencia, reducir al mínimo la incoherencia y, cuando ello procede, tener

⁷ Por ejemplo, las fuerzas de coalición de las Potencias ocupantes actualmente desplegadas en el Iraq.

⁸ Las prácticas para las actividades sobre el terreno en relación con agentes no estatales se recopilarán en el “*Manual on Field Practices on Negotiations with Armed Groups*” (Manual de prácticas para las actividades sobre el terreno sobre negociaciones con grupos armados) de próxima aparición. El Manual se publicará en el tercer trimestre de 2004 y las conclusiones y principios pertinentes de éste podrán utilizarse para actualizar el presente documento, según proceda.

⁹ La definición de “coordinación civil-militar” es idéntica a la utilizada en “*Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas*” de marzo de 2003. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas utiliza una definición diferente de la coordinación civil-militar; véase el documento sobre la política del Departamento sobre la coordinación civil-militar de fecha 9 de septiembre de 2002.

objetivos comunes. Las estrategias básicas varían de la coexistencia a la cooperación. La coordinación es una responsabilidad compartida facilitada por el enlace y la capacitación comunes.

Emergencia compleja:

Una emergencia compleja, según la define el Comité Permanente entre Organismos, es “una crisis humanitaria en un país, región o sociedad en que se ha producido un quebrantamiento total o considerable de la autoridad como resultado de un conflicto interno o externo y que requiere una respuesta internacional que trasciende el mandato o la capacidad de un solo organismo o el programa de las Naciones Unidas en curso en el país”.

Agente humanitario:

Los agentes humanitarios son civiles, ya sea nacionales o internacionales, de las Naciones Unidas o ajenos a ellas, gubernamentales o no gubernamentales, consagrados a los principios humanitarios y comprometidos con actividades humanitarias.

Agente militar:

Los agentes militares son las fuerzas militares oficiales, es decir, las fuerzas militares de un Estado o una organización regional o intergubernamental que están sujetas a una cadena de mando jerárquica, y pueden estar armadas o desarmadas, y ser gubernamentales o no gubernamentales. Esta categoría puede incluir un amplio espectro de agentes, como fuerzas militares locales o nacionales, fuerzas multinacionales, tropas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, observadores militares internacionales, fuerzas de ocupación extranjeras, tropas regionales u otras tropas organizadas oficialmente.

D. Antecedentes

11. Los agentes humanitarios y militares tienen formas institucionales de pensar y culturas fundamentalmente distintas, caracterizadas por jerarquías de mando diferenciadas y estructuras de organización militar claramente definidas, distintas de la variedad que caracteriza a la comunidad humanitaria. Los dos grupos tienen mandatos, objetivos, métodos de trabajo y hasta vocabularios distintos. Es importante que los agentes militares comprendan la compleja red de asistencia humanitaria, que incluye organizaciones internacionales, ONG locales, nacionales e internacionales que trabajan con personal nacional y asociados locales. La labor humanitaria también depende en gran medida de su aceptación por las partes en el conflicto. La mayoría de los agentes locales que participan en tareas humanitarias están presentes en el terreno mucho antes de la llegada del personal internacional y continuarán desempeñando sus funciones después de su partida. Por consiguiente, la susceptibilidad a las sensibilidades locales y el mantenimiento de la imparcialidad y la independencia, tanto reales como percibidas, son ventajas fundamentales para cualquier operación humanitaria, y este concepto debería transmitirse a los componentes militares. Los agentes humanitarios, por su parte, deberían tener conciencia

de las distintas razones y motivaciones por las cuales los agentes militares podrían adoptar ciertas medidas que a veces cercenan el espacio humanitario.

12. En el contexto de la relación civil-militar, hay una serie de situaciones en que podría ser necesario establecer cierto grado de coordinación entre los agentes humanitarios y militares. Como se define en el párrafo 10, la *coordinación* civil-militar es una responsabilidad compartida de los agentes humanitarios y militares, y puede asumir distintos grados de intensidad y forma. En los casos en que la cooperación entre los agentes humanitarios y militares no resulta apropiada, oportuna o posible, o en que no hay objetivos comunes, estos agentes sencillamente funcionan paralelamente. Esta relación podría describirse como de *coexistencia*, en cuyo caso la coordinación civil-militar debería centrarse en reducir al mínimo la competencia y el conflicto a fin de permitir a los distintos agentes trabajar en la misma zona geográfica con el menor trastorno posible de las actividades de la otra parte. Cuando hay un objetivo común y una estrategia acordada, y todas las partes aceptan trabajar juntas, podría resultar posible la *cooperación*, y la coordinación debería centrarse en mejorar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos combinados por alcanzar los objetivos humanitarios.

13. En todas las circunstancias, empero, es importante mantener una separación clara entre las funciones de los agentes militares y humanitarios, distinguiendo sus respectivas esferas de competencia y responsabilidad. Este enfoque está implícito en los principios del derecho humanitario internacional y se fundamenta en ellos, y es decisivo mantener la independencia de la labor humanitaria. La necesidad de que los componentes humanitarios mantengan una distancia real y observable de los componentes militares es especialmente importante en relación con las fuerzas beligerantes o representantes de una Potencia ocupante¹⁰. Toda coordinación con una parte en un conflicto armado debe realizarse con cautela, cuidado y sensibilidad extremos, habida cuenta de que la asociación real y percibida con una parte beligerante podría llevar a la pérdida de neutralidad e imparcialidad de la organización humanitaria, lo cual a su vez podría afectar la seguridad de los beneficiarios así como del personal humanitario y arriesgar toda la operación humanitaria en una zona de conflicto. Por lo tanto, en principio no debería haber *cooperación* (la forma más estrecha de coordinación) con las fuerzas beligerantes, a menos que sea en circunstancias extremas y excepcionales, y como último recurso.

14. No obstante, la importancia asignada a la separación no debería interpretarse como una sugerencia de que no haya coordinación entre los agentes humanitarios y militares. La situación particular sobre el terreno y la naturaleza de las operaciones militares en una situación determinada se constituirán en factores determinantes del tipo de coordinación que podría establecerse. Las características posibles de la coordinación civil-militar incluyen el intercambio de algún tipo de información, una división cuidadosa de tareas y, cuando ello resulta viable y apropiado, la planificación conjunta.

¹⁰ A título ilustrativo de los principios y consideraciones prácticas, incluidos los detalles sobre las acciones aceptables e inaceptables en la interacción con una Potencia ocupante, véanse las “*Orientaciones generales para la interacción del personal de las Naciones Unidas y los representantes militares y civiles de la Potencia ocupante en el Iraq*” de 8 de mayo de 2003.

15. A menudo el componente militar tiene la capacidad para contribuir a garantizar un entorno propicio sobre el terreno, en el que puedan llevarse a cabo las actividades humanitarias en condiciones de seguridad relativa. Asimismo, los agentes militares podrían tener medios prácticos para la prestación de asistencia, como el despliegue rápido de personal, equipo, logística y suministros en grandes cantidades. No obstante, las competencias humanitarias, incluidas la identificación de los destinatarios, las necesidades y la evaluación de la vulnerabilidad, la distribución imparcial y neutral del socorro de emergencia, y la supervisión y evaluación, seguirán siendo elementos indispensables para asegurar una operación humanitaria eficaz y satisfactoria.

16. La naturaleza de la relación entre una organización humanitaria o un grupo de organizaciones y el componente militar, así como la conducta de estos agentes en esta relación también podría tener consecuencias sobre otros organismos humanitarios que trabajan en la misma zona e incluso fuera de ella, lo cual posiblemente afectaría la percepción de la labor humanitaria en general. Por ejemplo, el uso de escoltas armadas por una organización humanitaria podría tener una repercusión negativa sobre la percepción de la neutralidad y la imparcialidad de otras organizaciones humanitarias en la misma zona. Por consiguiente, es conveniente la coordinación entre los agentes humanitarios, preferiblemente con miras a la adopción de un enfoque común respecto de la relación civil-militar en una emergencia compleja determinada.

SEGUNDA PARTE. PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

17. Toda la labor humanitaria, incluida la coordinación civil-militar con fines humanitarios en emergencias complejas, debe ser coherente con los principios básicos generales de *humanidad, neutralidad e imparcialidad*. En esta sección se esbozan estos principios humanitarios cardinales así como otros principios y conceptos importantes que deben respetarse al planificar o emprender la coordinación civil-militar.

A. Humanidad, neutralidad e imparcialidad¹¹

18. Toda coordinación civil-militar debe cumplir el principio humanitario primordial de la *humanidad*, es decir debe paliarse el sufrimiento humano dondequiera se encuentre. Al determinar si los organismos humanitarios deberían coordinar su labor con las fuerzas militares, y hasta qué punto, deben tenerse en cuenta las posibles consecuencias de una asociación excesivamente estrecha con el componente militar e incluso la percepción de dicha asociación, especialmente por cuanto ello podría menoscabar los principios humanitarios de *neutralidad e imparcialidad*. El principio de la *neutralidad* en la labor humanitaria se basa en el concepto de que no se debe lealtad a ninguna de las partes; asimismo, la idea de no discriminación es decisiva para el principio de la *imparcialidad*. No obstante, el objetivo humanitario fundamental de brindar protección y asistencia a las poblaciones que lo necesitan a veces quizá requiera la aplicación de un enfoque pragmático que podría incluir la coordinación civil-militar. Aun así, debe prestarse atenta consideración al logro del correcto equilibrio entre una respuesta pragmática y una respuesta basada en los principios, de modo que la coordinación con el componente militar no ponga en peligro los imperativos humanitarios.

B. Acceso humanitario a las poblaciones vulnerables

19. Los organismos humanitarios deben mantener su capacidad de acceso a todas las poblaciones vulnerables de todas las zonas de la emergencia compleja de que se trate y negociar dicho acceso con todas las partes en el conflicto. Asimismo, debe prestarse atención especial a fin de garantizar que el acceso sea sostenible. Debe considerarse la posibilidad de coordinación con el componente militar en la medida en que ésta facilite, garantice y resguarde, y no obstaculice, el acceso humanitario.

C. Percepción de la labor humanitaria

20. La asistencia humanitaria a todas las poblaciones que la necesitan debe ser neutral e imparcial: debe prestarse sin condiciones políticas ni militares y el personal humanitario no debe tomar partido en controversias ni posiciones políticas. Esto guarda relación con la fiabilidad e independencia de las actividades humanitarias en general. Toda coordinación civil-militar también deberá evitar poner en peligro la red local existente y la confianza que los organismos humanitarios han establecido y mantenido.

¹¹ Por ejemplo, en la *Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas* de 19 de diciembre de 1991 los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad se establecen como principios rectores de la asistencia humanitaria.

D. Asistencia basada en las necesidades y libre de discriminación¹²

21. La asistencia humanitaria debe prestarse sobre la base de las necesidades de las personas afectadas por una emergencia compleja determinada, teniendo en cuenta la capacidad local existente para satisfacer esas necesidades. La evaluación de esas necesidades debe ser independiente y la asistencia humanitaria debe prestarse sin hacer ninguna discriminación desfavorable, independientemente de la raza, el grupo étnico, el sexo o género, la religión, la condición social, la nacionalidad o la afiliación política de los beneficiarios. Debe prestarse de manera equitativa a todas las poblaciones que la necesitan.

E. Separación entre los componentes civil y militar en la labor humanitaria

22. En todo momento, debe mantenerse una separación clara entre los combatientes y los no combatientes, es decir, entre las personas que participan activamente en hostilidades y los civiles y otros que no participan o han dejado de participar directamente en el conflicto armado (incluidos los enfermos, los heridos, los prisioneros de guerra y los ex combatientes que han sido desmovilizados). El derecho humanitario internacional protege a los no combatientes brindándoles inmunidad en caso de ataque. Así pues, los trabajadores humanitarios jamás deben presentarse a sí mismos o su trabajo como parte de una operación militar, y los efectivos militares deben abstenerse de presentarse a sí mismos como trabajadores humanitarios civiles.

F. Independencia operacional de la labor humanitaria

23. En toda coordinación civil-militar los agentes deben conservar su papel rector en lo que hace a emprender y dirigir actividades humanitarias. En todo momento debe mantenerse la independencia de la labor humanitaria y la formulación de decisiones humanitarias tanto en el plano operacional como de políticas. Las organizaciones humanitarias no deben ejecutar tareas en nombre de las fuerzas militares ni representar o aplicar sus políticas. No debe obstaculizarse el cumplimiento de requisitos básicos como la libertad de circulación del personal humanitario, la libertad de realizar evaluaciones independientes, la libertad de selección de personal, la libertad de identificar a los beneficiarios de la asistencia en función de sus necesidades, ni el libre cauce de las comunicaciones de los organismos humanitarios entre sí, y con los medios.

G. Seguridad del personal humanitario

24. Toda percepción de que los agentes humanitarios puedan haberse asociado con las fuerzas militares en una situación determinada podría tener una repercusión negativa sobre la seguridad del personal humanitario y su capacidad de obtener acceso a las poblaciones

¹² El Principio 2 de los “*Principios de conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de las organizaciones no gubernamentales para los programas de socorro en casos de desastre*” contiene una disposición semejante sobre la asistencia basada en las necesidades. El principio de no discriminación figura en múltiples instrumentos de derechos humanos, incluidos la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966, y otros.

vulnerables. No obstante, los agentes humanitarios que actúan en una situación de emergencia deben establecer el enfoque más rápido, eficaz y seguro para garantizar la prestación de asistencia decisiva a las poblaciones destinatarias vulnerables. Deben sopesarse este enfoque y la preocupación primordial de garantizar la seguridad del personal, y en ello reside la consideración respecto de toda asociación real o percibida con el componente militar. La decisión de garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios mediante el componente militar debería considerarse el último recurso cuando no se dispone de otros mecanismos de seguridad para el personal, o éstos son insuficientes o inapropiados.

H. No causar daño

25. Las consideraciones relativas a la coordinación civil-militar deberán basarse en el compromiso de “no causar daño”. Los organismos humanitarios deben velar en los niveles operacionales y de política por que toda posible coordinación civil-militar no exacerbe el conflicto ni dañe o ponga en peligro a los destinatarios de la asistencia humanitaria.

I. Respeto a los instrumentos jurídicos internacionales

26. Los agentes tanto humanitarios como militares deben respetar el derecho humanitario internacional así como otras normas y reglamentaciones internacionales, incluidos los instrumentos de derechos humanos.

J. Respeto a la cultura y las costumbres¹³

27. Debe guardarse el debido respeto y consideración a la cultura, las estructuras y las costumbres de las comunidades y los países en que se ejecutan las actividades humanitarias. En los casos en que ello resulta posible y en la medida en que es viable, deberán encontrarse formas de atraer la participación de los beneficiarios a quienes está dirigida la asistencia humanitaria y del personal local para la formulación, la gestión y la prestación de la asistencia, incluida en la coordinación civil-militar.

K. Consentimiento de las partes en el conflicto¹⁴

28. El riesgo de que peligren las operaciones humanitarias a causa de la cooperación con el componente militar podría reducirse si todas las partes en el conflicto reconocen, acuerdan o admiten de antemano que las actividades humanitarias podrían exigir la coordinación civil-militar en determinadas circunstancias excepcionales. Negociar esta aceptación supone establecer contactos con todos los niveles de la jerarquía de mando.

¹³ Por ejemplo, véanse los Principios 5 y 7 de los “*Principios de conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de las organizaciones no gubernamentales para los programas de socorro en casos de desastre*”.

¹⁴ Por ejemplo, véase la *Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas* de 19 de diciembre de 1991.

L. Opción del último recurso¹⁵

29. La utilización de recursos militares, escoltas armadas, operaciones humanitarias y militares conjuntas y cualquier otra actividad que conlleve la interacción visible con agentes militares debe ser la opción del último recurso. Estas actividades pueden llevarse a cabo únicamente cuando no existe una alternativa civil equivalente y únicamente puede responderse a una necesidad humanitaria decisiva mediante el apoyo militar.

M. Evitar la dependencia de los militares¹⁶

30. Los organismos humanitarios deben evitar la dependencia de los recursos o el apoyo provistos por agentes militares. Todo recurso o apoyo provisto por éstos deberá limitarse desde el principio en tiempo y escala, y tener un componente de estrategia de salida que defina claramente la forma en que la función asumida será ejecutada en el futuro por personal o medios civiles. Los recursos provistos por los militares a menudo están disponibles con carácter temporal y cuando surgen misiones militares de prioridad más elevada, este apoyo podría retirarse con poco aviso previo y sin que se lo reemplace por algún otro tipo de apoyo.

¹⁵ Por ejemplo, véanse los párrafos 7, 26, 30, 33 y 38 de las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas” de marzo de 2003.

¹⁶ Por ejemplo, véase el párrafo 29 de las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas” de marzo de 2003.

TERCERA PARTE. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS

31. En esta sección se esbozan las principales consideraciones prácticas para los trabajadores humanitarios que participan en la coordinación civil-militar.

A. Establecimiento de disposiciones relativas al enlace

32. Deben establecerse, cuanto antes y en todos los niveles pertinentes, disposiciones relativas al enlace y líneas de comunicación claras entre las fuerzas militares y la comunidad humanitaria, para garantizar el intercambio oportuno y regular de cierto tipo de información, antes y durante las operaciones militares. No obstante, estas actividades deberían realizarse con cautela. Tanto mencionar como ocultar al público la existencia de la comunicación directa entre los agentes humanitarios y militares podría suscitar sospechas o conclusiones erróneas respecto de la naturaleza de la comunicación. Debido a su posible efecto sobre la percepción de las operaciones humanitarias, a veces podría ser atinado no divulgar ni dar a conocer las disposiciones relativas al enlace entre la comunidad humanitaria y la militar. Naturalmente, esta decisión deberá tener en cuenta la necesidad de garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura hacia la población local y los destinatarios de la asistencia.

33. El sistema de las Naciones Unidas prevé una serie de iniciativas centradas en la preparación del personal humanitario en relación con la cuestión civil-militar y disposiciones prácticas relativas al enlace en situaciones de emergencia complejas. Esto incluye los cursos de orientación de Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas, organizados por la Sección de Coordinación Civil-Militar de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Esta Sección también imparte capacitación anterior al despliegue y organiza talleres especiales en función de contenidos y misiones determinados.

34. Además de los funcionarios de Coordinación Civil-Militar de las Naciones Unidas desplegados por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, los organismos de las Naciones Unidas pueden desplegar oficiales de enlace militar que se ocupen de determinadas cuestiones sectoriales y operacionales civiles-militares y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) puede desplegar oficiales de enlace civil-militar. En los casos en que está establecido, el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas, un servicio interinstitucional, también ejerce la función de coordinación civil-militar en el plano de la logística operacional.

Cuestiones que se plantean¹⁷

- ¿Cómo deben aplicarse las disposiciones relativas al enlace entre la comunidad humanitaria y la militar: de manera confidencial o transparente?
- ¿Cuáles serían las consecuencias de que dichas disposiciones relativas al enlace civil-militar fueran de conocimiento público en lo que hace a la percepción de la neutralidad y la imparcialidad de las actividades humanitarias?
- ¿Cómo puede garantizarse la transparencia de las disposiciones relativas al enlace civil-militar al tiempo que se mantiene una separación clara entre los agentes militares y humanitarios?
- ¿Cómo pueden evitarse las percepciones y conclusiones erróneas respecto de la naturaleza y el propósito de las disposiciones relativas al enlace civil-militar?
- ¿En qué situación deben adoptarse disposiciones oficiales relativas al enlace? ¿Cuándo conviene mantener un enlace de carácter especial?
- ¿Cuáles son el tamaño y la estructura apropiados del componente de enlace civil-militar?
- ¿En qué momento, de ser necesario, debería ubicarse en las mismas instalaciones a los funcionarios de enlace de la comunidad humanitaria con los de la comunidad militar?

B. Intercambio de información

35. Por principio, no debería intercambiarse ninguna información obtenida por las organizaciones humanitarias en el cumplimiento de su mandato que pudiera poner en peligro las vidas o menoscabar la imparcialidad y la neutralidad de las organizaciones humanitarias.

36. No obstante, a fin de brindar protección y asistencia humanitaria a las poblaciones que la necesitan, en determinadas oportunidades podría ser necesario intercambiar información con las fuerzas militares. En particular, debería intercambiarse con los organismos apropiados la información que podría afectar la seguridad de los civiles y los trabajadores humanitarios. El intercambio de información entre los agentes humanitarios y militares pertinentes podría incluir los siguientes aspectos:

- **Información sobre seguridad:** información sobre la seguridad de los civiles y la situación de la seguridad en la zona de operaciones;
- **Ubicación de las actividades humanitarias:** las coordenadas del personal y las instalaciones humanitarias dentro del teatro de operaciones militares;
- **Actividades humanitarias:** los planes y propósitos humanitarios, incluidas las rutas y la programación de los convoyes y los transportes aéreos humanitarios a fin de coordinar las operaciones previstas para evitar ataques accidentales a operaciones humanitarias o para advertir acerca de actividades conflictivas;

¹⁷ Se trata de cuestiones que deberán tenerse en cuenta al elaborar las directrices sobre la relación entre los componentes civil y militar en emergencias complejas determinadas.

- **Actividades relativas a las minas:** información sobre las actividades relativas a las minas;
- **Desplazamientos de población:** información sobre los principales desplazamientos de civiles;
- **Actividades de socorro del componente militar:** información sobre las actividades de socorro emprendidas por el componente militar;
- **Información posterior a un ataque:** información sobre los lugares que son objeto de ataques y sobre armamento explosivo utilizado en las campañas militares, para asistir en el establecimiento de prioridades y la planificación de las actividades de socorro humanitario y relativas a las minas y municiones sin estallar.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Qué tipo de información debería o podría intercambiarse, con quién y cuándo?
- ¿Cómo puede diferenciarse la información que podría ser importante para los fines humanitarios de la información sensible por razones políticas, militares o económicas?
- ¿Cómo puede determinarse qué tipo de información podría cumplir propósitos distintos de los estrictamente humanitarios? Por ejemplo, ¿cómo puede garantizarse que la información sobre el desplazamiento de población o sobre los beneficiarios de la asistencia no sea mal utilizada con fines militares?
- ¿Debería intercambiarse la información que se comparte con un grupo militar con todos los demás grupos militares o políticos? ¿Cómo puede velarse por que no se favorezca una parte sobre otra al tiempo que se respeta el carácter delicado de la información?
- ¿Cómo y cuándo debería verificarse la información suministrada por los agentes militares?

C. Utilización de recursos militares para operaciones humanitarias

37. La utilización de recursos militares en apoyo de operaciones humanitarias debería ser de carácter excepcional y ser el último recurso. Es un hecho reconocido, empero, que cuando la capacidad civil y humanitaria no es suficiente, o no puede obtenerse de forma oportuna para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, pueden desplegarse recursos militares y de la defensa civil, incluidas aeronaves militares, de conformidad con las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas” (Directrices MCDA por su sigla en inglés) de marzo de 2003¹⁸. Además del principio del “último recurso”¹⁹, los criterios fundamentales de las Directrices MCDA incluyen los

¹⁸ Para el texto completo de las Directrices MCDA, véase el sitio en la Web que figura en el Anexo al final del presente documento.

¹⁹ *Último recurso* se define del siguiente modo: “Deberían solicitarse recursos militares únicamente cuando no hay una alternativa civil equivalente y sólo cuando la utilización de recursos militares puede satisfacer una necesidad humanitaria decisiva. Por consiguiente, el recurso militar debe ser único en lo que hace a la capacidad y disponibilidad”. (Véase el párrafo 7 de las Directrices MCDA.)

siguientes: 1) *capacidad única*, es decir, no existen alternativas apropiadas de recursos civiles; 2) *oportunidad*, la urgencia de la tarea encomendada exige atención inmediata; 3) *sentido humanitario claro*, el control civil sobre la utilización de los recursos militares; 4) *plazos establecidos*, la utilización de recursos militares en apoyo de las actividades humanitarias es de tiempo y escala claramente limitados.

38. Por principio, los recursos militares y de la defensa civil de las fuerzas beligerantes o de unidades que estén combatiendo activamente *no deberán* utilizarse en apoyo de actividades humanitarias²⁰. Durante el transcurso de las hostilidades, será necesario distinguir entre las operaciones en el teatro y fuera de éste. En el teatro de operaciones, por lo general no deberían utilizarse recursos militares con fines humanitarios. Únicamente en circunstancias extremas y excepcionales, sería apropiado considerar la posibilidad de utilizar en el teatro de operaciones recursos militares de las partes en las operaciones de combate. Concretamente, esta situación podría producirse cuando una población altamente vulnerable no puede recibir asistencia o no puede accederse a ella por ningún otro medio. Fuera del teatro de operaciones, los recursos militares de las partes que combaten pueden utilizarse de conformidad con los principios y las directrices que figuran *supra*. No obstante, debería darse preferencia en primer lugar a los recursos militares de las partes que no participan en operaciones de combate.

39. Toda operación humanitaria que utilice recursos militares debe mantener su naturaleza y carácter civiles. Aunque los recursos militares permanezcan bajo control militar, la operación en general debe mantenerse bajo la autoridad y el control de la organización humanitaria responsable. Los recursos militares y de la defensa civil que hayan sido puestos bajo el control de los organismos humanitarios y desplegados a tiempo completo por razones humanitarias exclusivamente deben identificarse visiblemente de forma que se diferencien claramente de los recursos militares que se utilizan con fines militares.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Quién define si se trata del último recurso y cuáles son los criterios exactos del último recurso?
- ¿Cómo puede garantizarse la fiabilidad y seguridad de una operación humanitaria que utiliza recursos militares y cómo puede mantenerse la confianza de la población local para estas operaciones?
- ¿Cómo puede garantizarse que los agentes humanitarios conserven la función rectora y la dirección de las iniciativas humanitarias aun cuando se utilizan recursos militares como único medio disponible?

D. Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios

40. La utilización de escoltas militares o armadas para convoyes u operaciones humanitarias es una medida de precaución extrema que debería adoptarse sólo en circunstancias excepcionales o en determinados casos. La decisión de solicitar o aceptar la utilización de escoltas militares o armadas debe ser adoptada por las organizaciones

²⁰ Véase el párrafo 25 de las Directrices MCDA.

humanitarias, y no las autoridades políticas ni militares, y fundamentarse en criterios exclusivamente humanitarios. En caso de que la situación sobre el terreno exija la utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios, cualquiera de estas actividades debería guiarse por los principios aprobados por el Comité Permanente entre Organismos en septiembre de 2001²¹.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Quién debería suministrar la escolta (las fuerzas de las Naciones Unidas, otras fuerzas internacionales, fuerzas gubernamentales, fuerzas de los agentes no estatales, guardias armados suministrados por empresas de servicios de seguridad)?
- ¿Cómo puede velarse por que las operaciones humanitarias no se vuelvan dependientes de las escoltas militares, en la medida en que se torna imposible actuar sin ellas?
- ¿Cómo puede determinarse la capacidad, la fiabilidad y el poder de disuasión de una escolta?
- ¿Cómo puede determinarse si las escoltas no son en sí mismas una fuente posible de inseguridad?
- ¿Cómo puede garantizarse que los beneficios de corto plazo de acceso mediante la utilización de escoltas armadas no se traducirán en la pérdida a largo plazo de la neutralidad, la imparcialidad, la independencia y hasta la fiabilidad de la operación humanitaria, reales o percibidas?

E. Operaciones de socorro civil-militar conjuntas

41. Toda operación emprendida conjuntamente por organismos humanitarios y fuerzas militares puede tener efectos negativos sobre la percepción de la imparcialidad y la neutralidad de los organismos humanitarios y por lo tanto, de su capacidad para funcionar eficazmente en una emergencia compleja. Por consiguiente, toda cooperación civil-militar conjunta debería guiarse por una evaluación exhaustiva de las verdaderas necesidades sobre el terreno y un examen de la capacidad humanitaria civil para responder a ellas de manera oportuna. En la medida en que no puedan evitarse las operaciones conjuntas con los militares, éstas deberían utilizarse sólo como último recurso y adherirse a los principios establecidos en las Directrices MCDA que se mencionan *supra*.

42. Cabe recordar que los agentes militares tienen objetivos, intereses, programas y prioridades diferentes de los de la comunidad humanitaria. Las operaciones de socorro ejecutadas por las fuerzas militares podrían ser de carácter condicional y cesar cuando la misión de las fuerzas militares cambia, la unidad se traslada, o la población a la se presta asistencia no coopera. Esta labor de los agentes militares también puede realizarse

²¹ Véase el documento del Comité Permanente entre Organismos “*Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion paper and Non-Binding Guidelines*” (Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios – Documento de debate y directrices no vinculantes) de septiembre de 2001. Este documento fue aprobado por el Comité Permanente entre Organismos y examinado por la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas.

principalmente sobre la base de las necesidades y los objetivos de las fuerzas y su misión, y no sobre los de la población local.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Cómo pueden mantenerse la imparcialidad y neutralidad de la labor humanitaria cuando ésta asume la forma de una operación civil-militar conjunta?
- ¿Cuáles son las consecuencias de una operación civil-militar conjunta en lo que hace al acceso a todos los civiles con necesidades y la seguridad del personal humanitario?
- ¿Qué sucede si el componente militar es repentinamente trasladado a otra misión o lugar, tras el comienzo de una operación conjunta?

F. Operaciones militares especiales con fines de socorro

43. Las operaciones de socorro realizadas por fuerzas militares, aunque la intención sea puramente “humanitaria” podrían menoscabar o socavar seriamente las iniciativas humanitarias generales de los agentes no militares. Las demás partes en el conflicto y los beneficiarios podrían no estar dispuestos a diferenciar entre la asistencia prestada por agentes militares y la asistencia prestada por organismos humanitarios, ni en condiciones de hacerlo. Esto podría tener consecuencias muy serias sobre la capacidad de acceso a determinadas zonas y la seguridad del personal humanitario, por no mencionar el daño de largo plazo a la reputación de los organismos humanitarios en la región y en otras zonas en crisis, si la asistencia humanitaria se considera selectiva o parcial. La asistencia que prestan los agentes militares es susceptible a la influencia y los objetivos políticos, y los criterios utilizados para seleccionar los beneficiarios y determinar sus necesidades pueden diferir de los utilizados por las organizaciones humanitarias.

44. Por estas razones, debería desalentarse enérgicamente a las fuerzas militares a desempeñar la función de proveedores de asistencia humanitaria. Su papel en relación con los agentes humanitarios debería limitarse a crear un entorno de operaciones seguro que facilite la labor humanitaria. De ser necesario, deberían emplearse medios diplomáticos para explicar y reiterar a las autoridades políticas y militares la preocupación de la comunidad humanitaria a este respecto.

45. No obstante, hay casos extremos y excepcionales que requieren que las operaciones de socorro deban ser realizadas por agentes militares como último recurso. Esto podría suceder cuando las fuerzas militares son los únicos agentes sobre el terreno o los organismos humanitarios carecen de la capacidad o los recursos para responder a las necesidades fundamentales de los civiles.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Cuáles son los medios y las posibilidades de los organismos humanitarios para desalentar las operaciones militares especiales con fines de socorro?
- ¿Qué circunstancias deberían constituir excepciones (por ejemplo, si las fuerzas beligerantes fueran las únicas que pudieran llegar a las poblaciones vulnerables y

mitigar el sufrimiento humano extremo)? ¿Debería la comunidad humanitaria alentar la participación de fuerzas militares en esos casos?

- Si los componentes militares participan en actividades de socorro, ¿qué tipo de disposiciones en materia de coordinación deberían establecerse con la comunidad humanitaria?

G. Conducta general del personal humanitario

46. Deberían destacarse en todo momento la independencia y la naturaleza civil de la asistencia humanitaria. Debe mantenerse una separación clara entre la identidad, las funciones y el papel del personal humanitario y los de las fuerzas militares, es decir, el transporte en vehículos claramente identificados, oficinas y suministros de socorro que ostenten signos claros, etc. No deberían permitirse las armas en los locales o los medios de transporte de las organizaciones humanitarias. El personal humanitario no debería viajar en vehículos, aeronaves ni otros medios de transporte militares, salvo como último recurso o por razones de seguridad. Los trabajadores humanitarios no deberían vestir prendas que se asemejen a uniformes militares. No mantener esta separación podría comprometer la percepción de neutralidad e imparcialidad de las actividades humanitarias, lo cual afectaría negativamente la protección y seguridad del personal humanitario.

Cuestiones que se plantean:

- ¿Cómo deberían resolverse las diferencias de opinión respecto de la coordinación civil-militar entre los agentes humanitarios y militares? ¿Quién decide?
- ¿Cómo deben conducirse las presentaciones públicas (televisión, radio, ceremonias, actividades, reuniones sociales, actividades auspiciadas por los agentes militares, etc.) habida cuenta de la delicadeza que se debe ejercer para fomentar las imágenes y percepciones públicas apropiadas?

ANEXO. Documentos conexos y sitio en la Web

Documentos conexos

Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas (marzo de 2003)

Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines (Utilización de escoltas militares o armadas para convoyes humanitarios – Documento de debate y directrices no vinculantes) (14 de septiembre de 2001)

Orientaciones generales para la interacción del personal de las Naciones Unidas y los representantes militares y civiles de la Potencia ocupante en el Iraq (8 de mayo de 2003)

Relationships with Military Forces in Afghanistan – Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN Personnel (Relaciones con las fuerzas militares en el Afganistán – Directrices para los coordinadores de zona de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) y otro personal de las Naciones Unidas) (2002)

Guidance on Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations During the Current Conflict in Afghanistan IMTF (Orientaciones sobre la utilización de aeronaves militares para operaciones humanitarias de las Naciones Unidas durante el conflicto en el Afganistán, Equipo de tareas integrado para misiones) (7 de noviembre de 2001)

Civil-Military Coordination Policy by Department of Peacekeeping Operations (Política de coordinación civil-militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) (9 de septiembre de 2002)

Todos los documentos que se mencionan *supra*, así como este documento de referencia, *Relación entre los componentes civil y militar en las emergencias complejas*, pueden consultarse en el siguiente sitio en la Web:

<http://ochaonline.un.org/cmcs/guidelines>