

Utilización de recursos militares y de defensa civil (RMDC)

29 Abril 2024

Puntos clave

- Existen políticas y directrices aceptados a nivel internacional y aplicables a todo el sistema de las Naciones Unidas, así como un punto focal del ACNUR específico para la coordinación civil-militar, que asisten a las operaciones de emergencia del ACNUR durante la toma de decisiones en torno a la utilización de recursos militares y de defensa civil (RMDC).
- El uso de RMDC en el contexto humanitario es un recurso de última instancia.
- En este contexto, que sea un recurso de última instancia significa que existe una necesidad urgente de tomar medidas para salvar vidas y que no se puede llevar adelante por medio de canales ordinarios que no involucren RMDC para garantizar la prestación de asistencia humanitaria.
- El despliegue de RMDC siempre debe complementar las capacidades (humanitarias) civiles, debe ser específico y debe estar sujeto a un plazo y un alcance limitados con el fin de evitar que se desarrolle una dependencia.
- La solicitud de despliegue de RMDC debe canalizarse a través del Coordinador Residente o Humanitario, y debe estar respaldada por las organizaciones que integran el equipo humanitario en el país, dado que afectará a todos los actores humanitarios.
- La decisión de emplear RMDC acarrea el riesgo de perjudicar la imagen de neutralidad, imparcialidad e independencia operacional de los actores humanitarios si no se obra con cautela.
- Preste especial atención a las cuestiones relacionadas con la utilización de escoltas militares o armadas y a la provisión de seguridad (estática o mediante patrullas) por parte de agentes militares o armados. Estos también constituyen RMDC.

1. Líneas generales

Los recursos militares y de defensa civil (RMCD), según se definen en las Directrices de Oslo de 1994, “abarcan el personal, equipo, suministros y servicios de socorro que prestan las organizaciones militares y de la defensa civil extranjeras” para la asistencia humanitaria internacional. Además, una organización de defensa civil* “es toda organización que, bajo el control de un gobierno, desempeñe las funciones enumeradas en el [artículo] 61 del Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949”. Cuando estos recursos están bajo el control de las Naciones Unidas, se alude a ellos como RMDC de las Naciones Unidas.

En el pasado, la diferencia entre el ámbito militar y el no militar en el marco de emergencias complejas ha sido marcada. Sin embargo, en casos más recientes, las fuerzas militares se han involucrado cada vez más en otras operaciones que no son una guerra, como la prestación de socorro y servicios a las poblaciones locales. A su vez, debido a la naturaleza cambiante de las emergencias complejas de hoy en día, la comunidad humanitaria se ha enfrentado a crecientes dificultades operativas, así como a mayores riesgos y amenazas que pesan sobre su personal en el terreno, y que, a veces, han sido motivo de que se solicite apoyo o protección por parte de las fuerzas militares según el caso. Por lo tanto, la realidad práctica sobre el terreno ha requerido progresivamente diversas formas de coordinación civil-militar para las operaciones humanitarias.

2. Relevancia para operaciones de emergencia

Por lo general, las emergencias complejas conllevan un grado elevado de inseguridad, daños a infraestructuras esenciales, falta de servicios básicos y un alto nivel de necesidades humanitarias. Como en todo entorno operacional de emergencia, existen múltiples actores ante quienes acudir por ayuda o que ofrecen asistencia. Las fuerzas militares u otros actores armados pueden ser la única opción de apoyo durante un conflicto o desastre natural en los casos en que los proveedores civiles tradicionales, como las autoridades gubernamentales o las organizaciones humanitarias, no estén en condiciones de actuar.

Es importante tener en cuenta que si tanto los actores humanitarios como los militares se disponen a prestar la misma asistencia y esto no se gestiona de forma adecuada, el espacio humanitario se puede ver perjudicado y la acción humanitaria basada en principios puede verse comprometida. Dicha situación podría llevar a que los actores humanitarios, incluido el ACNUR, sean un blanco directo de fuerzas combatientes y que se les niegue el acceso a la población afectada, lo que también perjudicaría a otras operaciones humanitarias y pondría a dicha población en la mira directa de las fuerzas combatientes.

Factores tales como la percepción, la seguridad de los trabajadores humanitarios y de las personas de interés para el ACNUR, así como la provisión de asistencia vital inmediata, deben examinarse con sumo cuidado antes de involucrar a los cuerpos militares o de utilizar recursos militares y de defensa civil. En última instancia, los responsables de la adopción de decisiones deben ponderar el riesgo que estos recursos entrañan para los trabajadores humanitarios y para su capacidad de realizar eficazmente su labor en el presente y en el futuro, teniendo en cuenta la inmediatez de las necesidades de la población afectada y la necesidad de utilizar RMDC.

3. Guía principal

Políticas, principios y normas subyacentes para orientar las decisiones

La comunidad internacional, por medio del Grupo Consultivo sobre el Uso de Recursos Militares y de Defensa Civil, y el Comité Permanente entre Organismos (IASC) se han puesto de acuerdo en relación con los siguientes documentos orientativos clave para la interacción entre la comunidad militar y la humanitaria:

1. [*Directrices de Oslo: Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil en operaciones de socorro en casos de desastre, noviembre de 2007*](#): para el uso de RMDC al brindar apoyo para la respuesta humanitaria en los casos en que se produzcan emergencias naturales, tecnológicas o medioambientales durante tiempos de paz.
2. [*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*](#): para el uso de RMDC en contextos de conflicto armado o emergencias complejas.
3. [*Directrices no vinculantes sobre la Utilización de Escoltas Armadas para Convoyes Humanitarios, febrero de 2013*](#): aplicable en desastres y emergencias complejas, para ayudar a los actores humanitarios a ponderar todas las implicaciones de emplear escoltas armadas para facilitar las operaciones humanitarias, ya que constituyen un marco para determinar cuándo usar escoltas armadas y, en su caso, cómo hacerlo de forma eficaz.
4. [*IASC Guiding & Operating Principles on Civil-Military Relationship & Use of Military Assets \(Principios rectores y operativos sobre el vínculo civil-militar y el uso de recursos militares\), junio de 2004*](#): documento de referencia para resaltar la naturaleza y el carácter de las relaciones civiles-militares en emergencias complejas, los principios y los conceptos que se deben respetar en las interacciones entre actores humanitarios y militares, y consideraciones prácticas.

Antes de solicitar apoyo o de iniciar una colaboración con agentes militares para garantizar la prestación de asistencia humanitaria durante una emergencia o desastre, es importante entender cuándo y cómo deben aplicarse estas directrices, así como la manera en que se implementarán.

Consideraciones sobre el uso de recursos militares o de defensa civil

- Leer las políticas, los principios y las normas relacionados con el contexto (sea una emergencia compleja o un desastre).
- Se debe prestar especial atención a los principios de **humanidad, neutralidad e imparcialidad** en virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En este sentido, los recursos militares y de defensa civil de las fuerzas combatientes o de las unidades que están activamente en combate no se utilizarán como apoyo para las actividades humanitarias.
- Las solicitudes de recursos militares las debe realizar el Coordinador Residente o Humanitario, no las autoridades políticas, en consulta con el equipo humanitario en el país y con el consentimiento del gobierno de acogida, y basándose exclusivamente en un criterio humanitario.
- El uso de RMDC debe ser de **última instancia**, es decir, solamente deben utilizarse

cuando no haya otras alternativas civiles disponibles para dar respuesta a las necesidades humanitarias urgentes en el plazo requerido.

- Una operación humanitaria que use recursos militares debe conservar su naturaleza y carácter civil. Si bien los recursos militares permanecen bajo control militar, la operación como conjunto debe estar sujeta al control y la competencia de la organización humanitaria responsable y, en términos generales, del Coordinador Humanitario.
- El trabajo humanitario debe ser llevado a cabo por organizaciones humanitarias. Cuando las organizaciones militares desempeñen una función de apoyo en la labor humanitaria, en la medida de lo posible no deberían encargarse de la asistencia directa, de modo que se mantenga una distinción clara entre las funciones y roles habituales de los actores militares y los humanitarios.
- Cuando se utilicen RMDC, desde el inicio deben establecerse los límites de tiempo y alcance, y se debe contar con una estrategia de salida que defina claramente cómo la función que desempeñan puede pasar a manos del personal civil en el futuro.
- Los países que proporcionen personal militar para asistir a las operaciones humanitarias deben asegurarse de que se respeten los códigos de conducta de las Naciones Unidas y los principios humanitarios.
- La función de la coordinación humanitaria civil-militar de las Naciones Unidas recae sobre la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), que se encarga de garantizar el uso eficaz y adecuado de los RMDC en las operaciones de socorro y asistencia humanitaria en caso de desastre. Para ello, debe establecer mecanismos de coordinación civil-militar de las Naciones Unidas a fin de facilitar la interacción y la cooperación sobre el terreno, resguardando al mismo tiempo los [principios humanitarios](#) y preservando el espacio humanitario en apoyo al Coordinador Humanitario y en coordinación con el equipo de las Naciones Unidas en el país.

A través de la Sección de Coordinación Civil-Militar de OCHA, el gobierno del país afectado o un organismo de las Naciones Unidas puede solicitar RMDC, incluido el ACNUR, por lo general, por medio del Coordinador Humanitario o Residente, cuando el resto de las fuentes se hayan agotado, no estén disponibles o hayan resultado insuficientes. En los lugares donde OCHA no tenga presencia, se les solicita a las oficinas del ACNUR que contacten con el punto focal para la coordinación civil-militar del Servicio de Seguridad sobre el Terreno.

Si los Estados Miembros de las Naciones Unidas ofrecen asistencia de RMDC, ello se debe sopesar con detenimiento en consulta con el Coordinador Humanitario o Residente, ya que, aunque puede tener consecuencias positivas en el corto plazo, la repercusión y la imagen de trabajar codo con codo con actores militares puede tener efectos nocivos a largo plazo, en especial en emergencias complejas donde los actores pueden estar involucrados en el conflicto.

Es igualmente importante entender el concepto de "última instancia" definido por el Grupo Consultivo sobre el Uso de RMDC. Únicamente deberán solicitarse RMDC extranjeros cuando no exista ninguna alternativa civil comparable y solo sea posible dar respuesta a una necesidad humanitaria crucial mediante la utilización de estos recursos. En consecuencia, los RMDC han de ser únicos en términos de capacidad y disponibilidad. Los RMDC deben considerarse como herramientas que complementan los mecanismos de socorro existentes; se deben proporcionar a petición del Estado afectado o con su consentimiento y, en principio, sobre la base de un

llamamiento para recibir asistencia internacional.

Ante la duda de si usar RMDC, se debe considerar si la solicitud implica servicios humanitarios directos o indirectos por parte de los cuerpos militares, que conllevan distintos grados de riesgo asociado en relación con la percepción de la neutralidad humanitaria, la imparcialidad y la humanidad:

- La **asistencia directa** es la distribución directa cara a cara de bienes y servicios a las personas afectadas. Es claramente visible y, por lo tanto, se asocia inmediatamente a la prestación de asistencia humanitaria, por lo que conlleva un riesgo alto para la reputación de los actores humanitarios.
- La **asistencia indirecta** está un paso más alejada de la población y, en ese sentido, es menos visible, aunque igualmente puede asociarse a la labor humanitaria (p. ej., el transporte de artículos de socorro o de personal en vehículos militares), por lo que también se debe gestionar con prudencia.
- El **apoyo para la infraestructura** a través de RMDC puede facilitar las labores de socorro y, a su vez, mantener una baja visibilidad o asociación con la acción humanitaria porque otros (como la población de acogida) también se benefician, p. ej., con la reparación de carreteras, la gestión del espacio aéreo o el tratamiento de aguas.

En muchas emergencias puede haber personal militar desplegado y puede existir la percepción de que la comunidad humanitaria colabora con las fuerzas militares, sobre todo en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En situaciones en las que contingentes militares ya se hayan desplegado, el Coordinador Humanitario deberá definir con claridad las directrices operacionales aplicables en el país en lo relativo a la coordinación civil-militar. Dichas directrices se elaborarán en consulta con el equipo de las Naciones Unidas o humanitario en el país. Cuando sea posible, la creación de una célula de coordinación civil-militar puede resolver y disipar estas dudas si ya hay fuerzas militares presentes prestando ayuda a la población.

La asistencia extranjera por medio de RMDC debe prestarse a título gratuito al Estado afectado u organismo receptor, excepto que se acuerde lo contrario entre los Estados involucrados o que así lo dispongan los acuerdos internacionales. En principio, los costos derivados de la utilización de los RMDC en misiones de socorro en caso de desastre deben financiarse con cargo a fondos que no sean los disponibles para actividades internacionales humanitarias o de desarrollo.

Preguntas clave que pueden orientar, con carácter general, la decisión de utilizar o no RMDC:

- ¿Los países o entidades que ofrecen RMDC son también parte en el conflicto?
- En función de la necesidad, ¿es capaz de realizar la tarea una unidad militar o de defensa civil?
- ¿Cuánto tiempo será necesario utilizar los RMDC?
- ¿Se pueden desplegar los RMDC sin armas o fuerzas de seguridad adicionales?
- ¿Cómo afectará esta asociación la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del resto de trabajadores humanitarios?
- ¿Cómo afectará las percepciones existentes sobre la neutralidad o la imparcialidad de las Naciones Unidas?
- ¿Qué mecanismos de control y coordinación se necesitan?

- ¿Cuándo y cómo se podrá efectuar la devolución de competencias a las autoridades civiles?
- ¿Qué consecuencias cabe prever para las personas de interés para el ACNUR, otros actores humanitarios y las operaciones humanitarias a mediano y largo plazo?

Consideraciones relativas al uso de escoltas armadas para brindar apoyo a los convoyes humanitarios.

Las Directrices no vinculantes del IASC sobre la Utilización de Escoltas Armadas para Convoyes Humanitarios de 2013 tienen por fin ayudar a decidir cuándo y de qué manera se deben utilizar escoltas militares u otros tipos de escoltas armadas para acompañar a los convoyes humanitarios, aplicando [procedimientos de gestión de riesgos para la seguridad](#) tanto en organizaciones de las Naciones Unidas como en otras entidades. Estas directrices tienen en consideración el incremento de la cantidad de actores presentes en los entornos en que se desarrollan operaciones humanitarias, así como la creciente complejidad asociada a las intervenciones humanitarias basadas en principios. El uso de escoltas armadas debe someterse a debate por parte del Grupo de Gestión de la Seguridad de las Naciones Unidas y el equipo de las Naciones Unidas o humanitario en el país.

Estas directrices sobre el uso de escoltas armadas para convoyes humanitarios son únicamente aplicables a este tipo de convoyes, es decir, no pretenden determinar los requisitos de seguridad en campamentos o asentamientos ni para la protección de la población civil.

Con respecto a la utilización de escoltas armadas, deberán tenerse en cuenta los aspectos siguientes, y se deberá llevar a cabo un proceso de gestión de los riesgos para la seguridad con el fin de sustentar la decisión:

- ¿Es crucial el programa?
- ¿Proporcionará la escolta una seguridad adecuada o puede poner en peligro la seguridad del personal humanitario?
- ¿Es sostenible?
- ¿Existen alternativas a la utilización de escoltas armadas?

Los organismos humanitarios de las Naciones Unidas deben evitar caer en la dependencia de recursos militares. Los responsables de la adopción de decisiones deben, al considerar utilizar recursos militares y de defensa civil ponderar el riesgo que estos entrañan para los trabajadores humanitarios y para su capacidad de realizar eficazmente su labor en el presente y en el futuro, y tener en cuenta la inmediatez de las necesidades de la población afectada.

Utilización de RMDC

--

- Entender el entorno operacional: ¿se trata de un desastre natural en tiempos de paz, un entorno poco seguro o una emergencia compleja?
- Completar el examen de la esencialidad de los programas y tener presentes las actividades de nivel 1.
- Comprender el concepto de “última instancia” en relación con la utilización de RMDC y analizar si la situación se corresponde con la definición.
- Definir el objetivo, el alcance y los plazos específicos del despliegue de RMDC y si la asistencia es directa o indirecta.
- Examinar qué RMDC se ofrecen, cuál es su ventaja particular y qué riesgos conlleva.
- Evaluar cómo se pueden mantener la neutralidad, la imparcialidad y la independencia de la asistencia humanitaria al cooperar con entidades que ofrecen RMDC.
- Consultar con todos los organismos de la operación o de la zona, ya que el riesgo para la reputación puede afectar a todos los actores humanitarios.
- Si el equipo de las Naciones Unidas o humanitario en el país está de acuerdo con la utilización de RMDC en una situación en concreto, realizar la solicitud por medio del Coordinador Humanitario o Residente.
- Activar estructuras de cooperación civil-militar para la comunicación y colaboración con la entidad que proporcione los RMDC, con el fin de garantizar que se respeten los valores de las Naciones Unidas y los principios humanitarios.
- Llevar a cabo un examen y un informe de aprendizajes después de emplear los RMDC y compartirlos con el equipo humanitario en el país y el punto focal de coordinación civil-militar del Servicio de Seguridad sobre el Terreno del ACNUR.

4. Enlaces

[OCHA, Coordinación civil-militar](#)

5. Contactos principales

Oficial Superior de Seguridad sobre el Terreno, Servicio de Seguridad sobre el Terreno del ACNUR (de la División de Emergencia, Seguridad y Suministros), o contacte al Oficial de Coordinación Civil-Militar de OCHA en el país.