

# Cooperación y conflicto entre Ejército español y ONG Internacionales: Factores culturales e institucionales en las misiones internacionales de Afganistán, Líbano y Kosovo

**MARIÉN DURÁN CENIT\***

## RESUMEN

Desde que España comenzó a participar en misiones internacionales hace dos décadas y media, se han establecido diferentes relaciones entre las Fuerzas Armadas y los demás actores que participan en estos escenarios. Estas relaciones han consistido en interacciones bien de conflicto o bien de cooperación, dependiendo de los contextos de despliegue. En este sentido, se defiende la hipótesis en este trabajo de que la cooperación y el conflicto entre las Fuerzas Armadas y las ONG están condicionados por dos factores fundamentales: factores culturales e institucionales. En el primer caso analizamos el impacto de la cultura organizativa y, en el segundo, el efecto de la legitimidad de la misión en general y del mandato de la misma en particular. La conclusión principal que se obtiene es que estos factores son foco de relaciones conflictivas que deben evaluarse y recibir especial atención en la preparación y transcurso de las misiones, especialmente de Afganistán y Líbano.

## PALABRAS CLAVE

Operaciones de paz; Fuerzas Armadas; ONG; legitimidad; factores culturales.



## TITLE

Cooperation and conflict between Spanish Army and NGO: cultural and institutional factors in the international missions of Afghanistan, Lebanon and Kosovo

## ABSTRACT

For two and a half decades, whenever Spain has got involved in international missions, the Spanish Armed Forces have established different relations with other actors operating in the same peace-keeping scenarios. Due to the frictions aroused between the parties, interactions between the army and NGOs have been subject of extensive attention. Drawing on this particular issue, this paper defends the hypothesis that cooperation and conflict between the Armed Forces and NGOs is conditioned by two fundamental factors: cultural issues and institutional features. As to the first group, we analyze the impact of organizational culture in this genre of interactions, while the effect of the mission's legitimacy –particularly the mandate- is examined in reference to the second factor. The main conclusion to be drawn is that these two factors are at the heart of conflicting relationships between the Armed Forces and NGOs, and thus should receive special attention and evaluation from both sides for the sake of the proper development of their own missions, especially as refers to Afghanistan and Lebanon.

## KEYWORDS

Peace operations; Armed Forces; NGO; legitimacy; cultural factors.

**\*Marién DURÁN CENIT,** Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Es doctora europea en Ciencia Política.

Sus investigaciones giran en torno a los Estudios de Seguridad y la Política Comparada, áreas en las que ha participado en numerosos proyectos de investigación nacionales e internacionales, así como en publicaciones, conferencias y seminarios.

## Introducción: Las relaciones de las Fuerzas Armadas y las ONG en Operaciones de Paz

En los últimos veinticinco años, la actividad más común de las Fuerzas Armadas (FFAA) de los países occidentales en general y de España en particular ha sido participar en operaciones de paz complejas. En el mismo espacio y tiempo, la espectacular irrupción de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), ha conllevado la interacción con este sector de la administración del Estado, provocando efectos importantes. El resultado más inmediato ha sido las transformaciones y adaptaciones no sólo para los militares por su dependencia de los actores civiles<sup>1</sup>, sino que también las ONG han estudiado y analizado la situación, calibrando sus posiciones, intereses y necesidades<sup>2</sup>. Por ejemplo, una de las innovaciones más llamativas en la esfera militar ha consistido en el cambio y la adopción de conceptos y doctrinas<sup>3</sup> como el relativo a la doctrina de cooperación civil-militar (CIMIC)<sup>4</sup>. El objeto ha sido poder relacionarse con los actores civiles y propiciar un entorno adecuado de seguridad para la misión. En el sector humanitario también ha existido una preocupación por este tipo de relaciones, sobre todo y las más importantes, cuando han tenido que buscar vías externas para proporcionar seguridad a sus cooperantes. Si bien la forma clásica de hacerlo venía siendo mediante la protección judicial (el Derecho Internacional Humanitario), los principios fundamentales de independencia, neutralidad e imparcialidad y la contratación de seguridad privada, un cuarto medio para conseguirla, lo ha constituido la colaboración, coordinación y cooperación con los militares.<sup>5</sup>

No cabe duda de que la seguridad es un factor incuestionable porque es determinante para conocer qué relaciones se podrán establecer en el terreno entre militares y ONG, y cómo podrán éstos legitimarse ante las poblaciones locales. Pero existen otras cuestiones, también cardinales, que hay que tener en consideración, como los ámbitos de trabajo en los que coinciden (el intercambio de información, el apoyo logístico, la ayuda humanitaria) y las cuestiones más relacionadas con la cultura organizativa y la construcción de legitimidad: la cultura de las organizaciones que estudiamos (cultura de clan o cultura jerárquica), el tipo de ONG (dependiendo básicamente de su tamaño e ideología<sup>6</sup>) y los discursos (el tipo de mandato en las FFAA y los principios que rigen la actuación de las ONG).

De esta manera, FFAA y ONG se han relacionado de diferentes formas: en algunas ocasiones (las menos) han trabajado conjuntamente en circunstancias muy concretas para un

<sup>1</sup> HOLMBERG, Arita, "The changing role of NATO: exploring the implications for security governance and legitimacy" en *European Security*, Vol. 20, nº 4, 2011, ps. 259-564.

<sup>2</sup> STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, 2001, ps. 367-390.

<sup>3</sup> En el caso de la OTAN tenemos la doctrina de cooperación civil-militar (CIMIC) del año 2003 (revisada en el año 2013) y el concepto de *Comprehensive Approach*, Enfoque Integral, del año 2005. Con ellos se pretende dar las orientaciones fundamentales para interaccionar con el entorno civil.

<sup>4</sup> Algunos académicos han considerado que el concepto CIMIC puede suponer un desafío a los principios humanitarios de la independencia y la imparcialidad, así como la politización de la acción humanitaria. Véase, PUGH, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, 2001, Vol. 25, nº 4, p. 346.

<sup>5</sup> YALÇINKAYA, Haldun, "The Nongovernmental organizations-military security collaboration mechanism: Afghanistan NGO safety office", *Armed Forces & Society*, Vol. 39, nº 3, 2013, ps. 489-510, 492. DOI: 10.1177/0095327X12446923.

<sup>6</sup> No igual la orientación en los conflictos de las ONG de carácter duntiano que las de las ONG de carácter wilsoniano: las primeras observan fielmente los principios de independencia, imparcialidad y neutralidad; las segundas, sin embargo, representan una extensión de la política exterior de sus países.



mismo fin como la prestación de la ayuda humanitaria, o han colaborado o influido para producir un cierto resultado como la reconstrucción de infraestructuras (básicamente colegios, hospitales y orfanatos); también han trabajado entre ellos en la realización de algunas actividades (como programas de reconciliación interétnica) o han concentrado medios y esfuerzos para una acción común cuando se ha tratado de una ONG con unos principios más orientados a la cooperación. Han desarrollado, por tanto, relaciones de cooperación, colaboración y coordinación. Sin embargo, se tomará como objetivo centrarse a lo largo del texto exclusivamente en las relaciones de cooperación.

Gracias a determinadas investigaciones, se ha comprobado que la cooperación comporta efectos tanto positivos<sup>7</sup> como negativos para ambas organizaciones y el entorno. En este trabajo nos centramos exclusivamente en el impacto de dichas relaciones en determinados factores culturales e institucionales que pueden ocasionar conflicto: la cultura organizativa, y la legitimidad de la misión en general y del mandato de forma más concreta.

Para acometer el objetivo apuntado, hemos seleccionado el estudio del caso español en los escenarios de tres misiones emblemáticas: Kosovo, Afganistán y Líbano. Su elección está justificada por los siguientes motivos: son tres de las misiones en las que España ha enviado más efectivos y empleado más recursos; tienen lugar en distintos continentes por lo que abarcamos un espectro más amplio de operaciones y culturas locales; una es una misión de Naciones Unidas y las otras de la OTAN, pero todas amparadas finalmente por resoluciones de Naciones Unidas, y además, el estudio tiene el valor añadido de abordar tres misiones que abarcan espectros diferentes de las operaciones de paz: "imposición de la paz" (Kosovo), "operación de combate" (Afganistán) y "operación de paz" (Líbano).

Los resultados obtenidos del trabajo se estructuran de la siguiente forma. En primer lugar, se desarrollará un conciso repaso de la literatura sobre la cultura organizativa, analizando posteriormente los resultados de los factores culturales conflictivos en el contexto de las Operaciones de Paz; en segundo lugar, se estudiará la construcción de la legitimidad y los mandatos, abordándose seguidamente los resultados del análisis sobre esta cuestión y, por último, se ofrecerán las conclusiones sobre la investigación. Los datos que utilizamos, tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, provienen de tres proyectos de investigación que hemos desarrollado para el caso español y que han girado en torno a las misiones internacionales: "Las relaciones civiles-militares en potenciales escenarios de conflicto culturales (2003-2006)"<sup>8</sup>; *Multinational Experiment, MNE-6: Cross cultural awareness* (2009-2010)<sup>9</sup>; y *Lecciones aprendidas de las guerras asimétricas* (2010-2011)<sup>10</sup>. Aunque cada uno

<sup>7</sup> Véase Tabla 2.

<sup>8</sup> Esta investigación fue financiada por el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra (MADOC) y la Universidad de Granada. Contó con un total de setenta y cinco entrevistas conducidas a militares, ONG y actores locales de las misiones internacionales. Tuvieron lugar en España y Kosovo.

<sup>9</sup> Este estudio fue financiado por la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa, por el MADOC y por la Universidad de Granada. Por parte de Estados Unidos se financió por el *Joint Force Command*. Se trató de un experimento de carácter multinacional en el que participaron catorce países, desarrollándose un apartado para el caso español, del cual extraemos nuestros datos. En este proyecto se condujeron un total de sesenta entrevistas y dos grupos de discusión a militares, ONG, líderes locales, líderes religiosos y miembros de OOII. Las entrevistas se desarrollaron en España y en la misión española del Líbano.

<sup>10</sup> Este proyecto fue financiado por el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP) con el apoyo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y que tuvo lugar dentro del proyecto europeo en el ámbito de ERGOMAS

de ellos abarcó el estudio de las relaciones de los militares con todos los actores que aparecen en el contexto de estas misiones: las ONG, poblaciones locales, Organismos Internacionales (OOII), líderes locales, fuerzas armadas locales, etc., el presente trabajo se centra y analiza la variable de la relación entre militares y ONG. Entre los tres estudios se llevaron a cabo un total de 235 entrevistas<sup>11</sup> semiestructuradas.<sup>12</sup>

## 1. Los factores culturales en el contexto de las operaciones de paz: la estructura organizativa

En el mundo de las operaciones de paz, la cultura ostenta una importancia que ha ido aumentando con su complejización y multifuncionalización<sup>13</sup>. Un mayor número de actores civiles (como los miembros de OOII y ONG) ha generado un entorno donde la negociación, la mediación, el diálogo y a veces el consenso, son fundamentales para un adecuado desarrollo de las operaciones. De todos estos actores, las relaciones de los ejércitos y las ONG ocupan un papel interesante e importante como objeto de estudio desde el punto de vista de la cultura organizativa. Ambos forman parte de modelos culturales organizacionales muy distintos en

---

(*European Research Group on Military and Society*). En esta investigación se condujeron cien entrevistas a militares que habían estado en misiones internacionales. Las entrevistas tuvieron lugar en España. Está publicado por el ICIP en el siguiente enlace: <http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Documents%20i%20informes/Arxius/Resultats%20de%20Recerca%2003.pdf>, último acceso, 6 de junio de 2014.

<sup>11</sup> Cuando se citan las entrevistas, se indica entre paréntesis el año de realización del proyecto, para identificar a qué investigación pertenece (2006; 2010; 2011).

<sup>12</sup> Las entrevistas tuvieron lugar principalmente en España (a militares que habían retornado de esta misión) y en las sedes de diversas ONG. Como caso extraordinario también se contó con una investigación *in situ* en Kosovo y Líbano. Las entrevistas realizadas en España se desarrollaron en Granada, Valencia, Madrid, Córdoba, Oviedo, Barcelona y Pontevedra. Fueron transcritas y codificadas de acuerdo a las variables que se introdujeron en la entrevista en referencia a las relaciones entre militares y ONG, y concretamente al factor cultural en dichas relaciones. Para efectuar el análisis de discurso de las entrevistas se utilizó el programa N-Vivo. Se identificaron los siguientes temas que detectasen variables explicativas: el procedimiento de trabajo, la legitimidad, las motivaciones, las percepciones, las expectativas y barreras culturales o focos de tensión, principalmente. El criterio para la selección de los entrevistados fue diverso, dependiendo del grupo entrevistado. Para las ONG se seleccionaron miembros que hubiesen desarrollado su actividad en el área de operaciones durante un tiempo considerable (al menos seis meses), que hubiesen estado destacados en Bosnia, Kosovo, Afganistán y Líbano, o bien que por su cargo, al menos tuviesen la supervisión de proyectos o la supervisión general en estas áreas desplazándose a las mismas en determinados períodos (de aquí el interés de entrevistar a presidentes y directores de ONG). Se entrevistaron a ONG españolas, internacionales y locales. Las entrevistas a ONG internacionales y locales tuvieron lugar durante la realización de los trabajos de campo en Líbano y Kosovo. En Líbano se entrevistó a miembros de una ONG local (AMEL) y de ONG internacionales como Acción Contra el Hambre y World Vision. En Kosovo se entrevistó a trabajadores de Danish Refugee Council y de Cruz Roja. Las ONG españolas entrevistadas en general y en sus sedes fueron las siguientes: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Cáritas, Consorcio España por Kosovo, Mujeres en Zona de Conflicto, Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, Mensajeros por la Paz y Psicólogas Sin Fronteras. Fue muy interesante conducir entrevistas con una amplia gama de ONG porque se obtenían visiones y perspectivas diferentes sobre la colaboración con los militares en las diferentes operaciones. Para los militares, se siguió un procedimiento parecido: haber estado destacados en las distintas misiones y que perteneciesen a equipos CIMIC (de cooperación civil-militar) principalmente, aunque también se desarrollaron entrevistas con militares destacados en otros puestos para disfrutar de una visión más holística. En los trabajos de campo de Kosovo y Líbano, se entrevistó también a militares durante la visita a los contingentes. En el caso de Afganistán, en el trabajo de campo realizado con entrevistas exclusivamente en España (un total de una muestra de 100 entrevistas a militares), se diferenció en los resultados las relaciones de los militares con actores civiles: con ONG, con OOII y con la AECID. En el caso de Afganistán, al estar los miembros de AECID integrados en el PRT (Equipo de Reconstrucción Provincial), podría conducir a confusión sobre todo por parte de la tropa. Tampoco tuvieron un excesivo contacto con ONG y en todo caso fueron ONG internacionales.

Para citar a los entrevistados sin vulnerar en ningún momento el anonimato pactado, cada fuente oral se cita de la siguiente manera: (i) para las ONG se indica si es entrevista a miembro de ONG; cooperante de ONG o directivo de ONG; (ii) para los militares se clasifica como entrevista a oficial CIMIC. Además de ello se distingue a qué investigación corresponde cada cita, identificándose cada una de ellas por el año de finalización del proyecto de investigación.

<sup>13</sup> DANDEKER, Christopher. & GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79.



aspectos y dimensiones como los principios, las normas, los valores, las prioridades, las motivaciones, las reglas del juego, la narrativa, la comprensión de prácticas y los objetivos de la operación de paz y la orientación ideológica<sup>14</sup>.

El Ejército se organiza de forma vertical y tiene unas reglas de procedimiento específico. Como afirman Dandeker y Gow, "los militares de las sociedades occidentales sirven al estado y tienen una cultura única y distintiva. Su cultura tiene sus raíces en conceptos como el honor, la obediencia, la jerarquía y el sacrificio y es a través de su vínculo con el estado como están organizados y sujetos en una cadena de mando y control"<sup>15</sup>. La organización militar está caracterizada por la formalización, la estabilidad, la predicción y la eficiencia, lo cual significa que rige lo que las personas tienen que hacer. También está profesionalizada y su deber es cumplir los objetivos a corto plazo señalados por los gobiernos. La cultura militar se caracteriza en general por una estructura organizativa transparente de arriba hacia abajo. Se percibe como autoritaria y formalizada y con un objetivo claramente orientado<sup>16</sup>. Ello implica distancia en las relaciones de poder y que dicho poder está desigualmente distribuido<sup>17</sup>.

Los líderes militares suelen ser buenos organizadores y coordinadores, y la estabilidad, la previsibilidad y la eficiencia son las preocupaciones fundamentales. Tienden a respetar la tradición y sus componentes, y están entrenados para sobrevivir en el campo de batalla y para ser asertivos, tenaces, confiados, cooperadores, leales y contundentes. Son igualmente un grupo ocupacional estructurado funcionalmente, con sentido del compromiso, aceptación de las órdenes con espíritu de buena voluntad, una amplia formación que les permite ser expertos en temas muy concretos y con una gran especialización<sup>18</sup>.

El modelo en el que las ONG se desenvuelven es sustancialmente diferente y se conoce como cultura de clan<sup>19</sup>. En él, los espacios de trabajo se caracterizan por ser entornos en los que se promueven los beneficios a largo plazo y el desarrollo individual, fomentando valores como la lealtad y el compromiso personal. La estructura de las organizaciones humanitarias es horizontal y caracterizada por el trabajo en equipo, la participación, el consenso y menor distancia jerárquica. Aunque hay una gran diversidad en tamaño, madurez, cualidad y misión, estas organizaciones se describen en general (aunque con excepciones) como flexibles e

<sup>14</sup> Ver ROSÉN, Frederik, "Third-Generation Civil-Military Relations," en *Security Dialogue*, Vol. 40, 2009, ps. 597-616, DOI: 10.1177/0967010609350633; BRAEM, Yann, *Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*. Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, 2004; RUBINSTEIN, Robert A. et al. "Culture and Interoperability in Integrated Missions", en *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, 2008, ps. 540-555; MILLER, Laura L. "From adversaries to allies: relief workers attitudes towards US military", en *Qualitative Sociology*, vol. 22, 1999, ps. 181-197.

<sup>15</sup> DANDEKER, Christopher & GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79, 61

<sup>16</sup> MINEAR, Larry & VAN BAARDA, Ted. & SOMMERS, Mark, "Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis" *Occasional Paper 36*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000, p. 57.

<sup>17</sup> HOFSTEDE, Geert H., *Culturas y organizaciones: el software mental: la cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 66.

<sup>18</sup> HARRIES-JENKINS, G. y MOSKOS Jr, Charles C. *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 85.

<sup>19</sup> RUBINSTEIN, Robert A., "Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations", *Negotiation Journal*, Vol. 19, nº 1, 2003, ps. 29-49.

independientes, con estructuras de autoridad descentralizadas<sup>20</sup> y con una capacidad considerable de poder de toma de decisiones en terreno<sup>21</sup>. Los objetivos que fijan son a más largo plazo y dan menos importancia a los procesos de lecciones aprendidas. En las organizaciones humanitarias, en mayor grado en las pequeñas, todos esperan contribuir con sus esfuerzos y experiencia sin tener presente la definición estructural de su posición<sup>22</sup>.

Sin embargo, a pesar de percibirse estas organizaciones como modelos muy diferenciados entre los que la cooperación pudiese parecer imposible, después de la Guerra Fría se comenzaron a producir cambios interesantes. Los problemas que surgían en las misiones fueron cada vez más comunes a ambas organizaciones. Las conocidas como actividades auxiliares<sup>23</sup> o secundarias de los militares (gobernanza, asesoramiento, reconstrucción de infraestructuras, ayuda humanitaria y desarrollo de proyectos) se convirtieron en actividades cada vez más centrales, lo cual incrementó la interacción con los civiles tanto en el nivel nacional como en el transnacional<sup>24</sup>. De ahí que las relaciones entabladas entre militares y trabajadores humanitarios constituyeran áreas de preocupación real no solo en el aspecto de las actividades en las que convergían, sino también en el campo de la cultura debido a que la falta de entendimiento y comunicación en casos extremos, puede producir efectos sumamente contraproducentes, llegando a comprometer incluso el cumplimiento de la misión<sup>25</sup>.

El desarrollo de una especial sensibilidad y de una conciencia transcultural hacia la otra cultura son necesarios para evitar que los puntos de desencuentro se acentúen de forma importante. En este sentido, los ejércitos se han esforzado en construir pasarelas que les conecten con los civiles, de igual manera que son los actores que más esfuerzo han desarrollado en este sentido, puesto que deben tener un adecuado control general de la misión en materia de seguridad (Durán, 2014). Debido a ello, las habilidades del personal militar comenzaron a converger mucho con las de los civiles<sup>26</sup>. Así, desde hace varias décadas los ejércitos occidentales en su mayoría disfrutan de un nuevo perfil de militar: el soldado comunicador<sup>27</sup>. Este soldado dispone, no solamente de entrenamiento militar en el aspecto físico y en cuestiones tecnológicas, sino que también es capaz de operar con una gran flexibilidad y adaptarse rápidamente a cambios imprevistos e interactuar con actores muy diversos del entorno de la misión<sup>28</sup>.

<sup>20</sup> RIETJENS, Sebastian J. H. & DE BOER, Sirp J. & VOORKIJK, Hans T., "Prioritizing Humanitarian Assistance in a Complex Emergency: A Decision Method for Military Forces" *Low Intensity Conflict and Low Enforcement*, Vol.12, nº 3, 2004, 99-121.

<sup>21</sup> JOËLLE, Jenny, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work" *European Security*, Vol. 10, nº 2, ps. 23-33, 27.

<sup>22</sup> RUBINSTEIN, Robert A., *Cross-Cultural Considerations*, *op. cit.*, 39.

<sup>23</sup> RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, VENNESSON, Pascal "Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations," *Small Wars and Insurgencies*, 2, 2013, ps. 322-334. DOI: 10.1080/09592318.2013.778035.

<sup>24</sup> WARWICK, Donald P. "Transnational Participation and International Peace" en KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph. S. (Eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Harvard, 1981, p. 314

<sup>25</sup> HARRIS, Andrew, DONBROWSKI, Peter, "Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies". *Global Governance*, Vol. 8, nº 2, 2002, ps. 158-177, 167.

<sup>26</sup> BURK, James, MOSKOS, Charles. C., "The Postmodern Military" en BURK, James (ed.) *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, 1994, pp. 141-159, 155.

<sup>27</sup> BURK, James (Ed), *The Adaptive Military. Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1998.

<sup>28</sup> McD SOOKERMANY, Andrew, "What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military



Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de comunicación y cooperación, de cuidar las relaciones, de respetar las distintas culturas, de coordinarse, negociar, compartir información y respetar los símbolos y los mandatos, existen factores conflictivos en la interacción interorganizacional entre FFAA y ONG. Estos factores son principalmente los estilos de gestión, la jerarquía frente a flexibilidad, o una mayor descentralización y formalidad frente a la informalidad de las acciones.

**Tabla 1: Estructura organizacional de ONG y Fuerza Militar**

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	EJÉRCITO O FUERZA MILITAR
Privadas, voluntarias, independientes Estatutos propios	Cuerpo disciplinado, sujeto al Estado (ordenamiento jurídico nacional)
Descentralizadas	Jerárquica, cadena de mando, decisiones desde arriba
Cooperación, coordinación y consenso, margen para las decisiones individuales	Control y comando
Amplia experiencia de campo centrada en la asistencia humanitaria y la cooperación al desarrollo, incluyendo las emergencias complejas	Experiencia en operaciones de paz, pero experiencia limitada en el campo de la asistencia humanitaria y cooperación al desarrollo
Manuales de campo y transmisión informal de métodos y procedimientos obtenidos de la experiencia. (Experiencia acumulativa)	Manual de campo. Transmisión formal de métodos. (Experiencia reglada) Experiencia trasladada entre contingentes; entre rotaciones
Objetivo asistencia humanitaria, de reconstrucción, desarrollo	Proporcionar un adecuado entorno de seguridad Las actividades de ayuda humanitaria y reconstrucción son secundarias

*Fuente: elaboración propia*

En primer lugar, los diferentes estilos de gestión internos de ONG y militares, pueden ser percibidos como extraños por ambas partes y como una barrera para la cooperación. Las dificultades que acarrea la relación de las FFAA con culturas organizativas más flexibles pueden ser bastante notables<sup>29</sup>, como los patrones en el proceso de toma de decisiones, las actitudes hacia la autoridad, hacia la población beneficiaria, la formación educativa, etc.:

“Por parte de los miembros, no de las ONG como instituciones, sino de los miembros que trabajan para las ONG, normalmente las FFAA representan la antítesis. Porque las ONG nos organizamos de manera horizontal. No hay nada más piramidal que la organización de las FFAA y además que se lleve más, con más disciplina, con lo cual, bueno, los unos y los otros en un primer momento nos vemos como la antítesis”.<sup>30</sup>

“Por formación en las academias militares, y por experiencia profesional, sí

Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces”, en *Armed Forces & Society*, Vol. 38, nº 4, ps. 582-603, 4, 2011.

<sup>29</sup> AALL, Pamela, “NGOs, Conflict Management and Peacekeeping” *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº1, 2000, ps. 121-141.

<sup>30</sup> Entrevista realizada a directivo de ONG (2006).

estamos acostumbrados a planear, a valorar riesgos, a mandar. Eso indudablemente, puede hacer difícil el trato con nosotros, después de un análisis del problema tomamos una decisión, y a veces, la parte civil, es decir, los miembros de las ONG nos piden diálogo. El diálogo es lógico cuando no estamos hablando de operaciones militares, cuando estamos hablando de operaciones militares es algo que controlan las FFAA y no es posible dialogarlo.”<sup>31</sup>

Las ONG y trabajadores humanitarios en general, disfrutan de más libertad en el desarrollo de sus tareas, mientras que los soldados y oficiales reciben y prefieren órdenes y objetivos claros sobre cómo llevar a cabo una acción decisiva para alcanzarlos<sup>32</sup>. Ellos están acostumbrados y han sido socializados para moverse en una cadena de mando que tiene por su parte la comodidad de que permite la detección de errores en los subordinados:

“En el caso de las misiones internacionales te dabas cuenta de que la estructura organizativa de las ONG no facilita la detección de errores. En el Ejército sí, porque un teniente tiene por encima al capitán que lo está viendo, y así sucesivamente. El capitán puede corregir la acción del teniente, pero la del cooperante es difícil que sea seguida día a día por su jefe porque éste se encuentra en Madrid.”<sup>33</sup>

Estas pautas de actuación influyen en las relaciones y en los encuentros con las ONG. Mientras que a la hora de mantener una reunión con actores civiles, el encargado por la parte militar es un oficial de enlace CIMIC, por parte de las ONG hay más flexibilidad en cuanto a en quién recae el papel de representación. Su estructura es más circular y pueden representar a un equipo en el que todos son intercambiables. Eso es una parte del choque de culturas. En la ONG la estructura está más descentralizada en el proceso de toma de decisiones y casi cualquiera puede asistir a una reunión con los militares:

“Otra cuestión es la jerarquía del Ejército. Nos teníamos que dirigir al oficial de enlace y a nadie más”<sup>34</sup>

“De organización muchas veces las ONG tienden mucho a una organización transversal y horizontal, mientras que, evidentemente la de las FFAA es jerárquica y es vertical. La ventaja que tiene la jerárquica y vertical es que todo el mundo sabe lo que tiene que hacer porque hay una línea de mando.”<sup>35</sup>

“Un militar hay un montón de cosas que no comprende... Nosotros somos mucho más estrictos, más intransigentes. Si decimos una cosa que hay que hacer, se hace, no comprendes que esa cosa pueda hacerse mañana... Esa persona militar es inflexible. La persona civil es flexible, entonces siendo flexible, sabes que se consiguen más cosas, consigues los objetivos. Entonces

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>32</sup> KOFI ABIIEW, F. & KEATING, T., “NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows” *International Peacekeeping*, Vol. 6, nº 2, 1999, ps, 89-111.

<sup>33</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>34</sup> Entrevista realizada a cooperante de ONG (2010).

<sup>35</sup> Entrevista realizada a oficial (2006).



eso sí que es la verdadera barrera".<sup>36</sup>

También, otro ejemplo de conflicto son los canales de información: mientras que las instituciones intergubernamentales y gubernamentales usan canales formales, los actores privados como las ONG pueden también seguir canales o redes informales para relacionarse o coordinarse "Las ONG tienen procedimientos más flexibles, lo cual a veces dificulta la relación".<sup>37</sup>

En definitiva, por parte de la institución militar, su mentalidad acostumbrada a una rígida estructura puede hacer que los oficiales se sientan poco cómodos cuando cooperan, colaboran o se coordinan con civiles<sup>38</sup>, aunque también se han producido cambios en este sentido. En cuanto a las ONG, la expectativa suele ser que muestren actitudes más flexibles en su relación con el entorno, pero sin embargo, a pesar de esta mayor flexibilidad organizacional, sus normas son muy claras en cuanto a las relaciones con las FFAA.

## 2. Los factores institucionales: la legitimidad

Uno de los objetivos más importantes para los ejércitos extranjeros y las ONG es el de ganar legitimidad ante la población de un territorio para garantizar su propia seguridad. De esta manera, se conforma un triángulo de interacciones en el que la información y las percepciones que fluyen son fundamentales para la aceptación de la misión (Durán y Ávalos, 2013). El nivel de consentimiento de la población local es fundamental, porque se entiende que representa el "nivel de comprensión, aceptación y popularidad, así como apoyo a la fuerza militar y su misión". Cuando los niveles de legitimidad son bajos, peligra la seguridad de los actores humanitarios y las relaciones civiles-militares se ven afectadas, produciéndose un distanciamiento con las fuerzas militares<sup>39</sup>.

Pero ¿cómo se gana o se incrementa la legitimidad de la misión? Esta es una cuestión sumamente complicada sobre la que se comenzó a aportar diferentes perspectivas de análisis hace relativamente poco tiempo<sup>40</sup>. Además, debemos entenderla en dos sentidos diferentes. La misión debe disfrutar de una legitimidad interna, esto es, la de las poblaciones del país en el que se despliega y una legitimidad externa, que se refiere a la aceptación en general de las poblaciones de los países cuyas tropas se desplegarán y de la comunidad internacional en general.

En primer lugar, la legitimidad interna, es quizá la más complicada de obtener porque depende tanto de factores materiales como inmateriales. Los primeros se refieren a que la población local debe sentir que obtiene algún tipo de beneficio con la presencia extranjera en su país: seguridad, reconstrucción de sus infraestructuras, apoyo logístico, sanitario, alimentario, cultural, etc. Los segundos hacen referencia a cuestiones simbólicas y de percepción,

<sup>36</sup> Entrevista a oficial CIMIC (2006).

<sup>37</sup> Entrevista realizada a oficial CIMIC (2006).

<sup>38</sup> WILLIAMS, Michael C. "Civil-Military Relations and Peacekeeping", *Adelphi Paper*, 321, 1998, p. 34.

<sup>39</sup> SLIM, Hugo, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations" *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 2, ps. 123-139, 1996, 131-132.

<sup>40</sup> Ver KARLBORG, Lisa, "International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 24, nº 2, 2013, ps. 349-369. DOI: 10.1080/09592318.2013.778021.

esto es, a cómo se comportan los militares (y también las ONG) en sus relaciones con las poblaciones y los líderes locales, y si son lo suficientemente empáticos como para ganarse su confianza. Ello no solamente depende del carisma personal, sino que se necesita un entrenamiento en cuestiones culturales para conocer con cierta profundidad el contexto en el que se trabajará<sup>41</sup>.

En segundo lugar, la legitimidad externa se construye con el consenso de la comunidad internacional representado en las resoluciones de Naciones Unidas y con el consenso de las fuerzas políticas democráticas de cada país que interviene, ya sea por parte de sus gobiernos o de sus parlamentos y las opiniones públicas nacionales e internacionales. Pero para alcanzar este consenso, los contenidos y narrativas deben orientarse a la defensa de los Derechos Humanos y de la democracia.

En este sentido, la legitimidad en el sector militar tiene que trabajarse interna y externamente: la vertiente política en su propio país (aprobación de la misión por sus respectivos parlamentos y/o gobiernos), la legitimidad que le confiere el mandato internacional materializado en una resolución de Naciones Unidas (que es en el que hacemos más incidencia), y la legitimidad que debe ganar en el día a día del despliegue en su relación con los locales. Las FFAA suelen estar bajo el mandato de la misión de resoluciones de la ONU, que establece qué acciones pueden o no pueden ser llevadas a cabo durante el transcurso de la misión. Estos mandatos generales son operativizados a través de la articulación de Reglas de Enfrentamiento (ROE) que servirán de manual a los militares para disfrutar de unas orientaciones lo más claras posibles.

Las ONG también tienen que legitimarse, aunque la mayoría de ellas son independientes y no forman parte de la misión o no están subcontratadas por Naciones Unidas. Ellas justifican sus acciones y su presencia afirmando que todo ser humano tiene derecho a la asistencia humanitaria sin que importe la orientación política, la religión o la raza. Además, están impregnadas de una serie de principios que orientan su acción y que constituyen su discurso, como los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia<sup>42</sup> recogidos por la Convención de Ginebra y que deben aplicar pulcramente en el terreno de su trabajo.

Todos estos factores constituyen variables para la legitimación tanto a nivel estratégico y/o político, como en el terreno de la misión o en el nivel táctico. Pero sobre todo hay una serie de tareas cotidianas que tienen un impacto trascendental desde el punto de vista de la misión: las ya mencionadas actividades CIMIC o actividades auxiliares (ayuda humanitaria, reconstrucción de infraestructuras, apoyo sanitario, cultural, etc.) con las que se entra en contacto directo con las poblaciones locales y donde se gesta el espacio para la cooperación y el conflicto entre militares y civiles del que depende la ganancia de legitimidad en su conjunto.

Prácticamente en todas las misiones llevadas a cabo se han tejido áreas para la in-

---

<sup>41</sup> Esta fue una de las conclusiones a las que se llegó después de realizar el Experimento Multinacional MNE-6, citado en la nota 9.

<sup>42</sup> STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares...", *op. cit.*, p. 367-390.



teracción y se han llevado a cabo actividades CIMIC. Sin embargo, que se haya podido garantizar su seguridad y que las ONG se hayan sentido más o menos cómodas para tener relación con los militares, es otra cuestión diferente. Esta variabilidad tiene su explicación en el desarrollo de los conflictos y en su resolución por parte de la comunidad internacional. De las tres misiones objeto de estudio, Afganistán, Líbano y Kosovo, cada una disfruta de un mandato diferente y su legitimidad se ha construido igualmente de forma distinta, lo que en principio puede haberlas condicionado a una determinada relación con los actores civiles. Sin embargo, la observación más importante en este apartado, es que aunque la legitimidad haya sido diferente en el plano político y/o estratégico, el conflicto entre militares y ONG en el terreno de la operación ha sido muy parecido en las tres misiones, debido a que las actividades CIMIC también han sido similares<sup>43</sup>. De la muestra tomada de militares entrevistados, las valoraciones negativas, que son las que pueden provocar conflicto, suelen coincidir bastante.

**Tabla 2: Valoración del contacto con las ONG según la misión (%)**

VALORACIONES	MISIONES		
	AFGANISTÁN	LÍBANO	KOSOVO
Positiva sin más	61.5	33.3	16.7
Positiva por colaboración o aprendizaje	7.7	15.4	16.7
Negativa por no atender sugerencias de los militares	0	16.7	0
Negativa porque no tienen objetivos claros	0	0	16.7
Negativa porque solo quieren seguridad	7.7	0	0
Negativa por tener objetivos diferentes	15.4	17.9	0
Sin especificar	7.7	16.7	50

Fuente: elaboración propia<sup>44</sup>

En primer lugar, en Afganistán confluyen dos operaciones: la operación Libertad Duradera que se inició en octubre 2001 por parte de Estados Unidos y que no contó con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se aludió al derecho de legítima defensa pero para que éste exista debe haber una relación de proporcionalidad en la respuesta del ataque. EEUU tomó entonces una iniciativa dudosa y sin legitimidad internacional, ciñéndose simplemente a una operación de combate. Una vez derrocado el régimen Talibán, se contó con una resolución de Naciones Unidas. A partir de entonces se tendría la misión militar, la Fuerza Internacional de Asistencia para Afganistán (ISAF) apoyada por la Resolución 1386 de diciembre de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y UNAMA (Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán). La OTAN se hizo cargo de ISAF en el año 2003. Este mandato establecía que la fuerza internacional que se

<sup>43</sup> De hecho, analizando y considerando las perspectivas de las ONG, estas son similares en los casos de Kosovo y Líbano (para Afganistán, como se ha señalado, no tuvimos ocasión de entrevistar a ONG en el terreno, pero sí tenemos también la perspectiva militar). La cuestión consistió en indagar sobre la confianza recíproca entre militares y ONG antes y después de haberse relacionado en terreno. La pregunta se dirigió a los dos actores y consistía en que evaluaran con una puntuación de 1 a 10 (siendo diez lo más positivo) al otro actor después de haber tenido algún tipo de interacción. Los resultados fueron los siguientes: tanto para militares como para ONG, las calificaciones subían una media de tres puntos después de haberse producido algún tipo de relación de trabajo.

<sup>44</sup> Esta tabla es resultado del proyecto, *Lecciones aprendidas de las guerras asimétricas*, citado en la nota número 10.

desplegó en Afganistán tenía como objetivo apoyar al gobierno afgano en el mantenimiento de la seguridad en su territorio. Las primeras unidades españolas se desplegaron a comienzos del año 2002, participando España en la Operación Libertad Duradera hasta el año 2004. Desde entonces, la presencia de España se ha ido ajustando conforme a las necesidades de la misión y lo ha hecho de forma directa en ISAF.

En el contexto de la seguridad, ha sido básica la dotación de seguridad en elecciones, así como el apoyo al ejército afgano en mantener la seguridad, equipamiento y entrenamiento. Otras acciones auxiliares o actividades CIMIC han sido las actividades de reconstrucción de infraestructuras (escuelas, hospitales, orfanatos, etc.) gracias a los proyectos de impacto rápido<sup>45</sup>, clases de castellano y asesoramiento sanitario como en cuestiones veterinarias. En algunas de estas actividades ha habido coincidencia con las ONG, sobre todo de los oficiales CIMIC, lo cual quiere decir que solo una pequeña parte de ellos coincide con estas organizaciones. En este caso, aunque pudiera parecer contradictorio por la menor legitimidad de la misión, el 69.2% de los militares encuestados opinaba que la relación fue positiva. El conflicto surgió en este caso (valoraciones negativas) porque algunos militares (7.7%) tenían la percepción de que las ONG sólo querían seguridad y un 15.4% pensaban que tenían objetivos diferentes.

En el caso del Líbano, la resolución 1701 de Naciones Unidas, prorrogada por las resoluciones 1773 (2007), 1832 (2008), 1884 (2009), 1937 (2010), 2004 (2011), 2064 (2012) y 2115 (2013), suponía una ampliación de las anteriores misiones. La misión del Líbano, al contrario que la de Afganistán, estuvo legitimada por una resolución de Naciones Unidas desde sus inicios, por lo que se considera como operación de paz. España participó desde el inicio de la misión demostrando un fuerte compromiso político por parte del gobierno al Secretario General de las Naciones Unidas. También obtuvo el apoyo mayoritario del parlamento<sup>46</sup> y se envió un contingente de 1.100 efectivos (número que ha ido cambiando con el transcurso del tiempo), al que se le asignó el mando del sector Este del despliegue. La dotación global de la misión sumando todos los países participantes fue bastante importante, de 15.000 efectivos, puesto que la situación en este país se consideró una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, centraba su importancia en el cese de las actividades de Hezbollah y en el control del territorio por parte del gobierno libanés. Para ello, entre otras cuestiones se exhortó a la comunidad internacional a prestar ayuda financiera y humanitaria, lo cual provocó un importante despliegue de ONG. Se insistía en "el acceso humanitario a la población civil, incluido el tránsito sin peligro de los convoyes humanitarios, o el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas<sup>47</sup>.

En esta línea, no solamente las ONG pusieron en práctica amplios programas, sino que también las actividades CIMIC, llevadas a cabo por unidades militares, profundizaron de forma importante, confiriendo un protagonismo sustancial a unas actividades que normalmente ocupan un papel secundario y que son de hecho conocidas como auxiliares militares.

<sup>45</sup> Son proyectos ejecutados por los equipos CIMIC que tienen como objetivos provocar un impacto positivo en el entorno civil (proyectos de reconstrucción de infraestructuras, orientados a la agricultura, la sanidad, etc.) con el objeto de mejorar la imagen de los militares y aumentar su propia seguridad.

<sup>46</sup> Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 5/2005 de 18 de noviembre.

<sup>47</sup> Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas p. 4.



Así, en este marco de actividades, las más importantes han sido: desminado; impartición de seminarios y sesiones de concienciación y sensibilización entre la población local sobre el problema de las minas y explosivos sin explotar; clases de castellano para la población residente en la zona de despliegue española con la colaboración del Instituto Cervantes de Beirut; apoyo sanitario a la población civil con equipos médicos, farmacéuticos y veterinarios (con la importancia que esta última actividad tiene para la industria ganadera local); y reconstrucción de infraestructuras. En la interacción entre ambos actores se han desarrollado tanto relaciones cooperativas positivas como negativas. Los militares entrevistados destacan que las relaciones fueron negativas por no atender a sus sugerencias (16.7%) y por tener objetivos diferentes en sus acciones (17.9%).

Pero sin duda alguna, fue el caso de Kosovo, junto con la misión de Bosnia, el que supuso un mayor despliegue de la comunidad humanitaria. Ello significó que la mayor presencia de ONG, también favorecía una mayor interacción con la misión militar. La intervención inicial de la OTAN sin resolución alguna de la ONU y en la que España también participó provocó no pocas controversias. También participó en la operación de ayuda humanitaria organizada por la Alianza en Albania. Los inicios de esta misión pueden considerarse por tanto como misión de imposición de la paz. Posteriormente, en junio de 1999 se aprobó la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, 1244, que proporcionó un mandato sin precedentes a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) para que ostentara un poder equiparable al de un estado soberano. Igualmente, esta misma resolución hacía responsables a la UNMIK y a la Fuerza de Kosovo de la OTAN (KFOR) de mantener la seguridad en la provincia.

El apartado noveno de esta resolución dotaba de contenido a las cuestiones de seguridad, entre las que se destacaban las siguientes:

“establecer un entorno seguro de modo que los refugiados y las personas desplazadas puedan regresar a sus hogares en condiciones de seguridad, la presencia internacional civil pueda desarrollar sus actividades, se pueda establecer una administración de transición y se pueda prestar ayuda humanitaria; mantener el orden y la seguridad públicos hasta que la presencia internacional civil pueda asumir esa responsabilidad; supervisar la retirada de minas hasta que la presencia internacional civil pueda, cuando proceda, asumir esa responsabilidad; prestar apoyo, según corresponda, a la labor de la presencia internacional civil y mantener una coordinación estrecha con ella; realizar las actividades de vigilancia fronteriza que sean necesarias; velar por su propia protección y libertad de circulación y por las de la presencia internacional civil y otras organizaciones internacionales”<sup>48</sup>.

Ello igualmente, se materializó en tareas CIMIC: desminado, reconstrucción posconflicto, programas de reconciliación interétnica, clases de castellano, asesoramiento médico, educación vial, programas de desarrollo agrícola, etc. En casi todas estas actividades se ha constatado que hubo algún tipo de relación con las ONG y que el conflicto surgió por no tener las ONG objetivos claros (16.7% de los militares entrevistados).

<sup>48</sup> Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Como se puede observar, las actividades CIMIC desarrolladas en las tres misiones son muy parecidas y algunas prácticamente se repiten, como la enseñanza del castellano en los colegios. Es a través de estas actividades, como se ha señalado anteriormente, donde se puede establecer relaciones cooperativas con las ONG. El problema surge cuando estas relaciones puedan afectar o debilitar su independencia, neutralidad, imparcialidad<sup>49</sup> e incluso a su seguridad, y por tanto su legitimidad, estableciéndose una interconexión y un proceso de retroalimentación entre lo que sucede a nivel estratégico y político con lo que ocurre en el terreno. Muchas veces las actividades militares en este ámbito pueden estar justificadas porque se han producido en ausencia de ONG y han cubierto una necesidad no prestada por otra organización de carácter civil, pero en otras ocasiones, han seguido llevando a cabo actividades en su presencia pudiendo deslegitimar sus acciones.

Tampoco hay que confundir la labor de la cooperación civil-militar con la ayuda humanitaria. CIMIC es una actividad más al servicio de la fuerza militar. Su objetivo es crear un entorno favorable para la misión y con tal objeto desarrolla, entre otras, relaciones de enlace y acciones de apoyo puntual para ganarse a la población civil, resolviendo problemas de necesidades básicas que muchas veces entran en el campo de la ayuda humanitaria y del desarrollo. No obstante, estas acciones no pueden considerarse como humanitarias puesto que no responden a los criterios, principios e indicadores de la acción humanitaria. Su papel principal se considera que debe ser crear los espacios humanitarios para que las organizaciones humanitarias puedan intervenir y ese es su principal activo y valor añadido. La controversia en el caso español con el sector humanitario proviene de la legitimidad que le confieren las instituciones a las FFAA con la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, al asignarles la tarea de la ayuda humanitaria como una de sus misiones principales<sup>50</sup>.

Las quejas por tanto de las ONG en todas las misiones han provenido de la ruptura que suponen estas acciones del espacio humanitario, un espacio que se define como un contexto para la intervención donde los actores humanitarios y las agencias pueden moverse con cierta libertad para ejecutar sus proyectos. Para este sector, la misión de los militares es, entre otras, garantizar este espacio, pero no involucrarse en sus actividades. Esto podría conducir a una confusión de funciones y generar situaciones de peligro y de conflicto para los actores humanitarios si se instrumentaliza política y militarmente la ayuda humanitaria<sup>51</sup> sobre todo en escenarios en los que la legitimidad de la misión está más en entredicho. Así lo han manifestado algunas ONG: "Nuestros objetivos son enteramente diferentes. Nosotras nos movemos por unos determinados ideales y principios. Los militares obedecen a un mandato político"<sup>52</sup>.

Estos principios se han visto perturbados sobre todo por la ejecución por parte militar de ayuda de carácter humanitario como construcción de campos de refugiados en

<sup>49</sup> WINSLOW, Donna, "Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis" *International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, nº 2, p. 42.

<sup>50</sup> REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús, THIEUX, Laurence, y HAGERAATS, Balder, *Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria: Debates y propuestas*, IECAH, Madrid, 2007. Ver también Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005, p. 37721.

<sup>51</sup> REY MARCOS, Francisco, & DE CURREA LUGO, V., *El debate humanitario*. Madrid: Icaria Política, 2002.

<sup>52</sup> Entrevista realizada a cooperante de ONG (2006).



el caso de determinadas crisis humanitarias, reparto de alimentos, o incluso la dedicación a determinados proyectos de reconstrucción de escuelas u hospitales y de apoyo sanitario: "Tenemos visiones distintas de lo que es el objetivo de la ayuda humanitaria".<sup>53</sup> "En Afganistán aceptaban nuestros consejos, lo que provocaba que la ayuda que les teníamos que prestar no se les podía proporcionar adecuadamente"<sup>54</sup>.

Como se puede apreciar la participación por parte del sector militar provocó inquietud, iniciándose un debate que todavía sigue hoy vigente en el campo de la comunidad humanitaria, compeliéndola a enfrentarse a cuestiones éticas y prácticas como la misma seguridad física de los cooperantes: "Nosotros aquí en Líbano nos queremos separar de ellos por motivos de seguridad; nosotros no somos soldados".<sup>55</sup>

En este sentido, en todas las misiones, aunque los niveles de alerta o de seguridad en general sean diferentes, las quejas de las ONG son parecidas, porque de lo que se está tratando no es solamente de la seguridad, sino también de legitimar o deslegitimar acciones, lo que también tiene una conexión con la seguridad. Por ello, tratando de aclarar toda esta confusión, la Oficina de la ONU de Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA<sup>56</sup>, estimó que dependiendo de la situación del conflicto será más o menos aconsejable realizar algún tipo de asistencia por la parte militar:

**Tabla 3: Criterios en la ayuda humanitaria**

ASISTENCIA	SITUACIÓN MILITAR			
	SITUACIÓN DE PAZ	OPERACIÓN DE PAZ	IMPOSICIÓN DE LA PAZ	COMBATE
Directa	Quizá	Quizá	No	No
Indirecta	Sí	Quizá	Quizá	No
Apoyo a la Infraestructura*	Sí	Sí	Quizá	Quizá

\* El "apoyo a la infraestructura" implica la reparación de carreteras, puentes, la gestión del espacio aéreo, etc., acciones que no son necesariamente visibles para la población afectada. Véase MINEAR, Larry, Van Baarda Ted y SOMMERS, Marc, "NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis", *op. cit.*, p. 3.

*Fuente: OCHA (Oficina de las NNUU para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios)*

Para la OCHA, la asistencia humanitaria directa<sup>57</sup>, supone una excepción y debe ser un hecho aislado más fácilmente ejecutable cuando hay una situación de paz. Mientras que la asistencia humanitaria indirecta, más habitual, se refiere a la creación de un clima de segu-

<sup>53</sup> Entrevista realizada a ONG (2010).

<sup>54</sup> Entrevista a oficial CIMIC (2011).

<sup>55</sup> Entrevista realizada a ONG (2010).

<sup>56</sup> Este organismo ha redactado sus propias guías como "The General guidance for interaction between UN Personnel and Military actors", March 2003; "Guidelines on the use of military and civil defence assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies", entre otras. Disponibles en internet: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=8>, último acceso, 25 de octubre de 2014.

<sup>57</sup> La "asistencia directa" se refiere a la distribución de bienes y servicios. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) aconseja que los militares no deberían encargarse de este tipo de asistencia, con el objeto de que haya una clara distinción entre las funciones normales de los militares y de los actores humanitarios.

ridad o de estabilidad adecuado para que trabajen las organizaciones civiles. Esta asistencia no implica tanto un contacto cercano con la población. Conlleva un tipo de actividades como el transporte de ayuda y de personal que se va a encargar de la asistencia humanitaria. Los militares han contribuido a apoyar el transporte de esta ayuda protegiendo camiones de las organizaciones humanitarias, pero sin realizarlo ellos directamente. De hecho, es el tipo de actividad que se promueve y se recomienda desde las distintas resoluciones de Naciones Unidas en los apartados sobre la seguridad, porque al clarificar sus cometidos ayuda a la construcción de la legitimidad para todos los actores.

### Conclusiones

El presente trabajo ha tenido como objetivo analizar los factores culturales e institucionales que consideramos condicionantes de la cooperación y el conflicto entre FFAA y ONG en las misiones internacionales de España en Afganistán, Líbano y Kosovo: la cultura organizativa y la legitimidad de la misión. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la ineludible presencia de puntos de fricción entre las FFAA y las ONG en operaciones de paz complejas entre los años 2003 a 2011 cuando han desarrollado relaciones de interacción y cooperación. La importancia del trabajo subyace por tanto en detectar aquellos puntos distorsionantes que puedan ser importantes y tenerse en cuenta como recomendación para estas organizaciones.

En primer lugar, la cultura organizativa, como factor cultural, condiciona de alguna manera las relaciones. La diferencia de militares y ONG en las normas, la estructura de su organización, los valores, la narrativa, las prioridades, etc., provocan fricciones en las relaciones diarias que se pueden mantener a la hora de tomar decisiones. Estos puntos de tensión se pueden producir en campos como el intercambio de información, cómo detectar un error o colaborar en cuestiones de seguridad, o simplemente cuestiones tan sencillas como no saber con quién contactar cuando hay una ONG nueva. Aunque también hay que tener en cuenta que el transcurso del tiempo y la adquisición de experiencia, muestran unas FFAA más comunicativas e interaccionistas con el entorno civil y unas ONG también más acostumbradas a un contexto complejo.

En segundo lugar, la legitimidad de la misión constituye un factor significativo, puesto que está en juego la seguridad de todos los actores que participan en la misión y en especial la de algunos más vulnerables como las ONG. Militares y ONG construyen su legitimidad de forma diferente y, en ese proceso de construcción, deben ser respetuosos para no interferir en las actividades de los otros, sobre todo por parte de la misión militar, que es la protagonista o dominante o que al menos tiene el control de la seguridad que es la espina dorsal del desarrollo de los acontecimientos. En este sentido, como se ha estudiado, cobra un papel muy importante la legitimidad del mandato y las actividades secundarias o auxiliares como las actividades CIMIC, esto es, legitimidades tanto de tipo externo y estratégico-político, como legitimidades de tipo interno y táctico, respectivamente. Es por tanto con los militares que participan en estas actividades, con los que las ONG tendrán más probabilidad de trabajar en un momento dado y con los que también podrán surgir problemas o valoraciones negativas como se ha mostrado. Las actividades CIMIC en algún momento han podido crear confusión. Por ello, si tanto los militares se atienen al mandato, como es lo normal, como las ONG a sus principios, no invadirán sus respectivos espacios, ni se crearán percepciones distorsionadas entre las poblaciones locales sobre el trabajo que desempeñan unos y otros.



En este sentido es preciso señalar tal y como se apuntaba anteriormente, que los criterios de la ayuda humanitaria están aclarados por la OCHA. Líbano como operación de paz, admite apoyo a las infraestructuras y quizá a la ayuda humanitaria directa e indirecta. Kosovo en un inicio no podría admitir según estos criterios ayuda humanitaria directa, porque se trató de una misión de imposición de la paz. Pero ayuda indirecta y apoyo a la infraestructura, quizá. Por último, Afganistán en sus orígenes como operación de combate, quizá solo podría efectuarse apoyo a la infraestructura. Sin embargo, estas dos últimas misiones han tenido una continuación bajo un paraguas de legitimidad a pesar de sus inicios problemáticos. Ello en cierta manera ha permitido que se flexibilicen los criterios y que se hayan ampliado las actividades auxiliares o CIMIC de los militares, lo que no deja de ser problemático para los trabajadores de las ONG. ●

### Bibliografía

- AALL, Pamela, "NGOs, Conflict Management and Peacekeeping" *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº1, 2000, ps. 121-141.
- BRAEM, Yann, *Les relations Armées-ONG, des relations de pouvoir? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française: le cas du Kosovo*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, Paris, 2004.
- BURK, James (Ed), *The Adaptive Military. Armed Forces in a Turbulent World*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1998.
- BURK, James, MOSKOS, Charles. C., "The Postmodern Military" en BURK, James (ed.) *The Military in New Times: Adapting Armed Forces to a Turbulent World*. Westview Press, 1994, ps. 141-159.
- DANDEKER, Christopher, GOW, James, "Military culture and strategic peacekeeping" *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 10, nº 2, 1999, ps. 58-79.
- DURÁN, Marién, *Ejército Español y ONG en Kosovo. Relaciones cooperativas en escenarios de posconflicto y estabilización*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2014.
- DURÁN, Marién, ÁVALOS, Antonio, *Culturas Cruzadas en conflicto. Militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2013
- HARRIS, Andrew, DONBROWSKI, Peter, "Military Collaboration with Humanitarian Organizations in Complex Emergencies". *Global Governance*, Vol. 8, nº 2, 2002, ps. 158-177.
- HARRIES-JENKINS, Gwyn, MOSKOS Jr, Charles C. *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*. Alianza Universidad, Madrid, 1984.
- HOLMBERG, Arita, "The changing role of NATO: exploring the implications for security governance and legitimacy" en *European Security*, Vol. 20, nº 4, 2011, ps. 259-564.
- HOFSTEDÉ, Geert H., *Culturas y organizaciones: el software mental: la cooperación internacional y su importancia para la supervivencia*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- JOËLLE, Jenny, "Civil-Military Cooperation in Complex Emergencies: Finding Ways to Make it Work" *European Security*, Vol. 10, nº 2, 2001, ps. 23-33.
- KARLBORG, Lisa, "International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 24, nº 2, 2013, ps. 349-369. DOI: 10.1080/09592318.2013.778021.
- KOFI ABIÉW, Francis, KEATING, Thomas, "NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows" *International Peacekeeping*, Vol. 6, nº 2, 1999, ps. 89-111.
- McD SOOKERMANY, Andrew, "What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces", en *Armed Forces & Society*, Vol. 38, nº 4, 2001, ps. 582-603.
- MILLER, Laura L. "From adversaries to allies: relief workers attitudes towards US military", en *Qualitative*

- Sociology*, vol. 22, 1999, ps. 181-197.
- MINEAR, Larry, VAN BAARDA, Ted, SOMMERS, Mark, "Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis", *Occasional Paper* 36, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000.
- PUGH, Michael, "Civil-Military Relations in International Peace Operations", *Disasters*, Vol. 25, Number 4, 2001.
- RIETJENS, Sebastian J. H., DE BOER, Sirp J., VOORKIJK, Hans T., "Prioritizing Humanitarian Assistance in a Complex Emergency: A Decision Method for Military Forces" *Low Intensity Conflict and Low Enforcement*, Vol.12, nº 3, 2004, ps. 99-121.
- RUBINSTEIN, Robert A. *et al.* "Culture and Interoperability in Integrated Missions", en *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, 2008, ps. 540-555.
- RUBINSTEIN, Robert A., "Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations", *Negotiation Journal*, Vol. 19, nº 1, 2003, ps. 29-49.
- RUBINSTEIN, Robert A. "Methodological Challenges in the Ethnographic Study of Multilateral Peacekeeping", *Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 21, nº 1, 1998, ps. 138-149.
- RUFFA, Chiara, DANDEKER, Christopher, VENNESSON, Pascal "Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil-military relations," *Small Wars and Insurgencies*, 2, 2013, ps. 322-334. DOI: 10.1080/09592318.2013.778035.
- SLIM, Hugo, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations" *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 2, 1996, ps. 123-139.
- STUDER, Meinrad, "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, 2001, ps. 367-390.
- REY MARCOS, Francisco, NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús, THIEUX, Laurence, HAGERAATS, Balder, *Fuerzas Armadas y Acción Humanitaria: Debates y propuestas*, IECAH, Madrid, 2007.
- REY MARCOS, Francisco, DE CURREA LUGO, V., *El debate humanitario*, Icaria Política, Madrid, 2002.
- ROSÉN, Frederik, "Third-Generation Civil-Military Relations," en *Security Dialogue*, Vol. 40, 2009, ps. 597-616, DOI: 10.1177/0967010609350633.
- WARWICK, Donald P. "Transnational Participation and International Peace" en KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph. S. (Eds.) *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press, Harvard, 1981.
- WINSLOW, Donna, "Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crisis" *International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, nº 2, 2002, ps. 42.
- YALÇINKAYA, Haldun, "The Nongovernmental organizations-military security collaboration mechanism: Afghanistan NGO safety office", *Armed Forces & Society*, Vol 39, nº 3, 2013, ps. 489-510, 492. DOI: 10.1177/0095327X12446923.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

 [facebook.com/RelacionesInternacionales](https://facebook.com/RelacionesInternacionales)

 [twitter.com/RRInternacional](https://twitter.com/RRInternacional)

