

# Utilizar la ayuda humanitaria para “ganar mentes y corazones”: ¿un costo perjudicial?

**Jamie A. Williamson\***

Jamie A. Williamson trabaja en derecho internacional desde hace más de 16 años y ha colaborado con el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización de las Naciones Unidas y el mundo académico.

## Resumen

*En este artículo, se sostiene que la integración de la asistencia humanitaria en los esfuerzos por “ganar mentes y corazones” en situaciones de contrainsurgencia no ha dado resultados y que los costos, tanto operacionales como jurídicos, claramente superan los beneficios. Se muestra cómo esa manipulación de la asistencia humanitaria es contraria a los principios fundamentales del derecho internacional humanitario. Asimismo, en un número creciente de trabajos de investigación, se afirma que la utilización de programas de ayuda y socorro de corto plazo como parte de la contrainsurgencia no ha sido efectiva y que, en lugares como Afganistán, incluso puede haber debilitado el objetivo militar global de derrotar a los insurgentes. Con la reducción de*

\* Entre 2008 y 2011, Jamie A. Williamson fue asesor jurídico del CICR en la delegación regional de Washington, Estados Unidos, donde se ocupaba de los temas jurídicos del CICR en Estados Unidos y Canadá, en particular, de las actividades vinculadas con la base de Guantánamo y las operaciones militares en Afganistán y en Irak. Entre 2005 y 2008, fue asesor jurídico regional del CICR en Pretoria, Sudáfrica. Antes de trabajar para el CICR, trabajó durante casi diez años en los tribunales penales internacionales de la ONU en Tanzania y los Países Bajos, y en el Tribunal Especial para Sierra Leona. Es autor de numerosos artículos sobre el castigo de los crímenes de guerra, la justicia internacional, el derecho de la guerra y los desafíos del derecho internacional humanitario en los conflictos armados contemporáneos. Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente al autor.

*las operaciones militares de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, es hora de que los militares y los responsables de la toma de decisiones que están a cargo de revisar la política de “ganar mentes y corazones” como estrategia de contrainsurgencia aprendan las lecciones y reconozcan la importancia de un espacio neutral e independiente para la ayuda humanitaria.*

\*\*\*

El concepto de contrainsurgencia existe desde hace décadas; en muchos conflictos armados internacionales de distintas partes del mundo, se observa que las fuerzas armadas tradicionales y los gobiernos se enfrentan a una variedad de movimientos insurgentes, cada uno con su propia motivación<sup>1</sup>. Los conflictos actuales de Afganistán e Irak ubican, una vez más, a la contrainsurgencia en el centro de la escena y alientan a revisar las estrategias para derrotar a los insurgentes de este siglo, que son muy distintos de los que existían en la época de la Guerra Fría. En el Reino Unido y Estados Unidos, se reformularon los manuales para las operaciones de contrainsurgencia en el terreno y se formuló la doctrina correspondiente como parte de los esfuerzos por vencer a las nuevas formas radicales de insurrección<sup>2</sup>. La contrainsurgencia vuelve a ocupar un lugar central entre los intereses de los estrategas militares y los responsables políticos. La frase del ex presidente de Estados Unidos Lyndon B. Johnson referida a Vietnam en la que asegura que “la victoria definitiva dependerá de las mentes y los corazones de las personas que viven allí. Ayudar a llevarles esperanza y electricidad también es un avance importante para la causa de la libertad en todo el mundo”<sup>3</sup> encuentra eco en la estrategia para Afganistán del presidente Obama de 2007: “una campaña contra el extremismo no tendrá éxito si sólo se emplean balas y bombas”<sup>4</sup>.

En la revisión realizada en los últimos años, en particular en Afganistán, se hace especial hincapié en el *soft power* (poder blando) y en aspectos de la contrainsurgencia que tienen como objetivo aumentar la aceptación de la población local

1 La contrainsurgencia solía estar asociada con las operaciones de contrainsurgencia que, durante la Guerra Fría, llevaron a cabo los británicos en Malasia, Omán y Adén, y los estadounidenses en Vietnam. Si bien en Francia no se emplea el término “contrainsurgencia”, el país posee una vasta experiencia en la lucha contra movimientos insurgentes, en especial en Argelia e Indochina.

2 En particular, el Manual de Campo del Ejército Británico, vol. 1, parte 10, “Countering Insurgency”, Código Militar 71876, octubre de 2009 (GB COIN), y Manual de Campo de Contrainsurgencia del Ejército y el Cuerpo de Marines de Estados Unidos, Manual de Campo del Ejército de Estados Unidos N.º 3-24, *Counterinsurgency*, Publicaciones de Guerra del Cuerpo de Marines N.º 3-33.5, diciembre de 2006 (de aquí en adelante, Manual de Campo 3-24).

3 Comentarios de Lyndon B. Johnson durante la cena organizada por Texas Electric Cooperatives, Inc., 4 de mayo de 1965, disponible en línea en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji> (consultado en diciembre de 2011).

4 Comentarios del presidente Obama sobre una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán, 27 de marzo de 2009, disponible en línea en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (consultado en diciembre de 2011).

sin emplear la fuerza, para quitar apoyo a los insurgentes<sup>5</sup>. Expresado en términos operacionales, en la actualidad, se dice que una contrainsurgencia exitosa necesita menos fuerza y más elementos que persigan “ganar consenso y gratitud”. Según el Manual de Campo del Ejército de Estados Unidos 3-24 (de aquí en adelante Manual de Campo 3-24), el éxito de la contrainsurgencia se obtiene protegiendo a la población local y no a las fuerzas de contrainsurgencia, siendo algunas de las “mejores armas de la contrainsurgencia aquellas que no tienen balas”<sup>6</sup>. En la actualidad, ya no se considera que los militares sean exclusivamente un instrumento de fuerza. En la contrainsurgencia moderna, se espera que los soldados y los marines realicen una amplia variedad de tareas, como proporcionar ayuda humanitaria de corto plazo y, en el mediano y largo plazo, ayudar a reconstruir la infraestructura del país, desde levantar escuelas y hospitales hasta capacitar a las fuerzas de seguridad locales y promover la buena gobernanza y el estado de derecho.

En contextos devastados por la guerra donde los insurgentes prosperan gracias a que las autoridades estatales no logran garantizar la seguridad ni el desarrollo económico, todo enfoque que prometa paz y estabilidad sostenibles es bienvenido. En el corto plazo, la ayuda humanitaria básica proporcionada por los militares a las poblaciones afectadas también es bien recibida, siempre que se ofrezca de manera imparcial y tenga en cuenta las necesidades de las personas. Sin embargo, como se observa en Afganistán y en Irak, los planificadores de la contrainsurgencia a veces piensan que la ayuda y la asistencia humanitaria son un elemento intrínseco de la estrategia militar general para derrotar a los insurgentes.

Ese uso de la ayuda humanitaria con fines políticos y militares en conflictos armados no internacionales ha causado, naturalmente, cierto descontento dentro de la comunidad humanitaria. Esto ha tenido particular importancia en Afganistán, donde las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN con frecuencia recurren a la ayuda y el socorro para quitar apoyo local a los insurgentes. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y otras organizaciones humanitarias se han opuesto a la contrainsurgencia cuando ésta cercena la independencia y la imparcialidad de la asistencia y de los actores humanitarios. De hecho, se afirma que la seguridad de los trabajadores humanitarios puede correr grave peligro en conflictos armados no internacionales complejos cuando se percibe que la ayuda prestada por los no combatientes responde al objetivo militar de alguna de las partes en el conflicto<sup>7</sup>.

5 La contrainsurgencia hace especial hincapié en la necesidad de recabar información de inteligencia útil y oportuna como criterio para obtener resultados favorables en cualquier misión. Los contrainsurgentes no sólo deben tratar de entender al enemigo, al igual que en cualquier guerra convencional, sino que además deben conocer mejor a la población local, sus necesidades y preocupaciones, y las razones por las que apoyan a los insurgentes. V. David Kilcullen, “Intelligence”, en Thomas Rid y Thomas Keaney (eds.), *Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations, and Challenges*, Oxford y Nueva York, Routledge, 2010, pp. 141-159.

6 Manual de Campo 3-24, nota 2 *supra*, secciones 1-149 y 1-153.

7 Según el director de Actividades Operacionales del CICR, “en la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables, y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, consecuencia de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares”, Opinión, en *Stars and Stripes*, 15 de enero de 2011.

Además de las consecuencias operacionales negativas, desde el punto de vista jurídico, el derecho internacional humanitario (DIH) impone obligaciones claras a los beligerantes con respecto a la distribución de ayuda y socorro, que deben ser proporcionados a quienes los necesitan sin distinciones adversas y no pueden ser manipulados para favorecer objetivos militares<sup>8</sup>.

A pesar de la oposición de muchas organizaciones humanitarias y del menoscabo de los principios fundamentales del DIH, la ayuda y la asistencia humanitaria siguieron siendo utilizadas por los responsables de la toma de decisiones como una herramienta fundamental para el éxito de la contrainsurgencia. El establecimiento de programas como el de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán y en Irak es una muestra de esa estrategia. Sin embargo, de acuerdo con un número cada vez mayor de publicaciones y trabajos de investigación, la ayuda y los programas de desarrollo a cargo de los militares de Estados Unidos y los socios de la OTAN en esos contextos son ineficaces. Existe evidencia de que la población local reacciona más favorablemente a la restauración de la seguridad y la buena gobernanza, y a los programas que se ocupan principalmente de cuestiones sociales y económicas, en especial si provienen de las autoridades nacionales<sup>9</sup>.

Si bien muchos de los primeros indicadores se centran en el aparente fracaso de los programas de desarrollo de mediano y largo plazo, como se comenta en este artículo, existe evidencia de que la estrategia de “ganar mentes y corazones” por medio de la asistencia humanitaria de corto plazo también es ineficaz, y que los beneficios y la gratitud de la población local son fugaces y, a lo sumo, con frecuencia no se consigue sino una protección limitada a las fuerzas armadas. Asimismo, en estudios recientes, se propone que el enfoque de “mentes y corazones” centrado en la provisión de ayuda y asistencia de corto plazo por parte de las fuerzas militares, en realidad, ha debilitado la estrategia militar en algunas partes de Afganistán y puede ser contraproducente para el objetivo militar general de derrotar a la insurgencia<sup>10</sup>.

Con la reducción de la intensidad de las operaciones de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán, es muy probable que los militares y los responsables de formular políticas revisen las lecciones aprendidas sobre el valor, los beneficios y las desventajas de la contrainsurgencia como modelo estratégico para futuros conflictos. Considerando esta cuestión, en este artículo, se describirán primero algunos aspectos de la contrainsurgencia y luego se defenderá la idea de que los principios fundamentales del DIH, las justificadas preocupaciones de las organizaciones humanitarias y los primeros indicadores de la ineficacia de los programas de ayuda y socorro de la contrainsurgencia exigen, como mínimo, un profundo replanteo de la estrategia antes de que la ayuda de corto plazo y la asistencia humanitaria brindada por los militares vuelvan a formar parte de la estrategia de “ganar mentes y corazones”.

8 V. *infra*, “¿La estrategia para ‘ganar mentes y corazones’ es contraria a los principios del DIH?”

9 V. *infra*, “¿Sirve la asistencia humanitaria para ‘ganar mentes y corazones’?”

10 *Ibid.*

## Contrainsurgencia, asistencia humanitaria, “ganar mentes y corazones”

### Descripción de la contrainsurgencia

Hasta comienzos del siglo XXI, el debate sobre las operaciones y la doctrina de la contrainsurgencia quedaba circunscrito a los historiadores y los estrategas militares. Si bien en el siglo XX numerosos conflictos se enfocaron a través del prisma de la contrainsurgencia, ésta no se trasladaba al discurso público como ocurre en la actualidad. El Instituto RAND elaboró una lista con 89 insurrecciones ocurridas entre 1945 y el presente en diversos países, desde Grecia hasta Namibia o Bangladesh<sup>11</sup>. A pesar de las cifras, excepto los militares y los autores más especializados, casi no se mencionaba la contrainsurgencia cuando se hacía referencia a esos conflictos. En la actualidad, sin embargo, el término “contrainsurgencia” se ha incorporado al discurso corriente de los medios de comunicación y del público en general de muchos países, y la difusión del concepto es, en gran parte, obra del general estadounidense David Petraeus<sup>12</sup> y del doctor David Kilcullen<sup>13</sup>.

Incluso el saber popular sobre la contrainsurgencia destaca, como uno de los recursos más importantes de la estrategia, el intento de deslegitimar las insurrecciones

- 11 David C. Gompert, John Gordon IV et al., *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, Instituto de Investigación en Defensa Nacional RAND, Santa Mónica, California, 2008, apéndice A, tabla A.1 (de aquí en adelante, Informe RAND). El Instituto de Investigación en Defensa Nacional RAND contempla cuatro tipos principales de insurrección. Las insurrecciones de tipo I, consideradas “locales” y similares a la situación de Colombia, son autónomas en términos de “causa, alcance y consecuencias”; se considera que son el tipo más frecuente, y constituían el 60% de las insurrecciones hasta 2007. En las insurrecciones de tipo II, denominadas “locales-internacionales”, los insurgentes reciben apoyo externo en forma de dinero, armas, conocimientos, combatientes y cobertura de prensa; de acuerdo con el Instituto, cerca del 35% de las insurrecciones eran de este tipo después de la Segunda Guerra Mundial. En el tipo III, una insurrección local que recibe apoyo externo puede convertirse en una plataforma para una lucha regional o incluso internacional; si bien constituyen sólo el 5% de las insurrecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se considera que son las que crecen con mayor rapidez, en especial en el mundo musulmán, y combinan objetivos políticos locales con fines y medios religiosos mundiales. Según el Instituto, las insurrecciones de tipo III son las más importantes para Estados Unidos en la actualidad, no sólo porque ese país actúa contra las “insurrecciones islámicas” sino porque las insurrecciones futuras podrían presentar características similares. Por último, las insurrecciones de tipo IV, que tienen como objetivo la destrucción del Estado-nación, son mucho menos frecuentes.
- 12 Durante la redacción del presente artículo, el general Petraeus se desempeñaba como jefe de la CIA. Está considerado el artífice de la actual doctrina de contrainsurgencia de Estados Unidos.
- 13 El libro de David Kilcullen *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, Oxford University Press, 2009, integró las listas de libros más vendidos del *Washington Post*. Para saber más sobre las opiniones de Kilcullen acerca de la contrainsurgencia, v. “Entrevista a David Kilcullen”, *International Review of the Red Cross*, N.º 883, septiembre de 2011. Hoy en día, la terminología de la contrainsurgencia se encuentra incluso en la prensa popular británica: “Es mucho más fácil recibir un disparo que ganar la confianza... estamos intentando corregir 30 años de violencia con palabras en lugar de con armas”. Virginia Wheeler, “Sun joins ‘Mighty Munch’ marines on hearts and minds mission”, en *The Sun*, disponible en línea en [http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our\\_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html](http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html) (consultado en diciembre de 2011). V. también Chris Hughes, “Afghanistan: the battle for hearts and minds: beating the Taliban with a toy gun”, en *The Mirror*, disponible en línea en: <http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/> (consultado en diciembre de 2011).

aislándolas del apoyo de la población local. Combatir a los insurrectos y superar sus acciones adversas ya no significa sólo provocar la mayor cantidad de bajas en el enemigo en el menor tiempo posible, enfoque que defendía el general Patton en la Segunda Guerra Mundial, sino conquistar “mentes y corazones” y, de ese modo, privar a los grupos insurgentes del apoyo de la comunidad local. El conflicto ya no tiene que ver con el uso exclusivo de la fuerza letal contra el adversario sino con una combinación de medios militares, políticos y económicos que se emplean para derrotar a los insurgentes. Como explicó el general británico Sir Rupert Smith:

En nuestro nuevo paradigma, al que denomino “guerra entre la gente”, uno busca cambiar las intenciones o captar la voluntad del oponente y de la gente entre la que se pretende operar, para ganar en el choque de voluntades y así triunfar en la prueba de fuerza. La diferencia fundamental es que la fuerza militar ya no se usa para decidir la disputa política sino para crear una situación en la cual se alcance un resultado estratégico [...]. En gran medida, el objetivo estratégico consiste en ganar las mentes y los corazones de la población. En otras palabras, no se trata de una actividad de apoyo al combate táctico. Es el fin en sí mismo. Por eso, que lleguemos cuando todo ha acabado para pintar una escuela o entregar pasta de dientes no sirve para nada si antes hemos destruido la escuela<sup>14</sup>.

Las ideas modernas sobre la contrainsurgencia reflejan este enfoque centrado en la población cuando se analizan nuevas amenazas en conflictos armados complejos de carácter no internacional<sup>15</sup>. Según el Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos,

el fin último de la acción militar y civil es ganar la voluntad de la población, mientras que matar a los insurgentes es una tarea de apoyo. En otras palabras, los individuos hostiles no generan poblaciones hostiles, sino que las poblaciones hostiles son las que seguirán generando dirigentes hostiles hasta que se haya mitigado la fuente de la hostilidad<sup>16</sup>.

Así pues, mientras que la contrainsurgencia es una guerra, no es una guerra meramente militar, sino también política, pues los mismos militares consideran que el resultado de la operación depende en gran medida de la fuerza de la relación entre “el pueblo, el gobierno y los militares”<sup>17</sup>.

14 Entrevista al general Sir Rupert Smith, *International Review of the Red Cross*, N.º 864, diciembre de 2006, disponible en línea en [http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc\\_864\\_smith.pdf](http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc_864_smith.pdf).

15 “Countering Insurgency”, Gran Bretaña, nota 2 *supra*, p. 1.1.

16 Center for Army Lessons Learned (CALL) [Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos], *PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, Manual N.º 07-34, septiembre de 2007, p. 1, disponible en línea en <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/07-34/07-34.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

17 “Countering Insurgency”, Gran Bretaña, nota 2 *supra*, p. 1.1.

En lo que respecta a las estrategias específicas para obtener el apoyo de la población local, los planificadores de la contrainsurgencia han recurrido con frecuencia a la estrategia de “premios y castigos” o a la de “ganar mentes y corazones”. En la primera, la fuerza militar se emplea para castigar, mientras que la asistencia y la ayuda financiera se utilizan para recompensar a quienes no apoyan a los insurgentes. La estrategia de “ganar mentes y corazones” se puede superponer con la de “premios y castigos”, aunque la atención está puesta mucho más en conquistar el apoyo y la lealtad de la población local, preferentemente sin recurrir a la fuerza<sup>18</sup>. “Ganar mentes y corazones” es como una competición en la que el premio es lograr la confianza del pueblo y convencer a las personas de que les espera una vida mejor<sup>19</sup>.

Una tercera estrategia, que puede aplicarse como complemento de las dos anteriores o por separado y que es particularmente útil en el contexto de un Estado fallido o que va camino a serlo, tiene como objetivo introducir el estado de derecho, desarrollar la capacidad de los mecanismos de la justicia nacional e implantar la buena gobernanza. En teoría, las causas de descontento deben abordarse mediante este nuevo sistema transformado en lugar de poner el foco en la insurrección<sup>20</sup>.

Desde el punto de vista humanitario, las estrategias más problemáticas son las dos primeras, en especial cuando se emplean la asistencia humanitaria y los programas de ayuda de corto plazo para ganarse la lealtad de la población local. Para los militares, esa lealtad puede ser crucial para el éxito de sus operaciones. Esto es de gran relevancia inmediatamente después de las operaciones de combate. A veces, recibe el significativo nombre de “explotación”, y se basa en la provisión de asistencia humanitaria y económica y en el establecimiento de un entorno seguro para conseguir el apoyo de la población local<sup>21</sup>.

## La integración de agentes humanitarios y militares

En el Manual de Campo 3-24 del ejército de Estados Unidos, se advierte que, en la contrainsurgencia, es necesario adoptar un enfoque militar y civil integrado: “Los programas sociales, políticos y económicos suelen ser más valiosos que las operaciones militares convencionales a la hora de abordar las causas de un conflicto y derrotar a la insurrección”<sup>22</sup>. La satisfacción de “las necesidades básicas de la población local” acompaña a las acciones militares. Así, según el Manual, entre “los actores de la contrainsurgencia” se cuenta no sólo el personal militar tradicional sino también individuos provenientes de distintas esferas como la política, la diplomacia, la dirigencia local y las organizaciones humanitarias<sup>23</sup>.

En el Manual, se reconoce que entidades civiles como las organizaciones intergubernamentales (OI) y no gubernamentales (ONG) aportan la experiencia

18 V. Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 90-91.

19 V. Peter Mansoor, “Army”, en T. Rid y T. Keane, nota 5 *supra*, p. 82.

20 V. Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 92-93.

21 V. D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 69.

22 Manual de Campo 3-24, nota 2 *supra*, sección 2.2

23 *Ibid.*, secciones 2.3 y 2.4.

que se necesita para complementar la de las fuerzas armadas<sup>24</sup>. Para los redactores del Manual de Campo 3-24, el foco no debería estar en quién proporciona la asistencia sino en asegurar que los programas sociales, políticos y económicos propuestos se implementen de manera efectiva. En ausencia de la capacidad civil necesaria, “las fuerzas armadas se ocuparán de llenar ese vacío”<sup>25</sup>.

Los estrategias de la contrainsurgencia consideran que los grupos humanitarios desempeñan una función crucial en la implementación de los programas de contrainsurgencia, incluso los que no actúan bajo el control de los militares ni de los órganos civiles del gobierno<sup>26</sup>. Cierta autor hasta llega a afirmar que, como se debe convencer a la población local de que es mejor apoyar al gobierno legítimo que a los insurgentes, la asistencia humanitaria es un elemento esencial del “conjunto de herramientas de la contrainsurgencia”<sup>27</sup>. Sin duda, esto podría llevar a que se hiciera un uso indebido de los actores humanitarios dentro de una estrategia militar global. En el Manual de Campo 3-24, se reconocen las dificultades para establecer relaciones formales con ONG y con organizaciones locales, debido a la diversidad de sus objetivos y a la independencia en la que se fundamenta su tarea. Asimismo, en el manual se advierte que, en algunas situaciones, no sería práctico ni deseable tener interacciones directas con ciertas organizaciones y que, a lo sumo, sólo se puede compartir información contextual o general<sup>28</sup>.

Aunque en el manual se aclara que muchas ONG no desean que se las asocie con los militares, se hace hincapié en que los comandantes en el terreno deben construir con esas organizaciones relaciones complementarias basadas en la confianza<sup>29</sup>. Se espera que los jefes militares sepan qué ONG operan en la zona y cuáles son sus actividades, y que las inviten a participar en la planificación de la provisión de servicios esenciales a la población local. Cuando se reúnen con representantes de las ONG, los jefes militares deben “ayudarlos a reconocer los intereses comunes para alcanzar la seguridad, la estabilidad y los objetivos de asistencia a nivel local”<sup>30</sup>. En ese contexto, las ONG “desempeñan un papel importante en la resolución de situaciones de insurgencia”<sup>31</sup>, están presentes en las zonas de conflicto antes y después de la llegada de las fuerzas militares, y tienen la capacidad de ayudar a sostener la estabilidad en el tiempo<sup>32</sup>.

Así, la doctrina estadounidense actual de la contrainsurgencia, de reciente formulación, presupone una combinación de herramientas para derrotar a los insurrectos. Los militares atacan en primer lugar y luego llevan a cabo operaciones destinadas a mantener, controlar y prolongar en el tiempo la situación alcanzada.

24 Ibid., sección 2.8.

25 Ibid., sección 2.5.

26 Ibid., sección 2.16.

27 V. P. Mansoor, nota 19 *supra*, p. 82.

28 Manual de Campo 3-24, sección 2.12.

29 Ibid., sección 2.29.

30 Ibid., tabla 5-4, “Considerations for developing the essential services LLO [logical line of operations]” (Consideraciones para el desarrollo de servicios esenciales de línea lógica de operaciones).

31 Ibid., sección 2.29. Ejemplos de ONG son el CICR, World Vision, Médicos Sin Fronteras, CARE, OXFAM, Save the Children, Mercy Corps y Academia para el Desarrollo Educativo.

32 Ibid.



Las agencias civiles, incluidas las OI y las ONG, deben incorporarse a la ecuación después del inicio de las hostilidades, en una apuesta por conseguir el apoyo de la comunidad local. Aunque se deben respetar las misiones de cada uno de los actores, está claro que las fuerzas armadas son las que llevan las riendas. Con frecuencia, y para desconcierto de las organizaciones humanitarias, las fuerzas militares se apropiaron de los programas de ayuda y socorro durante las fases iniciales de las operaciones para tener acceso a la población local.

## La “militarización” de la ayuda humanitaria

La contrainsurgencia en Afganistán ha puesto en tela de juicio los principios fundamentales de la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto. En este país, muchos jefes militares consideraban que las organizaciones humanitarias eran factores esenciales en la ecuación de la contrainsurgencia. A este respecto, el general de división Michael Tucker, jefe adjunto del Estado Mayor de Operaciones de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, por su sigla en inglés) y subjefe de operaciones de las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán, comentó: “Es evidente que la ayuda humanitaria es un factor fundamental en todas las operaciones centradas en la población. [...] Ambas trabajan codo a codo. Una establece las condiciones para la otra. Y es completamente necesaria para el avance de las operaciones de contrainsurgencia”<sup>33</sup>. Con referencia a los colaboradores de las organizaciones humanitarias, *The New York Times* cita a un coronel estadounidense: “Ellos son los que van a darnos la victoria. [...] Así es como podremos destruir las causas profundas [...]”<sup>34</sup>.

Sin duda, se necesita coordinación y cooperación entre las fuerzas armadas y los actores humanitarios en las zonas de conflicto. Las partes en un conflicto armado pueden restringir el acceso a ciertas áreas por motivos de seguridad válidos, siempre y cuando esto no perjudique abiertamente a la población necesitada<sup>35</sup>. Las organizaciones humanitarias necesitan comunicarse con las fuerzas militares para asegurarse de poder trasladarse en forma segura a zonas donde habría enfrentamientos. Los militares podrían ubicarse en lugares más propicios para brindar la tan necesaria asistencia humanitaria, en especial, en zonas de control reciente donde aún no han llegado las agencias humanitarias. Sin embargo, esta cooperación no debería transformarse en apropiación y cooptación de la ayuda y las agencias

33 Kevin Baron, “Mixing fighting and food in Afghanistan”, en *Stars and Stripes*, 15 de septiembre de 2009, disponible en línea en <http://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760> (consultado en diciembre de 2011).

34 “Taliban raids widen in parts of Afghanistan”, en *The New York Times*, 1 de septiembre de 2003, disponible en línea en <http://www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm> (consultado en diciembre de 2011).

35 Para obtener información general sobre las obligaciones de los Estados impuestas por el DIH, v. CICR, *El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos*, documento preparado por el CICR para la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, Suiza, 28 de noviembre al 1 de diciembre de 2011, Ginebra, octubre de 2011 (de aquí en adelante, CICR, Informe Desafíos), pp. 23-26, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/report/31-international-conference-ihl-challenges-report-2011-10-31.htm> (consultado en diciembre de 2011).

humanitarias por las partes en el conflicto en el intento de imponer una estrategia militar. Para muchas organizaciones humanitarias, cualquier asociación —percibida o real— con las operaciones militares puede poner en riesgo la seguridad de su personal y la de la población civil.

Por principio, para el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la independencia de la acción humanitaria debe respetarse en todo momento: “La política, la fuerza militar y la acción humanitaria como instrumento para alcanzar la paz no son aplicables para el [Movimiento]. Nuestra atención está rigurosamente restringida a una misión humanitaria independiente”<sup>36</sup>. No adherir a este principio implicaría hacer peligrar la imparcialidad y la percepción de imparcialidad de una organización humanitaria, con lo cual se pondría en riesgo la seguridad de los trabajadores humanitarios y de los beneficiarios. En el informe del CICR de 2011 acerca de los desafíos contemporáneos al DIH, se observa que, cuando las partes en conflictos armados consideran “las operaciones humanitarias como instrumentos de programas militares o políticos”, es entonces difícil o imposible tener acceso a la población que necesita ayuda y “se menoscaba gravemente” la seguridad de los trabajadores humanitarios<sup>37</sup>. El director general del CICR también ha hecho hincapié en que “[l]a asistencia debe ser una prioridad y ha de prestarse según necesidades estrictamente humanitarias, y no sobre la base de objetivos políticos, militares o económicos”<sup>38</sup>.

A pesar de los muchos desafíos que se presentan en las acciones de contra-insurgencia contemporáneas, donde algunas de las partes en el conflicto ya no ven a los civiles como simples espectadores, y a pesar de las presiones para “adaptarse”, el CICR sigue manteniéndose firme en su postura: “¿Viejas recetas para un mundo nuevo? El CICR no opina así; cuando afronta desafíos, mantiene una posición basada en principios”<sup>39</sup>. Para el CICR, esa posición es “la que mejor se aviene a su cometido y la que mejor sirve a sus objetivos humanitarios”, luego de considerar las distintas visiones sobre el tema, tanto civiles como militares.<sup>40</sup> La acción humanitaria no debería formar parte de las campañas militares ideadas para ganar mentes y corazones ni tampoco usarse como una herramienta para promover o acompañar cambios de régimen que se logran con las armas<sup>41</sup>.

El CICR no es la única organización que subraya los riesgos de integrar la asistencia humanitaria y las acciones militares. Médicos Sin Fronteras (MSF) cita

36 Consejo de Delegados del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Seúl, República de Corea, 16 al 18 de noviembre de 2005, *Neutral and Independent Humanitarian Action*, Consolidated report of the Commissions, 18 de noviembre de 2005, p. 3, disponible en línea en [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd2005\\_commissionsniha\\_consolreport\\_final\\_eng\\_22.11.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_eng_22.11.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

37 CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, p. 23.

38 Yves Daccord, “Protección de la población civil: nuestra experiencia en Libia y Costa de Marfil”, editorial, 10 de mayo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/protection-civilians-article-2011-05-18.htm> (consultado en diciembre de 2011).

39 Pierre Krähenbühl, “La estrategia del CICR ante los desafíos contemporáneos en el ámbito de la seguridad: un futuro para la acción humanitaria neutral e independiente”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 855, 2004, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/66kjqa.htm>.

40 *Ibid.*, p. 513.

41 *Ibid.*, p. 512.

como una de las razones del deterioro de la asistencia humanitaria independiente la “cooptación del sistema de ayuda” por la coalición militar internacional en Afganistán. Esta cooptación dificultó la distinción entre las tareas de asistencia humanitaria y las acciones militares<sup>42</sup>. En una evaluación muy contundente de las estrategias de contrainsurgencia en Afganistán, MSF criticó con dureza a las organizaciones que parecían haber abandonado su neutralidad para trabajar junto a la ISAF:

La paz y la estabilidad son, indudablemente, objetivos nobles, pero cuando las organizaciones humanitarias buscan transformar una sociedad promoviendo la estrategia de uno de los beligerantes en el contexto de una guerra, ya no son percibidas como imparciales por todas las partes y, en consecuencia, pierden la capacidad de acceder y prestar asistencia a todas las personas que la necesitan. [...] Muchas veces, se deja de lado la neutralidad en nombre del “pragmatismo” adoptado por organizaciones que desean participar en la integración de las tareas de desarrollo y de construcción de la nación<sup>43</sup>.

En abril de 2009, dieciséis ONG que proporcionaban asistencia humanitaria en Afganistán enviaron una carta a la OTAN y a los jefes de Estado involucrados, solicitando que las tropas de la OTAN hicieran una distinción clara entre acciones militares y actividades humanitarias para proteger a los civiles afganos y a los trabajadores humanitarios<sup>44</sup>. Las ONG —entre las que se encontraban Acción contra el Hambre, ActionAid, Care, Servicios Católicos de Socorro, Concern World Wide, Cordaid, Comité Danés de Ayuda a los Refugiados Afganos (CDARA), Comité Internacional de Rescate, Consejo Noruego para los Refugiados, Save the Children, War Child Holland y ZOA (Zuidoost-Azië)— señalaron la importancia de que:

las fuerzas militares no utilicen las actividades de socorro o de desarrollo para tratar de ganar mentes y corazones con objetivos militares tácticos, de contrainsurgencia u otros, y se abstengan de llevar a cabo actividades de socorro cuando hay actores civiles capaces de ofrecer asistencia<sup>45</sup>.

Recientemente, en agosto de 2011, el International Crisis Group (ICG) reiteró esa preocupación; en su informe sobre Afganistán, afirma que la “militarización de la ayuda debilita la asistencia humanitaria”<sup>46</sup>.

42 Michiel Hofman y Sophie Delaunay, “Afghanistan: a return to humanitarian action”, Informe especial, Médicos Sin Fronteras, 11 de marzo de 2010, p. 2, disponible en línea en <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report> (consultado en diciembre de 2011).

43 *Ibid.*, pp. 3 y 6.

44 V. Comité Internacional de Rescate, “Aid groups urge NATO to separate military and humanitarian activities to protect civilians in Afghanistan”, disponible en línea en <http://www.rescue.org/news/aid-groups-urge-nato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463>, y la carta, disponible en línea en [http://www.nrc.no/arch/\\_img/9390968.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9390968.pdf) (consultados en diciembre de 2011).

45 *Ibid.*

46 International Crisis Group, *Aid and Conflict in Afghanistan*, Informe sobre Asia N.º 210, 4 de agosto de 2011, p. 21, Resumen ejecutivo y Recomendaciones, disponibles en línea, en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/210-aid-and-conflict-in-afghanistan.aspx> (consultado en diciembre de 2011).

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (en adelante ERP), que integran agencias civiles, diplomáticas, militares y de desarrollo bajo control militar en Afganistán, fueron blanco de múltiples críticas por poner en riesgo la imparcialidad de la asistencia humanitaria. Originariamente creados para Irak, los ERP se proponen estabilizar y reconstruir la nación donde operan mediante el desarrollo de capacidades de la comunidad. Cuando consideraron que el conflicto había pasado de una fase de combate a otra caracterizada por operaciones estabilizadoras y actividades de desarrollo sustentable, las fuerzas militares decidieron que debían reducir sus acciones y que los actores civiles debían dedicarse al desarrollo de programas sociales, económicos, humanitarios y de implantación del estado de derecho. En Afganistán, los 26 ERP tenían relación con la ISAF; eran el “costado más blando” de la contrainsurgencia y, según algunos observadores con conocimiento de causa, se convirtieron en “la herramienta principal de Estados Unidos en la reconstrucción a gran escala para mejorar la seguridad en Afganistán”<sup>47</sup>.

Si bien, en teoría, los ERP debían diferenciar las iniciativas militares de las civiles, desde el inicio fueron principalmente organizaciones militares, porque estaban encabezadas por las fuerzas armadas. Eran grupos estratégicos, con mayoría de personal militar, que prestaban ayuda y socorro como parte de la contrainsurgencia. El primer ERP, establecido en 2002 en Gardez, compartía las instalaciones con las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, con la unidad de asuntos civiles del ejército que interactuaba con los pobladores locales y los dirigentes tribales, y con la 82ª División Aerotransportada, encargada de brindar seguridad<sup>48</sup>. El personal civil era mínimo, por razones obvias de seguridad. “Los ERP no se ocupan del desarrollo por el desarrollo en sí”<sup>49</sup>; en otras palabras, su objetivo responde a la estrategia de contrainsurgencia y apunta a “alejar a los afganos de la insurrección y así crear un entorno estable en el cual el gobierno afgano pueda ejercer su autoridad”<sup>50</sup>.

En los primeros informes sobre los ERP, algunos proponían cambiarles el nombre por “Equipos de Seguridad Provincial”, pues eran mucho más adecuados para “realizar tareas de seguridad que para promover el desarrollo”. Se observó que los equipos eran muy buenos para aportar “presencia de seguridad” y prestar servicios de desarme, desmovilización y remoción de minas<sup>51</sup>. Sin embargo, en un informe de 2011 redactado por el Feinstein International Center, se reconoce que

47 Carter Malkasian y Gerald Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?*, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Instituto de Estudios Estratégicos, marzo de 2009, p. 1, disponible en línea en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=911> (consultado en diciembre de 2011).

48 Centro para lecciones aprendidas del Ejército de Estados Unidos (CALL), *Afghanistan: Provincial Reconstruction Team – Observations, Insights, and Lessons*, Manual, N.º 11-16, febrero de 2011, Introducción, disponible en línea en <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/11-16.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

49 C. Malkasian y G. Meyerle, nota 47 *supra*, p. 6.

50 *Ibid.*

51 Robert M. Perito, *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Informe Especial 152, Instituto para la Paz de Estados Unidos, octubre de 2005, disponible en línea en <http://www.usip.org/publications/the-us-experience-provincial-reconstruction-teams-in-afghanistan-lessons-identified> (consultado en diciembre de 2011).

en varias provincias afganas primaba una percepción negativa de los ERP<sup>52</sup>. Con frecuencia, los equipos fueron acusados de corrupción y parcialidad en la distribución de ayuda para el desarrollo<sup>53</sup>.

El CICR menciona a los ERP como ejemplo de partes en un conflicto que emplean la acción humanitaria como herramienta en la conducción de sus campañas militares<sup>54</sup>. Aunque no se esperaba que las organizaciones humanitarias trabajaran directamente con los ERP, por la naturaleza misma de sus actividades se corría el riesgo de generar la percepción de que la ayuda y el socorro de corto plazo proporcionados por cualquier agencia u organización formaban parte de la estrategia militar de Estados Unidos y la OTAN. A pesar de los esfuerzos realizados en 2008 por el Grupo de Trabajo Civil y Militar para Afganistán, con apoyo de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán y la Operación Libertad Duradera, para reiterar y reconocer la diferencia entre las funciones de los actores humanitarios y los militares, podría decirse que esos esfuerzos no fueron suficientes y que llegaron demasiado tarde<sup>55</sup>.

Una vez que se instala la percepción de falta de neutralidad, es muy difícil de revertir, no sólo con respecto a la organización considerada como “colaboradora” sino también, presumiblemente, para la comunidad humanitaria en su conjunto. Según el Grupo de Políticas Humanitarias, “hace unos años, los afganos hacían distinciones entre organizaciones, por ejemplo, entre las agencias que trabajaban con los Equipos de Reconstrucción Provincial de las fuerzas de la coalición y las que no”<sup>56</sup>. Con el correr del tiempo, sin embargo, esa distinción ha dado paso a una situación en la que “todas las organizaciones internacionales occidentales son vistas como parciales” y como parte de una “agenda occidental”, salvo el CICR, que, según los autores, “aparentemente ha conservado una identidad específica y un espacio neutral en el desempeño de su labor”<sup>57</sup>.

A pesar de los intentos de las ONG por minimizar la percepción negativa, los talibanes parecen no haberse enterado del acuerdo firmado en 2008 por 100 ONG y la ISAF de la OTAN para distinguir claramente las actividades civiles de las acciones militares contra los insurgentes: “No sabemos nada de esas directivas

52 Stuart Gordon, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, abril de 2011, Feinstein International Center, Tufts University, disponible en línea en [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_589.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_589.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

53 *Ibid.*

54 P. Krähenbühl, nota 39 *supra*, p. 508.

55 La misión de la Organización de las Naciones Unidas de asistir a las fuerzas de la coalición y al gobierno afgano en la reconstrucción y el desarrollo de Afganistán ha sido mencionada como un motivo por el cual las agencias de la ONU no se consideraban independientes e imparciales. V. Antonio Donini, “Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la acción humanitaria?”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 881, marzo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-881-donini.pdf>.

56 Abby Stoddard, Adele Harmer y Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009, Update: Trends in Violence Against Aid Workers and the Operational Response*, Grupo de Políticas Humanitarias, HPG Policy Brief 34, abril de 2009, p. 6, disponible en línea en <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

57 *Ibid.*

y nunca formamos parte del proceso por el que se establecieron. [...] Sólo respetamos a las organizaciones de ayuda verdaderamente neutrales e independientes que no responden a la autoridad de las fuerzas de Estados Unidos ni de otras fuerzas de Occidente”<sup>58</sup>. En un artículo publicado recientemente en la *Revista*, se explica que el CICR tuvo muchas dificultades para demostrar su ininterrumpida independencia de las fuerzas de la coalición. Allí se añade que, aunque, en última instancia, el CICR ha podido incrementar sus actividades de manera constante y llegar a diversas regiones de Afganistán, el proceso llevó mucho tiempo y, mientras tanto, los civiles podrían haberse visto privados de la asistencia humanitaria que necesitaban<sup>59</sup>.

Para las agencias humanitarias, la situación se complica aún más con la superposición entre contrainsurgencia y antiterrorismo. Las recientes restricciones impuestas por las leyes antiterroristas podrían limitar aún más las actividades de los actores humanitarios. La legislación destinada a criminalizar todas las formas de apoyo al terrorismo, que la Corte Suprema de Estados Unidos interpreta en un sentido amplio, sitúa el control de la provisión de ayuda en el centro de las estrategias antiterroristas en Afganistán y en otros países<sup>60</sup>. Una consecuencia perversa del endurecimiento de los criterios y de los requisitos de diligencia debida impuestos a la financiación es que las OI y las ONG que logran obtener fondos corren el riesgo de ser percibidas por los insurgentes como una extensión de la estrategia general de contrainsurgencia de los Estados donantes<sup>61</sup>.

Si bien es difícil realizar una medición empírica, el debilitamiento de la percepción de neutralidad puede afectar negativamente la seguridad de las organizaciones humanitarias. Según el CICR, algunos ataques contra la organización guardan relación con la falta de independencia entre asistencia humanitaria y acciones militares:

En la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables, y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, un derivado de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares<sup>62</sup>.

58 K. Baron, nota 33 *supra*.

59 Fiona Terry, “El CICR en Afganistán: refirmar la neutralidad de la acción humanitaria”, en *International Review of the Red Cross*, N.º 881, marzo de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review-2011/irrc-881-terry.htm>.

60 Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *Holder et al. v. Humanitarian Law Project et al.*, Decisión del 21 de junio de 2010, 561 U.S., 2010.

61 Sobre este tema, v. Sara Pantuliano et al., *Counter-terrorism and Humanitarian Action: Tensions, Impact and Ways Forward*, Grupo de Políticas Humanitarias, HPG Policy Brief 43, octubre de 2011, disponible en línea en <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

62 Pierre Krähenbühl, “La militarización de la ayuda y sus peligros”, 22 de febrero de 2011, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (consultado en diciembre de 2011).

Los trabajadores humanitarios no son los únicos damnificados como consecuencia de la utilización de la ayuda con fines estratégicos; los civiles también pagan un precio alto. Se ha sugerido que los insurgentes atacan aldeas que aceptan la ayuda como represalia por su “colaboración” con el enemigo<sup>63</sup>. Hablar con las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN también genera temor en las aldeas. Durante una entrevista para el documental *Armadillo*, un hombre del lugar le explica a un soldado danés que los soldados “vienen con todas [sus] armas” y luego se marchan, mientras que él y el resto de los pobladores “nos quedamos aquí y luego vienen los talibanes”. El hombre explica que no puede colaborar con los soldados dando información sobre los talibanes en la zona. El soldado observa: “Si ustedes no colaboran, nosotros no podemos ofrecerles seguridad ni construir la escuela para sus hijos”. Este razonamiento no convence al hombre, que replica: “Ustedes tienen armas, ellos tienen armas; si yo hablo, me cortan la cabeza”<sup>64</sup>.

Todos los elementos mencionados anteriormente constituyen un argumento a favor de una clara distinción entre asistencia humanitaria, por un lado, y objetivos estratégicos y acciones militares, por el otro, en especial cuando forman parte de las operaciones de contrainsurgencia, y de la separación de esos dos dominios para preservar sus particularidades. Como explica el Consejo Noruego para los Refugiados: “Los trabajadores humanitarios también prestan asistencia en las campañas de ‘tomar un territorio, limpiarlo, sostenerlo e implementar programas de desarrollo’ como parte de la estrategia de contrainsurgencia de la OTAN, pero no hay que confundirse: esto es una acción militar, no humanitaria”<sup>65</sup>. Subordinar las necesidades humanitarias de una población a la estrategia pensada para derrotar a la oposición o al enemigo es, en la opinión del director de Actividades Operacionales del CICR, “incompatible con los principios fundamentales que rigen las operaciones del CICR”<sup>66</sup>.

## ¿La estrategia para “ganar mentes y corazones” es contraria a los principios del DIH?

El DIH, en particular los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, tiene como finalidad alcanzar un equilibrio entre las necesidades militares y las consideraciones humanitarias. En cierto sentido, el DIH es un riguroso código de conducta para las partes beligerantes, aprobado por los Estados,

63 V. F. Terry, nota 59 *supra*, p. 175, “Los civiles han pagado un alto precio por esta instrumentalización de la ayuda: como represalia por ‘colaborar’ con el enemigo, los insurgentes han atacado las aldeas que aceptaban esa ayuda; y las fuerzas de la OTAN han bombardeado o atacado aldeas en las que se sospechaba la presencia de insurgentes ocultos, sobre la base de la inteligencia recopilada durante los repartos de ‘las cosas buenas’”.

64 Del documental *Armadillo*, posterior al despliegue de soldados daneses de la ISAF en la provincia afgana de Helmand en 2009.

65 Conferencia anual de colaboradores de ECHO 2010, Intervención de la mesa redonda de la Conferencia de ECHO, Elisabeth Rasmusson, Secretaria General del Consejo Noruego para los Refugiados, disponible en línea en [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

66 P. Krähenbühl, nota 39 *supra*, p. 513.

cuyas violaciones se castigan. Asimismo, es una de las principales salvaguardas para las personas que no participan en las hostilidades, a las que reconoce como no combatientes. El respeto del DIH por las partes en un conflicto hace que, en medio de violentas hostilidades, haya un dejo perceptible de humanidad. La asistencia y la ayuda humanitarias permiten que la población civil supere las dificultades que trae aparejadas el conflicto y, en la medida de lo posible, mantenga su dignidad.

De conformidad con el DIH, la asistencia humanitaria debe proporcionarse sin discriminación alguna y de manera imparcial a todas las personas que la necesiten, independientemente de su pertenencia a cualquiera de las partes. Como explica la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nicaragua*:

Una característica esencial de la verdadera asistencia humanitaria es que se presta “sin discriminación” de ningún tipo. En opinión de la Corte, si la provisión de “asistencia humanitaria” ha de evitar una condena por representar una injerencia en los asuntos internos de Nicaragua, no sólo debe limitarse a los propósitos reconocidos en la práctica de la Cruz Roja, es decir, “prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres” y “proteger la vida y la salud, así como hacer respetar la persona humana”, sino que debe también, y sobre todo, prestarse sin discriminación a todos los necesitados en Nicaragua, y no sólo a los *contras* y sus dependientes<sup>67</sup>.

Para las fuerzas armadas, no rige prohibición alguna de ayudar a los civiles. Por el contrario, se presume que todas las partes en un conflicto son responsables de asegurar que la asistencia humanitaria llegue a quienes la necesitan. Si los militares no son capaces o no tienen la voluntad de prestar la ayuda, deben permitir que las organizaciones humanitarias imparciales se ocupen de hacerla llegar a los necesitados<sup>68</sup>. Se trata del corolario de la obligación de las partes de hacer todo lo posible para proteger a los civiles de las consecuencias de las hostilidades.

Si bien los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales no abarcan todos los pormenores de cómo las partes deben asegurar que la ayuda llegue a la población civil, proporcionan, en efecto, un marco general y una descripción somera de los artículos adecuados para proporcionar socorro a las personas necesitadas, y señalan las acciones básicas que deben llevar a cabo las partes. Las partes en un conflicto pueden determinar zonas y localidades de seguridad y de atención sanitaria, así como zonas neutralizadas donde proteger de los ataques a los soldados y los civiles heridos<sup>69</sup>. En esas áreas, no deben llevarse a cabo actividades militares. El libre paso de suministros médicos y hospitalarios destinados a civiles de otro Estado, así como de objetos de culto, debe estar garantizado por las partes en un conflicto, incluso si el otro Estado es el enemigo<sup>70</sup>. Existen numerosas cláusulas relacionadas

67 Corte Internacional de Justicia, caso *Actividades militares y paramilitares en y contra el gobierno de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, Méritos, Fallo del 27 de junio de 1986, párr. 243.

68 V. Convenios de Ginebra I-III, art. 9; Convenio de Ginebra IV (CG IV), arts. 10 y 59; Protocolo adicional I (PA I), art. 70; Protocolo adicional II, art. 18; CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, p. 23.

69 CG IV, arts. 14 y 15.

70 CG IV, art. 23.



con la entrega de artículos de socorro en territorios ocupados y no ocupados, y con la importancia del contacto entre familiares y la reunificación de las familias<sup>71</sup>.

Para los conflictos armados sin carácter internacional, donde prevalece la contrainsurgencia, se dispone de menos cláusulas. No obstante, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra menciona la prestación de ayuda y socorro, y el artículo 18 del Protocolo adicional II señala que, cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, las partes emprenderán “acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”.

De esta manera, se demuestra el papel central que el DIH otorga a la provisión de asistencia humanitaria imparcial. Si las fuerzas armadas no pueden brindar ayuda, se debe permitir a las organizaciones humanitarias que lo hagan, sin discriminación desfavorable. En otras palabras, los beneficiarios de ayuda y socorro son los necesitados y los que sufren debido al conflicto y no quienes podrían ser estratégicamente importantes para derrotar a los insurrectos. Permitir que predomine este último criterio en la planificación y en el modo en que se distribuye la ayuda implica no cumplir con el propósito del DIH.

Se entiende, entonces, que las organizaciones humanitarias no deben verse “afectadas por consideraciones políticas ni militares”; en cambio, deben interesarse por la “condición de las personas”, en cuanto seres humanos, “independientemente de su valor militar, político, profesional o de cualquier otra índole”<sup>72</sup>. Asimismo, las acciones de las organizaciones humanitarias y las sociedades de socorro deben ser imparciales y no deben obstaculizar las operaciones militares, por ejemplo, aprovechando su posición de privilegio para recoger y transmitir información política o militar<sup>73</sup>.

Para el Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la necesidad de mantener la neutralidad y la imparcialidad tiene vital importancia en el contexto de un conflicto armado no internacional, campo fértil para las operaciones de contrainsurgencia. Por un lado, porque existe el riesgo de que, en el Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto, se piense que las organizaciones humanitarias interfieren en sus asuntos internos. Por otro lado, porque los Estados ejercen cierto control de facto sobre cómo y cuándo se distribuye la ayuda, y los insurgentes y la población local pueden percibir a las organizaciones humanitarias como meras extensiones de la política estatal o como instrumentos de las fuerzas invasoras.

En el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, se hace mención expresa de estas cuestiones cuando se establece que todas las organizaciones humanitarias imparciales, como el CICR, pueden ofrecer sus servicios de distribución

71 V., en general, CG IV, arts. 59-62; PA I, arts. 68-71.

72 Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, (IV) Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, CICR, Ginebra, 1958, (de aquí en adelante, Comentario del CG IV), art. 10, pp. 96-97.

73 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y PA Bruno Zimmermann (eds.), *Comentario de los Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, CICR, Ginebra, 1987 (de aquí en adelante, Comentario del PA I), art. 81, párrs. 3337-3338.

de ayuda y asistencia a los necesitados. Esta cláusula fue agregada expresamente para disipar la percepción de la “prestación de servicios de caridad [...] como [...] un intento inadmisibles de injerencia en los asuntos internos del Estado” en cuyo territorio se desarrolla el conflicto<sup>74</sup>. El agregado de esta cláusula constituyó el fundamento jurídico para la prestación de servicios por parte del CICR y las ONG. Asimismo, con ella se hace hincapié en que la prestación de ayuda humanitaria debe ser imparcial y no debe estar guiada por la política del conflicto sino por el único propósito de aliviar el sufrimiento<sup>75</sup>.

Mediante declaraciones públicas y la elaboración de un código de conducta, las organizaciones humanitarias buscaron minimizar el riesgo de que se las percibiera como un instrumento militar. De esta forma, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG aprobado en 1996 insta a las ONG y otros actores humanitarios a conservar un alto grado de independencia y a cumplir con el DIH en tiempos de conflicto armado<sup>76</sup>. El Código recuerda la obligación de los miembros de la comunidad internacional de ofrecer asistencia humanitaria “donde se la necesite”<sup>77</sup>.

De acuerdo con el DIH, el ofrecimiento de ayuda no es visto ni debe ser visto como un “acto político o partidario” y la distribución de la ayuda debe hacerse sobre la base de “la necesidad solamente”<sup>78</sup>. Las organizaciones humanitarias no deben actuar como instrumentos de la política exterior de los gobiernos: los signatarios del Código de conducta han de formular sus propias políticas independientes y actuar de manera estrictamente humanitaria y no “como instrumentos de la política exterior de los gobiernos donantes”<sup>79</sup>. Junto con el rechazo de la comunidad humanitaria y las preocupaciones legítimas acerca del riesgo de militarizar la ayuda, existen muchas razones para replantear el modo de ejecutar las operaciones de contrainsurgencia y la estrategia de ganar “mentes y corazones”. Queda claro que la asistencia humanitaria de corto plazo debe brindarse teniendo en cuenta la necesidad, sin discriminación adversa y desvinculada de la estrategia militar. Aun así, estos principios pueden encontrar cierta resistencia en quienes formulan las políticas y las estrategias militares, que creen que el uso de la asistencia humanitaria para “ganar mentes y corazones” es indispensable para el éxito de la contrainsurgencia en Afganistán y en otros países. La reconsideración de este enfoque podría estar justificada, sin embargo, pues los primeros indicios parecen sugerir que, en la práctica, “ganar mentes y corazones” no ha funcionado como estrategia ni en Irak ni en Afganistán.

74 Comentario del CG IV, nota 72 *supra*, art. 3 común, p. 41.

75 *Ibíd.*

76 Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG), disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p1067.htm> (consultado en diciembre de 2011).

77 *Ibíd.*, párr. 1.

78 *Ibíd.*, párrs. 1 y 2.

79 *Ibíd.*, párr. 4.

## ¿Sirve la asistencia humanitaria para “ganar mentes y corazones”?

Como se comentó anteriormente, los promotores de la contrainsurgencia en Afganistán han propuesto que las mentes y los corazones se ganan aunando la labor civil y la militar y permitiendo que la asistencia humanitaria de corto plazo forme parte de las operaciones militares, lo cual implica un rechazo de la noción del espacio humanitario independiente verdaderamente neutral en los conflictos<sup>80</sup>. Si hubiese al menos alguna evidencia de que en Afganistán y en Irak la militarización de la ayuda contribuyó a disminuir la violencia, facilitar el acceso a los necesitados y, en definitiva, aliviar el sufrimiento y propiciar la dignidad de la población, entonces habría que reconocer que la apropiación de la distribución de ayuda por los militares no necesariamente es totalmente negativa, a pesar de la resistencia de la comunidad humanitaria y el evidente menoscabo de ciertos principios fundamentales del DIH. El argumento con mayor consenso sería que las nuevas modalidades bélicas y los nuevos enemigos exigen enfoques distintos de los que predominaron tras la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, hasta ahora, los resultados de las últimas investigaciones parecen apuntar en otra dirección: la estrategia de “ganar mentes y corazones” mediante la distribución de ayuda y socorro de corto plazo no ha tenido un éxito rotundo en el control de la insurrección ni ha demostrado ser beneficiosa para la población civil.

### La militarización de la ayuda no sirve para “ganar mentes y corazones”

El principal foco de la contrainsurgencia está puesto en modificar el entorno de modo tal de privar a los insurrectos del apoyo de la población local. Un componente crucial para el éxito es asegurarse de eliminar la percepción negativa que pueda tener el gobierno local. Para ello, es necesario crear las condiciones necesarias en materia de seguridad, desarrollo, vigencia del estado de derecho y buena gobernanza. Para las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN que operan en Afganistán, el objetivo último debería ser llevar estabilidad y seguridad a las comunidades, y debilitar así a la insurrección. Sus acciones no deberían centrarse únicamente en la legitimación de su papel y su presencia en territorio extranjero<sup>81</sup>. Desde el punto de vista operacional, la prueba definitiva es, entonces, si la distribución de ayuda y asistencia por parte de los militares, sea en el corto, mediano o largo plazo, ha servido para lograr ese objetivo.

En rigor de verdad, sería empíricamente difícil y posiblemente prematuro sacar conclusiones concretas de la “larga guerra” de Afganistán. Sin embargo, en el

80 Se entiende por espacio humanitario el espacio necesario para que las agencias humanitarias y de socorro puedan actuar con eficacia en situaciones de conflicto. Sin embargo, no hay una definición consensuada del término.

81 V., por ejemplo, las opiniones atribuidas al general británico Sir Gerald Templar en “Report on Wilton Park Conference 1022: winning ‘hearts and minds’ in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations”, 11 al 14 de marzo de 2010, p. 6, disponible en línea en <http://www.eisf.eu/resources/library/1004WPCReport.pdf> (consultado en diciembre de 2011).

último tiempo, han surgido cada vez más trabajos de investigación que tienden a sugerir que, a grandes rasgos, las iniciativas de desarrollo y de mejora de la situación económica han incrementado la seguridad y aumentado el apoyo al gobierno local, con lo que parecen reivindicar el enfoque de “mentes y corazones” de la contrainsurgencia. No obstante, cualquier grado de éxito ha disminuido tanto en eficacia como en duración, especialmente si ha sido fruto de las actividades de las fuerzas internacionales.

Un estudio sobre la economía de la contrainsurgencia en Irak da a entender que existe una correlación entre el mayor gasto en ayuda y programas de desarrollo y la disminución de la violencia. Asimismo, en él se observa que esto puede haber coincidido con el incremento de las tropas estadounidenses en 2007<sup>82</sup>. Otro estudio sobre Afganistán concluye que hay una relación evidente entre la mejora de la situación económica y la actitud hacia el gobierno afgano<sup>83</sup>. Sin embargo, los autores observan que esto no se tradujo en mejoras observables en materia de seguridad. Es interesante notar que los programas que parecían tener un efecto positivo significativo en la “percepción del bienestar económico” y “las actitudes de la población civil hacia el gobierno nacional y el gobierno local” y las ONG eran aquellos suministrados por el gobierno afgano y no los de las fuerzas internacionales<sup>84</sup>. Los resultados no difieren demasiado de lo que aseguraba T. E. Lawrence hace casi cien años acerca de que lo mejor era dejar que se hicieran cargo las autoridades locales:

No intentes hacer demasiado con tus propias manos. Mejor que los árabes lo hagan medianamente bien y no que tú lo hagas perfectamente. Es su guerra, y tú has de ayudarlos, no ganar la guerra por ellos. Y además, en realidad, según las muy extrañas condiciones árabes, en la práctica, tu labor nunca será tan buena como crees<sup>85</sup>.

A pesar del relativo éxito de la ayuda y de los programas de desarrollo de mediano y largo plazo, en los pocos trabajos de investigación realizados hay muy poca o ninguna evidencia de que las iniciativas de asistencia humanitaria de corto plazo implementadas por las fuerzas internacionales hayan sido beneficiosas para la estrategia general de contrainsurgencia, en especial en Afganistán. Esto es así a pesar de que los responsables políticos y los militares de la coalición consideran la estrategia de ganar mentes y corazones como eje de las operaciones de contrainsurgencia en Afganistán y de los inmensos esfuerzos realizados desde 2008 para

82 Elin Berman, Jacob N. Shapiro y Joseph H. Felder, “Can hearts and minds be bought? The economics of counterinsurgency in Iraq”, en *Journal of Political Economy*, vol. 119, N.º 4, agosto de 2011, pp. 766-819.

83 Andrew Beath, Fotini Christia y Ruben Enikolopov, “Winning hearts and minds? Evidence from a field experiment in Afghanistan”, MIT Political Science Department Working Paper N.º 2011-14, pp. 2-3, 20, disponible en línea en [http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT\\_WinningHeartsandMinds.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT_WinningHeartsandMinds.pdf) (consultado en diciembre 2011).

84 *Ibid.*, pp. 11 y 20.

85 T. E. Lawrence, “The 27 articles of T. E. Lawrence”, en *Arab Bulletin*, 20 de agosto de 1917, disponible en línea en [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_27\\_Articles\\_of\\_T.E.\\_Lawrence](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence) (consultado en diciembre de 2011).

alejarse a la población local de la insurrección. Se han propuesto distintos factores para explicar el evidente fracaso: la estrategia de la coalición se ha centrado en la aceptación de las fuerzas de la ISAF en lugar de generar apoyo al gobierno; el uso de la fuerza militar no es compatible con ganar mentes y corazones; tratar de ganar mentes y corazones puede provocar desdén y aumentar la inseguridad.

Aunque las cifras exactas son difíciles de encontrar, se destinaron millones de dólares a iniciativas de corto plazo y de impacto inmediato para tratar de conseguir apoyo y debilitar así a la insurrección<sup>86</sup>. Sin duda, la ayuda humanitaria prestada por las fuerzas armadas como parte de la estrategia de contrainsurgencia, en muchos casos bienintencionada, puede acarrear ciertos beneficios de corto plazo *in situ* para los militares y granjearles la gratitud de la población beneficiada. De hecho, en un informe publicado en 2012 por el Feinstein International Center que estudia la relación entre ayuda y seguridad en cinco provincias afganas, se asegura que los oficiales informaron que en “algunas zonas, los proyectos de ayuda administrados por los militares pueden haber traído beneficios de seguridad en el corto plazo, al menos en lo que respecta a la protección de la fuerza”<sup>87</sup>. Acerca de este tema, un oficial de cooperación civil-militar afirma que “en el corto plazo, esto evita los ataques a las patrullas, de modo que las ONG pueden operar, lo que contribuye a reforzar la seguridad en el largo plazo”<sup>88</sup>. En el mismo estudio, se observa que, en otras dos provincias, los militares consideraban que esos proyectos salvaban vidas, porque la comunidad local estaba más dispuesta a brindar información sobre artefactos explosivos improvisados (AEI) y las fuerzas armadas podían acceder con mayor facilidad a las aldeas<sup>89</sup>.

Sin embargo, aunque los proyectos de ayuda administrados por las fuerzas armadas pueden servir en el plano táctico por facilitar cierta interacción entre las fuerzas internacionales y la comunidad local para llevar a cabo “tareas de inteligencia y contar con informantes locales”, el resultado estratégico general a largo plazo es mínimo<sup>90</sup>. Como explica Kilcullen con impecable lógica: “En la contrainsurgencia, la gratitud dura hasta que se pone el sol y llegan los insurrectos diciendo: ‘¿Estás de nuestro lado, verdad? Si no estás con nosotros, estás muerto’”<sup>91</sup>.

Asimismo, según otros trabajos de investigación recientes, en las operaciones de contrainsurgencia como las que se han llevado a cabo en Afganistán e Irak, los incentivos y las concesiones de corto plazo no necesariamente van acompañados

86 Según el Feinstein International Center, se destinaron cerca de 2.640 millones de dólares sólo a través del Programa de respuesta en emergencias de comandantes para los Equipos de Reconstrucción Provincial. V. Paul Fishstein y Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, enero de 2012, Feinstein International Center, Tufts University, p. 6, disponible en línea en <http://sites.tufts.edu/feinstein/files/2012/01/WinningHearts-Final.pdf>.

87 *Ibid.*, p. 54.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

90 “Report on Wilton Park Conference 1022”, nota 81 *supra*, p. 2.

91 Citado en George Packer, “Knowing the enemy: can social scientists redefine the ‘war on terror?’”, en *The New Yorker*, 18 de diciembre de 2006, disponible en línea en [http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa\\_fact?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa_fact?currentPage=all) (consultado en diciembre de 2011).

de una estrategia de transformación de largo plazo con el propósito de implementar la buena gobernanza y mecanismos jurídicos sustentables y duraderos<sup>92</sup>. Esto se aplica especialmente a potencias como Estados Unidos y la OTAN, que combaten en el extranjero. No sólo deben sobreponerse a la percepción negativa que generan por ser fuerzas invasoras sino que también deben ocuparse de contribuir a la buena gobernanza local. De acuerdo con el Instituto RAND, en contextos como el de Afganistán, la asistencia prestada por Estados Unidos podría generar beneficios de corto plazo para la seguridad de las fuerzas de ese país, pero no “sirve demasiado para incrementar el apoyo popular en la nación anfitriona. De hecho, cuando el gobierno nacional no se caracteriza por un buen desempeño, la asistencia de Estados Unidos puede ir en detrimento de ese gobierno”<sup>93</sup>.

Como ejemplo de aspectos problemáticos, un informe de 2011 redactado por el Feinstein International Center cita los Proyectos de Impacto Rápido (PIR) utilizados por las fuerzas británicas y los ERP que actuaban en la provincia de Helmand en 2008. Los PIR estaban incorporados en el “enfoque para la generación de consenso”, según el cual con los proyectos de asistencia se “podría ‘comprar’ la lealtad de los afganos”<sup>94</sup>. Los proyectos de implementación inmediata contemplaban la hospitalidad, los pagos de buena voluntad y la construcción rápida y en pequeña escala. En el informe, se observa que esos proyectos fracasaron porque estaban, en parte, “teñidos por expectativas de un optimismo poco realista”<sup>95</sup>. Una mezcla de incoherencia de los ERP, falta de intervención de la comunidad local en los proyectos y corrupción de funcionarios del lugar evitó que se cumpliera el propósito original de generar consenso y, en algunos casos, incluso diluyó cualquier efecto positivo que pudieran tener los PIR<sup>96</sup>.

En su informe de seguimiento de 2012, acerca de la ayuda, la seguridad y las acciones para ganar “mentes y corazones” en cinco provincias afganas, el Feinstein International Center realizó observaciones similares sobre corrupción y distribución inequitativa de la ayuda. En el informe, se menciona que las comunidades locales también creían que eran preferibles los grandes proyectos de infraestructura a los de pequeño alcance, que no contribuían en nada al desarrollo de Afganistán. Con los proyectos de mayor envergadura, se creaba empleo y se estimulaba la economía local, con lo cual mejoraba la seguridad<sup>97</sup>. Del mismo modo, en su informe sobre conflicto y ayuda en Afganistán, el ICG considera que cualquier posibilidad de éxito y estabilidad a largo plazo requiere el fortalecimiento institucional y la mejora del “empleo, la seguridad, la justicia y la gobernanza”. Para el ICG, asociar la ayuda a los objetivos de la contrainsurgencia “distorsionó la percepción de la ayuda y las condiciones en las que se distribuye”<sup>98</sup>.

92 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. 94.

93 *Ibid.*, p. 92.

94 S. Gordon, nota 52 *supra*, p. 42.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, pp. 42-43.

97 P. Fishstein y A. Wilder, nota 86 *supra*, pp. 42-51.

98 International Crisis Group, nota 46 *supra*, VI Conclusión.

## “Ganar mentes y corazones” en Afganistán: ¿más perjuicios que beneficios?

Para algunos observadores, incluido un coronel del Ejército de Estados Unidos, la estrategia de “ganar mentes y corazones distorsiona el foco” de las tareas de contrainsurgencia de Estados Unidos en Afganistán; si el “objetivo es retirarse de Afganistán”, las fuerzas estadounidenses sólo deben “mantener una buena relación con los ciudadanos” y crear “esperanza” en el futuro y “confianza” en la capacidad de las autoridades afganas. Son éstas últimas las que deben ganar las mentes y los corazones<sup>99</sup>.

A pesar de las críticas, los estrategas de la contrainsurgencia podrían pensar que cualquier opinión favorable y toda cooperación de la población local, por mínima que sea, es mejor que nada. Y, según ellos, si hay posibilidad de algún beneficio, los militares deberían continuar con los programas “humanitarios” para generar consenso. Esto, sin embargo, podría tener un costo. Si el foco de la contrainsurgencia está puesto en conseguir apoyo para el gobierno local y crear un entorno seguro y económicamente factible, ¿habría que continuar con los programas militarizados de ayuda humanitaria de corto plazo que no responden a estos objetivos generales?

Otra pregunta que los estrategas deberían hacerse es si, en la práctica, los soldados pueden ganar las mentes y los corazones de una población local hostil y poco receptiva. Uno de los apéndices de “Tactics in Counterinsurgency”, publicado por el Ejército de Estados Unidos, destaca esta tensión inherente al papel de las fuerzas armadas en la tarea de ganar mentes y corazones como parte de la contrainsurgencia:

Cuando uno se establece en su sector, la tarea principal consiste en armar redes de confianza. A eso hace referencia la frase “mentes y corazones”, que tiene dos elementos diferentes. “Corazones” se refiere a persuadir a las personas de que la satisfacción de sus intereses está relacionada con el éxito de uno; “mentes” implica convencerlos de que uno puede protegerlos y que resistirse es inútil. *Nótese que ninguno de los dos conceptos tiene nada que ver con caerles bien*<sup>100</sup>.

Del mismo modo, el documental *Restrepo* plasma adecuadamente el desafío que implica ganarse las mentes y los corazones de una población en un entorno particularmente hostil: el valle de Korengal, en Afganistán. Con las hostilidades aún en curso y con la necesidad de usar la fuerza para derrotar a los insurrectos, ¿se puede esperar que los soldados implementen una estrategia eficaz de “ganar

99 Coronel John M. Spitzer, “Counterinsurgency in Afghanistan: lessons learned by a brigade combat team”, en *Military Review*, enero-febrero de 2011, pp. 73-74, disponible en línea en [http://usac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20110228\\_art012.pdf](http://usac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20110228_art012.pdf) (consultado en diciembre de 2011).

100 Departamento del Ejército de Estados Unidos, “Tactics in Counterinsurgency”, Manual de Campo 3-24.2, abril de 2009, Apéndice C: “Twenty-eight articles: fundamentals of company-level counterinsurgency”, p. C-4, punto 13; el subrayado es nuestro.

mentes y corazones”<sup>101</sup>? En el documental, uno de los oficiales explica, después de una *shura* semanal, que los intentos de las fuerzas de Estados Unidos por ganarse la confianza de la población local quedan desarticulados ante la muerte de civiles provocada por su propia acción armada. En otra parte del documental, una conversación por radio entre dos soldados revela lo que piensan de las acciones para “ganar mentes y corazones”. Un soldado menciona la estrategia y el otro replica: “Sí, los dejaremos sin corazón y sin mente”<sup>102</sup>.

Más sobrecogedor aún es el testimonio de otro soldado, que explica con absoluta sinceridad que “eso de las mentes y los corazones no sirve para nada” y añade que, como soldados de infantería, no están entrenados para implementar esa estrategia:

Eso de ir y hacerse el amigo no va... Sobre todo, cuando tenemos a los afganos poniendo bombas, AEI, en la carretera, escupiéndonos y gritándonos ‘infeles’ y todo eso... Las mentes y los corazones quedan descartados cuando ves a un tipo que te dispara y pone a su mujer y a sus hijos como escudos... porque sabe muy bien que no le vas a devolver los disparos ... O ese otro que viene, te da la mano, se lleva las diez bolsas de arroz que le llevamos, los útiles escolares, los abrigos, y en cuanto se aleja por la montaña se da vuelta y te arroja una granada, y al día siguiente baja con sus cabras y te sonrío como si nada hubiera pasado. Me importan una m... su corazón y su mente<sup>103</sup>.

El documental muestra claramente que ni la población local ni los militares parecen convencidos de que una estrategia de “mentes y corazones” pueda funcionar. Para los pobladores, es una cuestión de confianza; no entienden que los soldados estadounidenses les den de comer con una mano y les disparen con la otra. Para los soldados, queda la frustración y cierto cinismo por su doble papel en la contrainsurgencia.

Además de los problemas prácticos, lo que debería ser más preocupante para quienes creen firmemente en la utilidad de ganar mentes y corazones son los recientes indicadores que revelan que, en términos generales, prestar ayuda como parte de una estrategia de contrainsurgencia puede en realidad acarrear inseguridad y cierta desestabilización. En el informe del Feinstein International Center de 2012, hay indicadores que muestran que los proyectos de asistencia podían causar “tensiones y conflictos” porque eran “percibidos como elementos que reforzaban la desigualdad y contribuían a crear la imagen de vencedores y vencidos”<sup>104</sup>. En el informe, se observa que mientras que, en algunas regiones, habría mayor receptividad para crear zonas seguras para proyectos de asistencia, otras podrían causar problemas para evitar la

101 Sebastian Junger y Tim Hetherington (dirs.), *Restrepo*. V. <http://restreptomovie.com> (consultado en diciembre de 2011).

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*, y vídeo específico del oficial Kyle Steiner sobre “corazones y mentes”, disponible en línea en <http://www.youtube.com/watch?v=ik9dVd5IutM> (consultado en diciembre de 2011).

104 P. Fishstein y A. Wilder, nota 86 *supra*, p. 61.



supervisión de proyectos existentes. Para los operadores de la contrainsurgencia, debería ser más importante aún el comentario de los entrevistados acerca de que una buena estrategia para atraer proyectos de ayuda “sería hacer un poco de ruido para dar a entender que los insurgentes estaban operando en la zona y que se necesitaba algo de actividad para ‘ganar mentes y corazones’”<sup>105</sup>. Aparecen citas de comentarios de funcionarios internacionales de programas de asistencia que aseguran que, en ciertas comunidades, era frecuente escuchar la “frase ‘queremos desarrollo’” como una amenaza<sup>106</sup>. Si bien las partes relevantes del informe no distinguen entre proyectos de creación de consenso de corto plazo y programas de desarrollo de mediano y largo plazo, las cuestiones analizadas deberían tenerse en cuenta en las regiones donde la ayuda sea utilizada por los militares y los dirigentes políticos para granjearse la gratitud y la aceptación de las comunidades locales.

Aunque las conclusiones que se extraen de las primeras investigaciones no son exhaustivas y seguramente requerirán estudios complementarios cuando las fuerzas de la coalición abandonen Afganistán, no parece haber demasiada evidencia que permita concluir que los proyectos de ayuda de corto plazo administrados por Estados Unidos y sus aliados hayan contribuido de manera significativa a la estabilidad en el país. En cambio, cada vez más trabajos de investigación indican que los proyectos de ayuda y desarrollo que forman parte de la estrategia de contrainsurgencia se consideran ineficaces e incluso contraproducentes para la estrategia en su conjunto.

No obstante, los operadores de la contrainsurgencia podrían replicar que, en ausencia de datos empíricos, los beneficios de corto plazo para la inteligencia y la seguridad de los soldados en el terreno aun así superan la falta de medidas globales de estabilización y que, por lo tanto, el uso que se hace de la ayuda humanitaria como parte de la estrategia de contrainsurgencia todavía es defendible. Persistir en esta actitud llevaría a perpetuar las tensiones con la comunidad humanitaria y, además, daría origen a un conflicto continuo con los principios fundamentales del DIH. ¿Vale la pena, realmente? En la formulación de doctrinas y estrategias para futuros conflictos, ¿los militares y los políticos no deberían reconsiderar los costos y los beneficios de la militarización de la ayuda en las operaciones de contrainsurgencia?

## ¿Hay futuro para la contrainsurgencia?

Predecir el futuro de los conflictos trasciende los objetivos de este artículo, pero parecería que, como lo demuestra el modelo de Afganistán, los conflictos que surgen de las actividades de contrainsurgencia disminuirán en las próximas décadas. De hecho, la concepción estratégica de Estados Unidos y de otras grandes potencias militares parece indicar que las guerras totales convencionales están llegando a su fin y que, en su lugar, en el futuro previsible habrá guerras expedicionarias entre poblaciones locales, con algunas operaciones de contrainsurgencia<sup>107</sup>.

105 *Ibid.*, p. 64.

106 *Ibid.*

107 V. Thomas Rid y Thomas Keane, “Counterinsurgency in context”, en T. Rid y T. Keane, nota 5 *supra*, pp. 255-260.

Según el Departamento de Defensa de Estados Unidos, se espera un “panorama de seguridad complejo e incierto en el que la velocidad del cambio seguirá yendo en aumento”<sup>108</sup>. Esto se verá acompañado del “surgimiento de nuevas potencias, la creciente influencia de actores no estatales, la propagación de armas de destrucción masiva y de otras tecnologías diseñadas para la destrucción, y una serie de tendencias emergentes y duraderas” que representarán grandes problemas para el orden internacional en el futuro<sup>109</sup>. Del mismo modo, en su Reseña Nacional de Seguridad, el gobierno británico pinta un complejo panorama para los próximos años:

Los conflictos entre Estados no desaparecerán, pero su naturaleza está cambiando. Las tácticas asimétricas, como las acciones económicas, cibernéticas y por procuración en lugar de la confrontación militar directa, jugarán un papel cada vez más importante, en la medida en que los adversarios estatales y no estatales busquen superar a quienes tienen un mayor poderío militar convencional<sup>110</sup>.

En su informe de 2011 sobre el derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos, el CICR también señala el predominio de conflictos armados no internacionales caracterizados por la falta de distinción entre confrontaciones ideológicas y no ideológicas y por una mayor duración<sup>111</sup>.

Con respecto a los temas específicos de la contrainsurgencia y el contraterrorismo, Estados Unidos no considera estas acciones como “fenómenos transitorios o anómalos en el panorama de la seguridad”<sup>112</sup>. En cambio, el Departamento de Defensa se refiere a un “futuro incierto” en el cual “grupos extremistas violentos, con o sin apoyo estatal, continuarán sembrando la inestabilidad y desafiando los intereses de Estados Unidos y sus aliados”<sup>113</sup>. Sin embargo, el Departamento no piensa que la contrainsurgencia sea la respuesta a estas amenazas; la renuencia a utilizarla es comprensible si, como anuncia Kilcullen, la lucha contra Al Qaeda será un conflicto prolongado, de varias generaciones, que durará entre 50 y 100 años, con altibajos en el nivel de violencia<sup>114</sup>.

108 Departamento de Defensa de Estados Unidos, *Quadrennial Defense Review Report*, febrero de 2010, p. 5, disponible en línea en <http://www.defense.gov/qdr/> (consultado en diciembre de 2011).

109 *Ibid.*

110 Gobierno del Reino Unido, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, octubre de 2010, p. 16, disponible en línea en [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191634.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf) (consultado en diciembre de 2011). El Reino Unido también persigue la prevención y la acción civil en lugar de la intervención militar en futuros conflictos y zonas de inestabilidad: “con el fin de llevar la estabilidad a esos países, nosotros [el Reino Unido] aumentaremos considerablemente el apoyo a la prevención de los conflictos y a la reducción de la pobreza. Haremos llegar ese apoyo a través de un abordaje integral que aúne nuestros recursos diplomáticos, de desarrollo, de defensa y de inteligencia”, *ibid.*, p. 44.

111 CICR, Informe Desafíos, nota 35 *supra*, pp. 5-6.

112 Departamento de Defensa de Estados Unidos, nota 108 *supra*, p. 20.

113 *Ibid.*

114 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 284.

Parecería, entonces, que el camino que hay por delante no estará hecho de acciones de contrainsurgencia que impliquen una gran presencia militar en el terreno, como ha ocurrido en Afganistán y en Irak. Esa opinión goza de un amplio consenso, habida cuenta de la duración aparentemente indefinida de los conflictos contra insurrectos radicalizados y el limitado éxito de las estrategias de contrainsurgencia recientes. Según el Instituto RAND, “no existe una base empírica para asegurar el éxito de la contrainsurgencia junto con una intervención militar extranjera a gran escala. Si hubiera una correlación entre intervención militar extranjera a gran escala y contrainsurgencia exitosa, ésta sería negativa<sup>115</sup>. Más aún, “la participación militar extranjera a gran escala es, como mínimo, improductiva y, en el peor de los casos, contraproducente” en contextos de contrainsurgencia<sup>116</sup>. Kilcullen sostiene que, en el futuro, deberían evitarse las intervenciones militares unilaterales a gran escala en el mundo islámico<sup>117</sup>.

Las lecciones aprendidas de la contrainsurgencia en Irak y Afganistán, así como la experiencia adquirida en este sentido por Estados Unidos y el Reino Unido, y por Francia en otros países, han llevado a reconocer poco a poco que para derrotar a los insurrectos será necesaria más participación “civil” y menos participación militar, en especial, cuando la insurrección local recibe apoyo externo. Por lo tanto, existe un consenso cada vez mayor acerca de que el papel de las fuerzas armadas debe reservarse para las funciones coercitivas convencionales. Además, es probable que las fuerzas armadas de Estados Unidos y el Reino Unido se vean afectadas por recortes de presupuesto, por lo que será necesario reducir y simplificar las capacidades defensivas. Jeh Johnson, asesor jurídico del Departamento de Defensa de Estados Unidos, confirma este cambio estructural y hace referencia a los ajustes económicos:

Nosotros [Estados Unidos], en estos tiempos de austeridad, hemos adoptado un plan para transformar las fuerzas armadas en un cuerpo más ágil, flexible, fácil de desplegar y tecnológicamente avanzado, mediante la reducción del número de activos del Ejército y del Cuerpo de Marines y el recorte de 487 mil millones de dólares en los próximos diez años<sup>118</sup>.

Como consecuencia, desde el punto de vista operacional, los militares deberán ser más selectivos e inclinarse por “acciones directas contra objetivos muy valiosos en áreas remotas o pobladas; operaciones clandestinas; ataques precisos” y no operaciones difusas para ganar “mentes y corazones”<sup>119</sup>.

115 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. 243.

116 *Ibid.*, p. 244.

117 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 269.

118 Conferencia ofrecida por Jeh Charles Johnson, asesor jurídico del Departamento de Defensa, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale, “National security law, lawyers and lawyering in the Obama Administration”, 22 de febrero de 2012, disponible en línea en <http://www.cfr.org/national-security-and-defense/jeh-johnsons-speech-national-security-law-lawyers-lawyering-obama-administration/p27448> (consultado en diciembre de 2011).

119 Informe RAND, nota 11 *supra*, p. xviii.

En lugar de grandes intervenciones militares, Kilcullen propone como *modus operandi* intervenciones menos intrusivas y más indirectas, apoyadas en la asociación con autoridades, servicios de seguridad y figuras relevantes de la sociedad civil en el ámbito local. En su opinión, habría que inclinarse por las agencias civiles y no por las fuerzas militares, y por las fuerzas nacionales más que por las internacionales<sup>120</sup>. Similares recomendaciones hace el Instituto RAND, que propone desarrollar capacidades de contrainsurgencia completas y equilibradas, con mayor presencia de agencias civiles y con el foco puesto en el fortalecimiento de la capacidad de seguridad a nivel local<sup>121</sup>. Con la reducción de la actividad militar en la contrainsurgencia en el futuro, las agencias civiles en el terreno deberán contribuir a desarrollar las capacidades del gobierno local, ayudar a que éste sea más inclusivo y capaz de dar una respuesta eficaz a las necesidades de la población<sup>122</sup>.

En el caso particular de Estados Unidos y el Reino Unido, la atención deberá centrarse en la prevención y en atacar las causas socioeconómicas de la inestabilidad para reducir los riesgos de aparición de conflictos. Y cuando tengan que actuar las fuerzas armadas, la concepción de las intervenciones militares futuras en terceros países parece apuntar a las incursiones rápidas en zonas hostiles, con mayor participación de las fuerzas locales y uso de vehículos automáticos no tripulados, como los drones. Las operaciones de contrainsurgencia en las que participan militares no desaparecerán, pero muy probablemente serán más limitadas y distintas de las actuales. Se instará a los militares a regresar a su función tradicional de neutralización del “enemigo” mediante el uso de la fuerza y se los relevará del papel que se les asignó en Afganistán y en Irak en las operaciones para ganar “mentes y corazones”.

De aplicarse en el futuro el modelo aquí descrito, se espera que haya menor manipulación en la distribución de la ayuda humanitaria con fines militares. Luego, si los resultados son los esperados, podrá mantenerse el espacio humanitario neutral independiente y la distribución de ayuda y socorro se realizará según las necesidades y no como parte integral de la estrategia militar.

## Conclusiones

Si la contrainsurgencia ha llegado para quedarse, sea cual fuere su modalidad, mientras van mermando las operaciones ejecutadas por las fuerzas de Estados Unidos y de la coalición en Afganistán, será interesante analizar las lecciones que

120 D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, nota 13 *supra*, p. 283. El autor también señala que cualquier apoyo militar debería centrarse en corregir la mala gobernanza, la falta de desarrollo y la corrupción institucional, todas cuestiones que dan motivo a la actuación de los insurgentes. Eso sólo se puede lograr a través de la cooperación integral con organismos de ayuda, organizaciones solidarias, educadores, departamentos de asuntos exteriores y Estados (*ibíd.*, p. 289).

121 Informe RAND, nota 11 *supra*, pp. 83-84, 351-353. Nótese que algunos autores proponen abordajes similares para el conflicto de Somalia. El retiro constructivo y la participación merecida son sólo dos teorías que se han propuesto y que implican soluciones civiles en lugar de militares, y locales en lugar de internacionales. V. Bronwyn Bruton y J. Peter Pham, “How to end the stalemate in Somalia”, en *Foreign Affairs*, 30 de septiembre de 2011, disponible en línea en <http://www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia> (consultado en diciembre de 2011).

122 *Ibid.*, pp. 363-365.

pueden extraerse de la experiencia de integrar las actividades humanitarias y militares dentro de las operaciones de contrainsurgencia. La investigación y la práctica han demostrado que siempre se espera que las operaciones de contrainsurgencia se adapten a la mejor manera de neutralizar las acciones de los insurrectos. Parece también que una estrategia fundada en “ganar mentes y corazones”, con la asistencia humanitaria como parte del conjunto de herramientas disponibles, no necesariamente es favorable al objetivo militar general. En el mejor de los casos, sirve para ganarse la gratitud de la comunidad local a corto plazo, que se disipa en poco tiempo; en el peor de los casos, podría resultar contraproducente para la estrategia general.

Desde el punto de vista de la acción humanitaria, se espera que los responsables de planificar las acciones militares de contrainsurgencia sean plenamente conscientes de los riesgos vinculados con el uso de la ayuda humanitaria como parte de la estrategia militar para ganar mentes y corazones. Las serias preocupaciones de las organizaciones humanitarias deberían tenerse en cuenta desde una perspectiva tanto jurídica como práctica. La integración de las tareas humanitarias y los objetivos militares puede poner en riesgo a los actores humanitarios, quienes, a los ojos de los insurrectos, son cómplices de las potencias “invasoras” extranjeras. Si los actores humanitarios no pueden desempeñar sus funciones con eficacia en regiones que necesitan desesperadamente recibir ayuda, se agrava el sufrimiento de los civiles necesitados y eso puede, a su vez, generar una mayor inestabilidad. En palabras del director de Actividades Operacionales del CICR:

Habida cuenta de lo que se arriesga, creo que es esencial que quienes toman decisiones a nivel político y militar tengan en cuenta las consecuencias considerables que cabe prever del hecho de hacer de la ayuda humanitaria parte integrante de las operaciones de contrainsurgencia. Por su parte, las organizaciones humanitarias deben debatir, de manera más crítica consigo mismas y con honradez, sobre las consecuencias de sus elecciones. Asimismo, deben decidir con autenticidad cómo desean realizar sus actividades. Si no lo hacen, la seguridad de los colaboradores humanitarios seguirá socavándose y, con creces, las víctimas de los conflictos armados estarán más aisladas y expuestas a peligros<sup>123</sup>.

Si no se separa la asistencia humanitaria de la estrategia militar en situaciones de conflicto complejas, las organizaciones humanitarias seguirán corriendo el riesgo de que los insurrectos, e incluso la población local, las perciban como instituciones no imparciales ni neutrales que colaboran con la causa de la contrainsurgencia. Si bien, en Afganistán, muchas organizaciones humanitarias han sido capaces de recuperar credibilidad y hacerse con un espacio humanitario imprescindible, el proceso llevó mucho tiempo y estuvo plagado de obstáculos. Como ha demostrado la experiencia, cuando se instala la percepción negativa, es muy difícil revertirla y, con frecuencia, quien paga las consecuencias es la población necesitada.

123 P. Krähenbühl, nota 62 *supra*.

Para los responsables de tomar decisiones políticas y para los estrategas militares, el desafío será incorporar las lecciones aprendidas a la creación de estrategias de contrainsurgencia eficaces en futuros conflictos. Por una serie de razones, queda claro que la apropiación de la ayuda humanitaria para ganar mentes y corazones es controvertida y no está libre de riesgos, y muy probablemente sea ineficaz como estrategia de contrainsurgencia.