

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

Sevilla, 23 de octubre de 2008

Debate de expertos

Seminarios y Jornadas 55/2008

En colaboración con la
Dirección General de Relaciones
Institucionales del Ministerio de Defensa



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

© Fundación Alternativas

ISBN: 978-84-92424-51-1

Depósito Legal: M-57804-2008

La Fundación Alternativas, a través de su Observatorio de Política Exterior Española (Opex), celebró en Sevilla, el 23 de octubre de 2008, el seminario El papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior. Este seminario, en colaboración con el Ministerio de Defensa de España y con el apoyo de la Junta de Andalucía, tenía como objeto reflexionar sobre la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones humanitarias ante grandes catástrofes naturales, como el terremoto de Pakistán de 2005 o el tsunami en el océano Índico. El apoyo militar a operaciones humanitarias, particularmente en lo que concierne a las Fuerzas Armadas españolas, ha sido objeto de intenso debate en los últimos años. La iniciativa de la Fundación, que se enmarca en su afán por promover la cultura de defensa en España, resultaba por ello muy oportuna. Como es habitual en los seminarios de Opex, el encuentro de Sevilla partía, además, de un documento de trabajo que recoge las cuestiones normativas e institucionales, así como experiencias sobre el terreno de diversas fuentes civiles y militares consultadas para el mismo.

Estas páginas contienen el desarrollo de dicho evento, las presentaciones de los diversos ponentes y el debate constructivo que siguió, donde se generaron propuestas concretas para avanzar en la coordinación entre diversos actores de la ayuda humanitaria española. Al final del documento se recogen también contribuciones presentadas con posterioridad al encuentro. El seminario contó en la sesión de la mañana con la presencia, entre otros, del director general de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, Manuel López; el vicepresidente de la Consejería de Gobernación de la Junta, Juan Ignacio Serrano Aguilar; el director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, Joaquín Rivas, y el vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas, Nicolás Sartorius. Asistieron destacadas autoridades del Ejército, así como expertos en la materia (responsables de ONG de cooperación, de servicios de emergencias, etc.).

De la importancia de este evento, celebrado en un marco magnífico, como es el monasterio de la Cartuja, da cuenta su clausura a cargo de la ministra de Defensa, Carme Chacón, y el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, cuyas intervenciones se presentan en la segunda parte.

Borja Lasheras

Coordinador de Seguridad y Defensa del Opex

Relación de invitados

Teresa Agustín, responsable de prensa, Fundación Alternativas.

María Dolores Algora Weber, profesora de Relaciones Internacionales, Universidad San Pablo-CEU.

Lorenzo Álvarez Rojo, ONGD Bomberos sin fronteras, España.

Enrique Ayala, general de brigada del Ejército de Tierra (r), miembro del Consejo Asesor del Opex, Fundación Alternativas.

Mercedes Batiste Iglesias, asesora del director general de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa.

Antoni Bruel i Carreras, coordinador general de Cruz Roja Española.

Katty Cascante, coordinadora del panel de cooperación al desarrollo, Opex, Fundación Alternativas.

Antonio Castro Heras, teniente coronel del Ejército de Tierra, Jefe del Gabinete del director general de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa.

Miguel Costa Berni, coronel, delegado de Defensa en Andalucía.

Fernando Expósito Maestre, presidente del Consorcio Provincial de Extinción de Incendios y vicepresidente primero, Diputación Provincial de Córdoba.

Andrés Fernández Alonso, director de Relaciones Institucionales, División Defensa y Seguridad, EADS.

Mar Fernández-Palacios Carmona, asesora del Departamento de Política Internacional y de Seguridad, gabinete de la Presidencia de Gobierno.

Guillermo García Ferrer, asistente militar del teniente general jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

María Teresa Gibaja Peña, vocal asesora del Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), Presidencia de Gobierno.

María Gómez Escarda, investigadora del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

María José Hernández Velázquez, coordinadora autonómica, Cruz Roja Española-Andalucía.

Borja Lasheras, coordinador del Panel de Seguridad y Defensa, Opex, Fundación Alternativas.

José Antonio Lazuén, director general del Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), Presidencia de Gobierno.

Manuel López Blázquez, director general de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa.

Vicente Medrano García, subdirector general de Emergencias, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

Joaquín Mirkin, director ejecutivo, Fundación Safe Democracy.

Juan Antonio Moliner González, general adjunto al director de Enseñanza del Ejército del Aire.

Belén Montes, responsable de Eventos y Protocolo, Fundación Alternativas.

Almudena Moreno Velasco, responsable autonómica de Cooperación Internacional, Cruz Roja Española-Andalucía.

José Javier Muñoz Castresana, subdirector general, Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa.

Antonio Navarrete Rubio, gerente del Consorcio Provincial de Extinción de Incendios y vicepresidente primero, Diputación Provincial de Córdoba.

Jordi Pedret i Grenzner, portavoz adjunto de la Comisión Asuntos Exteriores, Congreso de los Diputados.

Carlos Rapaport, director gerente de la Fundación Alternativas.

Miguel Rey Pérez, vicepresidente de la ONGD Bomberos sin fronteras, España.

Joaquín Rivas Rubiales, director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo, Junta de Andalucía.

José Emilio Roldán Pascual, jefe de la Unidad Militar de Emergencias.

José Antonio Romero Alés, general, enlace del Ministerio de Defensa con CRE.

Josefa Ruiz Fernández, secretaria general de Salud Pública y Participación, Consejería de Salud, Junta de Andalucía.

José Antonio Saavedra Moreno, director general de Política Interior, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

Manuel Salas Martín, jefe del Servicio de Bomberos, Ayuntamiento de Granada.

Fernando Sanz Tercero, coronel, jefe del Departamento de Investigación y Análisis, EALEDE-CESEDEN, Ministerio de Defensa.

Virgilio Sañudo Alonso, teniente general, jefe de la Fuerza Terrestre de Sevilla.

Nicolás Sartorius, vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas.

Juan Ignacio Serrano Aguilar, viceconsejero, Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.

Laurence Thieux, investigadora del IECAH.


Antonio Valderrábano López, general director de Enseñanza del Ejército del Aire.

Enrique Vega Fernández, coronel, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Pablo Yuste, responsable de Ayuda de Emergencia y Posconflicto de la Oficina de Acción Humanitaria, AECID.

Informe de contenidos

Nicolás Sartorius

 Buenos días, vamos a comenzar, si les parece, este seminario sobre el papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior. Quiero saludarles y agradecer su presencia en nombre de la Fundación Alternativas, que ha organizado este seminario en colaboración con la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa y con el apoyo, que agradezco enormemente, de la Junta de Andalucía. Y saludar muy especialmente a Juan Ignacio Serrano Aguilar, viceconsejero de la Junta, a Manuel López Blázquez, director general de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, y también al teniente general Emilio Roldán, que intervendrá más tarde como relator. Quiero también saludar al relator civil Antoni Bruel Carreras, y a todos los que han aceptado participar en este acto. Nos falta el moderador de la sesión, Joaquín Rivas, pero llegará de un momento a otro.

El documento que hoy Borja Lasheras presentará en este seminario es una colaboración, como decía, entre la Fundación Alternativas y el Ministerio de Defensa, una larga colaboración que tenemos desde hace ya años por la preocupación de nuestra Fundación desde el origen en los problemas de la seguridad y de la defensa de España, en el marco general europeo y global. El documento surgió porque el secretario general de Política de Defensa, Luis Cuesta, nos sugirió que hiciéramos un trabajo sobre este tema, y nos pareció una idea excelente el hacer un documento que sirviera para abrir un debate. Siempre publicamos estos seminarios y todos estos debates, por lo que recogeremos sus aportaciones.

Es evidente que las misiones de nuestras Fuerzas Armadas han evolucionado, se han hecho más amplias y más complejas. Nuestra Constitución habla de su misión tradicional de defender la soberanía, la independencia, la unidad territorial, el orden constitucional, pero todo esto evidentemente se ha ampliado en su interpretación de una manera muy considerable. Tenemos también la Ley Orgánica de Defensa Nacional, etc. Una de estas misiones muy importante es la intervención en grandes catástrofes naturales que afectan a poblaciones, a países enteros, y habíamos observado que en estos casos a menudo se utilizan medios materiales y humanos de carácter militar, puesto que todo el mundo es consciente de que las Fuerzas Armadas son los únicos que cuentan con determinados instrumentos que son enormemente útiles en estas situaciones, y que los civiles muchas veces no tienen capacidades. Capacidades militares aéreas, navales y terrestres, y que, por lo tanto, es necesaria su colaboración.

Pero en esta colaboración, en estas misiones que se realizan fuera de nuestro territorio, intervienen muchas veces otros países, la nación afectada, las Naciones Unidas, la Unión Europea, organizaciones civiles, ONG, etc. Es decir, son muy complejas las situaciones que

se pueden crear, y esto plantea cuestiones nuevas de planificación, de rapidez en la respuesta, de coordinación, de capacidad de decisión, también de mandos, de costes, de relaciones interministeriales, de protocolos que conviene analizar, esto es, una serie de cuestiones que se analizan en el documento que tienen ustedes y que es lo que nos ha llevado a hacer este estudio y este trabajo, puesto que se nos dijo que a veces había dificultades en encajar la parte militar con la parte civil, etc., y que era necesario hacer un estudio. Las Fuerzas Armadas, concluyo, realizan en estas situaciones una función insustituible de gran eficacia, de gran sacrificio, que creo que es enormemente valorada por nuestra sociedad. Y es bueno que se sepa en qué trámites, con qué alcances, con qué condiciones y cuándo deben realizarse este tipo de misiones. Todas estas cuestiones, repito, están abordadas en el documento elaborado por Borja Lasheras y que es motivo de discusión aquí.

Por mi parte, decirles que la Fundación Alternativas seguirá prestando gran atención, como hasta ahora, a todas las cuestiones que afectan a la seguridad y a la defensa de nuestro país que nos parecen absolutamente esenciales. Quisiera agradecerles de nuevo su asistencia, y doy la palabra a Juan Ignacio Serrano Aguilar, viceconsejero.

Juan Ignacio Serrano Aguilar

“ Muchas gracias, Nicolás. Buenos días, señoras y señores, bienvenidos a Andalucía, a Sevilla y a este entorno del monasterio de la Cartuja que creo que es un terreno privilegiado para cualquier acto, y también para uno como este. En primer lugar, quiero excusar a la consejera de Gobernación, Pilar Aguilera, que tenía previsto estar en este acto, pero sus obligaciones ante el Parlamento se lo han impedido, y me ha pedido que la supla yo, gustosamente y con el permiso de ustedes lo hago encantado. Gracias a la Fundación Alternativas y también a la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa por la invitación a la Junta de Andalucía para la colaboración en este acto.

Tiene un especial interés el tener la ocasión de hablar en un foro que va a tratar de un aspecto de la cooperación en un sentido muy amplio, de la cooperación internacional. Ahí tenemos una parte de actuación también de las comunidades autónomas. Cuando llegue el director general tendrán ocasión también de comentar la experiencia andaluza.

En los tiempos que corren, estamos acostumbrados a ver con machacona insistencia cómo esa pretensión de que los conflictos y las emergencias locales son estrictamente locales termina siendo una irrealidad, y al final se nos traslada, tanto por la vía de información como por la vía de la influencia real, que la geopolítica termina afectando todos los acontecimientos. Estas visiones de corto alcance ya se ha visto que son bastante irreales.

Por lo tanto, bastaría con enunciar algunos temas, como, por ejemplo, el cambio climático para que no tuviera que dar muchos más argumentos en favor de la capacidad de incidencia que tienen todos esos acontecimientos aparentemente ajenos y que terminan afectándonos. Hemos visto también cómo estos hechos, lejos de afectar solamente a países que hemos creído con pocos medios o con escasos recursos, han afectado también a países aparentemente con suficiencia para reaccionar. Eso nos hace meditar un poco so-

bre cuál es el alcance real de esa colaboración. A veces por el tamaño de la incidencia, a veces por su especialización –como puede pasar en particular con el riesgo nuclear–, termina siendo un asunto que merece una cierta reflexión. También inciden otras muchas políticas, algunas de las cuales nos afectan a nosotros, como, por ejemplo, el movimiento migratorio, parte de esas cuestiones no son ajenas a esos fenómenos. En definitiva, como todo en seguridad, se concibe de una manera integral o se concibe mal.

Y en ese sentido, la seguridad desde el punto de vista propio, desde el punto de vista de nuestros propios ciudadanos pasa también por un concepto de la seguridad entendida en un sentido global, en el ámbito territorial. Esa reflexión lleva una conclusión que indica que no estamos ante un acto de buena voluntad sino que estamos ante una política que va cobrando una dimensión real en las agendas políticas de las distintas administraciones y también de la Administración andaluza. Una respuesta conjunta significa la necesidad de concertar los medios que haya disponibles, y eso lo saben ustedes mejor que yo; parte primero de una coordinación y luego de una puesta en común de todos los medios sin distinción, sin distinguir entre públicos, privados, militares civiles, propios o ajenos. Eso es un esfuerzo difícil y complejo que necesita, como decía, de una respuesta integral.

Hay otro punto también que creo merece una reflexión, que es donde también tiene una capacidad de incidencia importante la cooperación internacional en un sentido más amplio, y es la política de prevención. Quizá hay ocasiones en que la reacción ante una catástrofe lo único que hace es reflejar un fracaso de la política preventiva. Evidentemente no todo es previsible, no todo se puede afrontar desde la prevención, pero sí minimizar, planificar y organizar. Aquí, como digo, el papel de la cooperación internacional puede resultar vital. En ese sentido, también hay que tener en cuenta el luchar donde se actúa, la visión de lo local. Hay una tendencia también a actuar. Nos pasa un poco a todos en el plano internacional, pero quizá es inevitable que, producida una situación diferente, una catástrofe en una zona debilitada económicamente, se tiende a pensar que lo que hay que hacer es solucionar el problema desde afuera. Nada más lejos de la realidad, hay que hacer un planteamiento también desde la perspectiva de los recursos locales.

Si me permiten una anécdota, está ahora mismo en prensa un anuncio de la cadena Ser con relación a las elecciones americanas, y dice una frase que resulta un poco curiosa: “una Ley de Denver considera ilegal prestar la aspiradora a un vecino”. Se queda uno un poco sorprendido y en letra más pequeña, abajo, dice: “para entender las elecciones en Estados Unidos hay que entender a Estados Unidos”. Yo creo que es una reflexión interesante y que se puede traer aquí a colación de la necesidad de concienciar y concebir la cooperación desde una perspectiva integral, partiendo de la realidad del sitio donde se apoya.

En este foro, además, yo hago gustoso el reconocimiento del papel que las Fuerzas Armadas efectivamente –y coincido con Nicolás en lo que ha comentado– tienen en algunos momentos, de manera bastante insustituible. Han venido a aportar un nivel de profesionalidad y un valor que creo tiene una utilidad que se está demostrando bastante amplia. En ese aspecto, además, a mí no me importa reconocer que desde el punto de vista interno, no en las emergencias exteriores, hemos tenido también ocasión de colaborar con la Unidad Militar de Emergencias y en ocasiones esa colaboración ha resultado crítica. Es decir, lo hablábamos antes, quizá hay un efecto un tanto perverso, porque la ciudadanía espera

que cada vez que se produce algo se mande a la artillería pesada, pero cuando es necesario es muy difícil de sustituir.

En ese aspecto, quiero recordar aquí las palabras que dijo la ministra de Defensa refiriéndose al prestigio internacional y a la valoración ciudadana que tienen las Fuerzas Armadas. Creo que eso es hoy una realidad indiscutible. En primer lugar, no es fruto de la casualidad, eso es fruto del esfuerzo. Por lo tanto, en primer lugar, el reconocimiento para todas esas mujeres y hombres que hoy están en el extranjero, en distintas misiones. Y en segundo lugar, tampoco es gratis; a veces se ha pagado un alto precio y, por lo tanto, también un reconocimiento y gratitud a las personas que han dejado la vida en el empeño. A ellos y a sus familias, es inevitable ese reconocimiento.

Pero a mí me gustaría concluir con una reflexión algo mayor. Esa visión heroica de ese tipo de trabajo es un tanto inevitable, y además hasta razonable, el valor y el arrojo forman parte de este trabajo. Pero confundir la seguridad con valor y arrojo sería, si no una equivocación, sí una simplificación. La base –y ustedes lo saben mejor que yo– de una victoria, y también de un fracaso en este tipo de operaciones, es fundamentalmente la logística. Esa logística tiene detrás un aparato muy importante de muchas mujeres y hombres que trabajan de una manera más callada, más discreta, y que, asimismo, por una parte, necesitan y precisan de ese reconocimiento. Sin embargo, por otra parte, habría que pensar que esa seguridad, como todo, está basada, como un conocimiento, en la profesionalidad, en la capacitación, y por ese motivo lo traigo al hilo precisamente de la jornada que tenemos.

Felicito a los organizadores, me parece una iniciativa muy interesante abrir un foro de debate y de reflexión sobre estos temas. Finalmente, eso debe contribuir a mejorar el conocimiento que ya seguro que es muy profundo en todos ustedes y a facilitar unas jornadas que estoy seguro que serán muy fructíferas para todos. Por mi parte nada más.

Nicolás Sartorius



Muy bien, muchas gracias. Ahora doy la palabra al director general de Relaciones Institucionales de la Defensa, Manuel López Blázquez.

Manuel López Blázquez



Muchas gracias, Nicolás, viceconsejero. Buenos días. Hace un rato comentaba que estoy a punto de fundar una fundación o un grupo que persiga de forma cruel a los que hacen discursos que comienzan con “es para mí un honor”, y que incluyan la frase “marco incomparable”. Cuando a uno le toca intervenir el tercero o el cuarto, al final no le queda más que decir es para mí un honor, marco incomparable, etc. Claro, la clave es decir lo que los demás no puedan decir, porque aquí no hay ningún Director General más que yo. Entonces voy a hablar desde mi punto de vista.

Como seguramente todos los presentes saben, la dirección general de Relaciones Institucionales tiene en el ámbito de la cultura de defensa dos misiones: una, convencer a la so-

ciudad de la necesidad de contar con unas Fuerzas Armadas preparadas, modernas, capaces de responder a contingencias graves, y por otra parte, otra vía de esta cultura de defensa tiene que ver con elaborar análisis, reflexiones, que puedan brindarse para la toma de decisiones importantes. Las dos partes son muy importantes. Las Fuerzas Armadas heredan en nuestro país cierto grado de incompreensión que es preciso superar, que se ha superado, pero que hay que seguir trabajando.

La segunda función, por ello, es especialmente importante; esa función de reflexión, de análisis, porque las viejas recetas no sirven. Este es un mundo muy complejo, paradójico en muchos casos, en donde hay que repensar casi todo. El viejo esquema bipolar de la Guerra Fría no sirve, todo se nos viene abajo en muy poco tiempo. Y si hay un ámbito donde se combinan todas estas cuestiones de relación entre lo civil y militar, un carácter multidisciplinar, toda la complejidad de la acción en el exterior, todas las paradojas de la acción humanitaria, es el que hoy nos cita aquí, el del papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior.

Yo creo que la buena nueva para los que siempre han sido perdedores de la historia es que quizá por primera vez en la historia, a los poderosos, a los que la vida nos va bien nos interesa mucho que a los otros no les vaya mal. Este sistema, este orden mundial que se crea con el Estado moderno se justificó, se asentó en un reparto desigual de la felicidad y la riqueza. Y por primera vez creo que la buena noticia es que a todos nos empieza a interesar que a la otra parte del mundo no le vaya mal, porque hablar de efecto mariposa no es una metáfora; es verdaderamente real que lo que ocurre a muchos miles de kilómetros nos afecta y también las catástrofes que ahí se produzcan. Porque esto es un orden interconectado.

Para eso les hemos convocado, para eso hemos pedido la ayuda de gente que piensa, que analiza, que trabaja en esto muy bien y que ha trabajado con nosotros desde hace años, como la Fundación Alternativas. Para eso se presenta hoy ese documento, muy valiente. Creo que Borja tiene mucho de torero hoy, como alguien me comentaba. Voy a decir algo del documento. Me parece que tiene mucho arrojo presentar un documento delante de gente que sabe tanto y exponerse a las críticas acerbas que le van a venir ahora. Y me parece que el procedimiento es muy civilizado, está muy bien. Es una mesa en igualdad de condiciones, no hay una tribuna o *presidium*, y eso va a fomentar el debate y la reflexión. Yo por eso sólo les invito, les agradezco mucho que estén aquí en este “marco incomparable” y les invito a que piensen, a que debatan y a que aporten sus soluciones, que para eso estamos aquí, porque de ello saldremos ganando todos.

Nicolás Sartorius



Bien, pues, Borja, en este monasterio vas a torear.

Borja Lasheras



Supongo que yo ya no puedo empezar diciendo que es un honor para mí, pero en efecto lo es, así que ante todo gracias por asistir. Las críticas, bienvenidas sean,

pues ésas son las bondades del debate democrático. Ante todo, efectivamente, este documento tampoco pretende tener la última palabra en esta cuestión, pero precisamente por eso ustedes han sido invitados a este acto. Realmente agradeceremos sus contribuciones posteriores.

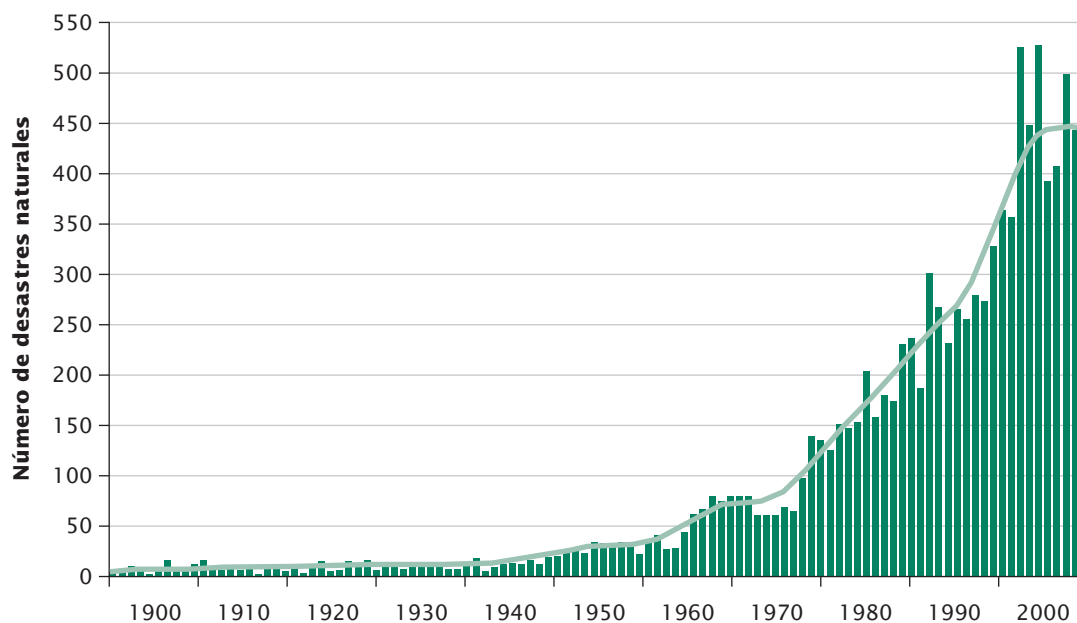
La verdad es que este es un tema ciertamente complejo, y como a veces se dice que una imagen vale más que mil palabras, me parece una buena idea empezar con esta gráfica de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, que nos muestra la tendencia de los desastres naturales, en concreto los desastres más catastróficos (Gráfico 1). Creo que es evidente la tendencia y desde la segunda mitad de siglo es un crecimiento exponencial. Y cuando haces investigación siempre hay que tener en cuenta de qué estás hablando, y estamos hablando de imágenes como ésta. Esto es lo que quedó el 26 de diciembre del 2004 de la ciudad de Meulaboh, en la costa de la provincia de Aceh (Indonesia) (Figura 1), tras el paso del tsunami. 125.000 muertos y 90.000 desaparecidos; en total el tsunami se llevó entre 300.000 y 400.000 vidas humanas.

El documento tiene un alcance bastante concreto. Como ustedes bien saben, las misiones humanitarias pueden ser o bien por emergencias complejas, es decir, crisis humanitarias que tienen lugar en un contexto de conflicto armado, o bien crisis humanitarias acaecidas a raíz de una catástrofe a gran escala como el tsunami, las inundaciones de Mozambique en el año 2000, o el huracán Mitch hace diez años, y que son objeto del documento. No nos centramos tanto, pues, en las emergencias complejas, pero pienso que quizá algunas de las reflexiones en este marco concreto de las catástrofes pueden ser de aplicación a otro tema tan complicado como son las emergencias complejas, es decir, aquellas que tienen lugar en un contexto de conflicto armado.

Como ustedes han visto en las imágenes, hay un problema evidente, cual es que estas catástrofes provocan unas necesidades humanitarias ingentes. Y hay una especie de déficit entre las necesidades que estas catástrofes suelen conllevar y las capacidades que en los primeros momentos de las emergencias, los momentos más críticos, están a disposición de las poblaciones afectadas. Eso es lo que algunos llaman *humanitarian gap*. En estos escenarios tan difíciles ha habido una coincidencia creciente en el terreno de agencias civiles, locales e internacionales con fuerzas del Estado afectado como fue Indonesia, Pakistán, o fuerzas militares internacionales, enviadas a raíz de acuerdos con los Estados afectados. Esto presenta una problemática, pues por una parte se habla de la invasión del espacio humanitario, porque tradicionalmente la acción humanitaria ha sido llevada a cabo personal humanitario profesional. Pero debido a estas necesidades ha tenido lugar este despliegue de personal militar para actuaciones que, en principio, no son su misión primordial. Así, se han planteado una serie de problemas de coordinación civil y militar, si determinados medios o capacidades eran adecuados para la situación de emergencia en el momento, etc. Este documento intenta centrarse en abordar estas problemáticas. Y como bien han comentado antes, este es un tema crítico para España y sus Fuerzas Armadas, porque como ustedes bien saben, hemos participado en varios dispositivos de ayuda internacional humanitaria. Entre ellos, pues, el componente terrestre en Pakistán y en Indonesia, donde se enviaron medios navales, etc.

El objetivo es aclarar un poco qué es lo que dice la normativa, porque hay un debate sobre la relación o relaciones entre el marco de la cooperación al desarrollo y el marco de la se-

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



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

Figura 1. La ciudad de Meulaboh, provincia de Aceh, tras el tsunami



Fuente: Sidney Morning Herald.

guridad y defensa. Quién decide, qué actuaciones y quién es competente. Por otra parte, también hemos abordado en el documento los mecanismos y protocolos de coordinación cívico-militar para emergencias, tanto en España –por lo que se hace una mención específica de los protocolos del Ministerio de Defensa con AECID, y en segundo lugar, el protocolo con Cruz Roja Española–, como los protocolos en el ámbito internacional, ámbito en el que hay unos cuantos. Tenemos el de Naciones Unidas, la Unión Europea o la OTAN. La idea es muy clara: en primer lugar, hacer una valoración global, lo más objetiva posible, de qué es lo que han aportado las capacidades militares al esfuerzo humanitario conjunto en estos escenarios. Una vez hecha esa valoración intentamos aportar propuestas para el marco español que sirvan de utilidad.

Entrando ya en el marco español de la ayuda humanitaria de emergencia, que es lo que nos concierne ahora, es decir, las fases iniciales tras una catástrofe cuando las necesidades son ingentes y muchas veces desbordan las capacidades de los Estados afectados, lo interesante es tener en cuenta que en el marco español estamos viviendo varios procesos paralelos. Estamos viviendo un proceso de transformación de la ayuda humanitaria española, y en ese sentido ésas son las reflexiones y propuestas de la Estrategia de la Acción Humanitaria Española, la creación de la Oficina de Acción Humanitaria en AECID. La ayuda humanitaria española es un campo que por su parte está transformándose y adaptándose a las iniciativas internacionales más recientes en la materia. Y eso coincide en el tiempo con una fase de transformación del papel de las Fuerzas Armadas. Es decir, de un papel tradicionalmente defensor de la seguridad nacional, integridad territorial, a un papel ya diferente como fuerzas expedicionarias en marcos multilaterales o bilaterales. Son dos procesos que me gustaría subrayar porque coinciden en el tiempo y de ahí parte de las ventajas y parte de los problemas que se pueden plantear.

Otra dinámica, quizá no tanto en el sentido de la crítica, es que, aparte de esa transformación de la acción humanitaria española, no tenemos tampoco en el Estado español un órgano competente exclusivo para la acción humanitaria española, sino que tenemos una pluralidad de órganos en el ámbito público y otra pluralidad de órganos en el privado. Esto evidentemente tiene ventajas; sin embargo, en algunos casos puede plantear una serie de problemáticas para la acción humanitaria española en el exterior. Esas son las indicaciones, por ejemplo, del último informe de la OCDE del año pasado valorando la acción humanitaria española; la valoración es bastante positiva, se está adaptando a las iniciativas internacionales más recientes, como los Principios para la Buena Donación Humanitaria, pero quedan algunas tareas pendientes. Y esto coincide en el tiempo con una transformación de nuestras Fuerzas Armadas.

He querido representar gráficamente este dilema como la creciente interrelación entre el área de cooperación al desarrollo, de la cual la ayuda humanitaria forma parte, y el marco amplio de seguridad y defensa. Se ha hablado en algunos momentos de que la seguridad hoy en día –también se insiste desde Naciones Unidas y la Unión Europea– es un concepto ya no tradicional. Las nuevas amenazas, entre ellas los desastres naturales (y de hecho, Kofi Annan hizo claro ese discurso), son también amenazas para la seguridad. Ello puede llevar a una especie de problemática de relación entre ambas áreas. Hay un problema claro, creo yo, y es que hace falta actualizar los criterios para la toma de decisiones por parte del Gobierno sobre en qué casos, con qué capacidades y nivel de coordinación, hay que desplegar capacidades militares o no y en su caso qué capacidades militares pueden

aportar más el esfuerzo humanitario conjunto. Hoy por hoy, mi humilde impresión es que no hay mucha claridad en este sentido, sobre todo en la toma de decisiones en el ámbito gubernamental. Y para ello será necesario no sólo una reflexión sobre los protocolos, etc., sino también saber cuáles son las experiencias de los últimos años en este sentido. Hay cierto debate, pero quizás tenemos que analizar qué se hizo bien, qué se hizo no tan bien y qué se puede hacer mejor.

Visto ese proceso de transformación, en el marco español de ayuda humanitaria de emergencia creo que tenemos las bases para resolver estas cuestiones poco a poco. En primer lugar, tenemos ya una serie de criterios de valor normativo sobre la participación militar en ayuda humanitaria de emergencia. Además, tenemos un principio claro que es la unidad de acción exterior. Luego también existen una serie de reflexiones muy interesantes y fruto del consenso de los ministerios competentes, ONG especializadas en ayuda humanitaria, etc., en torno a criterios que pueden servir de guía para la toma de decisiones del Gobierno en este sentido. Están apuntados en lo esencial en la Estrategia de Acción Humanitaria y el Informe de Coherencias de Políticas. Se subraya, entre otras cosas, la necesidad de que, ante catástrofes de mayor trascendencia política como sin duda la tuvo el tsunami –aunque no fue de hecho la catástrofe más grande que hayamos experimentado en las últimas décadas–, el Gobierno tenga en cuenta las directrices de Oslo que explicaré en su momento.

Estamos asistiendo a una serie de buenas prácticas de coordinación y colaboración cívico-militar que están reflejadas por una parte en los protocolos habituales de emergencias de la agencia española para la cooperación internacional al desarrollo y de Cruz Roja. En mi opinión, estos protocolos por los cuales las Fuerzas Armadas prestan un apoyo logístico, en su caso a través de las infraestructuras de la Base de Torrejón u otras bases, y a veces medios aéreos militares de transporte, apuntan a unas buenas prácticas, y eso es lo que intento reflejar en el trabajo, reflexionando sobre los operativos habituales de emergencia.

Ésta, por ahora, es la participación habitual de nuestras Fuerzas Armadas en operativos de emergencia. Una participación que se traduce en un apoyo indirecto al esfuerzo de la acción humanitaria española en su conjunto, como he dicho, en su caso prestando la infraestructura que supone una base militar, y a veces medios aéreos militares. Del estudio he podido comprobar que tampoco se recurre siempre a los medios aéreos militares, quiero decir normalmente, sino que las agencias civiles recurren más a medios civiles, mediante el uso de la base. La colaboración, según las fuentes consultadas, es buena e incluso hay voluntad de colaborar más por ambas partes. Ésta, digo, es la participación habitual. Lo que pasa es que tenemos también en los últimos años unas experiencias que se apartan de esa participación habitual, desde las inundaciones en Mozambique en el año 2000, en las cuales desplegamos medios sanitarios, etc., en las que más que un apoyo indirecto ha habido un despliegue directo de efectivos militares sobre el terreno en misiones humanitarias. En unos casos en el marco OTAN, y en otros, en el marco bilateral. De alguna manera, para aclarar estos casos que se apartan de la norma habitual, los he llamado experiencias excepcionales. La pregunta en el aire es si esto crea una cierta disfuncionalidad en la acción humanitaria española. Mi opinión personal es que con una buena coordinación y unos criterios más claros de tomas de decisiones no tiene porqué haber esa disfuncionalidad, algo que abordaré en el apartado final.

Pasando al marco internacional, evidentemente, tenemos experiencias comparadas de otros países, pero en primer lugar parece lógico acudir a Naciones Unidas y, en concreto, a su Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. Esta oficina, como comentó una ONG española cuando les consulté sobre este trabajo, tiene un papel nada envidiable. Es decir, coordinar la ayuda internacional en situaciones realmente complejas, capacidades estatales desbordadas, muchas ONG que acuden al terreno a prestar ayuda humanitaria, fuerzas militares que empiezan a llegar por otro lado. Es un papel coordinador nada envidiable y, en su caso, de apoyo a las autoridades locales, para lo cual pueden desplegar una serie de efectivos, de valoración de qué necesidades hay y cuáles son los medios que habría que desplegar para atender a estas necesidades. Teóricamente también tienen una oficina para la coordinación, podemos llamarlo oficina para la coordinación cívico-militar, la Sección de Coordinación Cívico-Militar de su Oficina de Emergencia. Dicha oficina sería, por así decirlo, el mecanismo de coordinación de la ONU para el despliegue de esas capacidades. Básicamente, la oficina puede transmitir qué medios se necesitan para una emergencia, y los Estados consultados pueden decir: efectivamente, vamos a prestar estos medios o no, no tenemos estas capacidades, etc.

Es un proceso probablemente ideal en cuanto ayudaría a garantizar una mejor canalización de las capacidades militares directamente para las necesidades que haya en el terreno, pero lo cierto es que, por lo que he podido comprobar, la experiencia en este sentido es muy limitada. Los Estados normalmente no recurren a este marco de Naciones Unidas, y en algunos casos ni atienden a sus peticiones. Normalmente, la canalización de los medios y capacidades militares se hace vía bilateral, lo cual tiene una serie de ventajas, para algunos la rapidez con que se firman acuerdos en el ámbito diplomático, etc., frente a la lentitud de los procesos multilaterales. En cualquier caso, tenemos este mecanismo ahí y por ahora un uso muy limitado.

Vamos a pasar ya a las famosas directrices de Oslo, que todo el mundo menciona con habitualidad cuando se valora cuál puede ser el apoyo militar en situaciones de emergencia humanitaria tanto en emergencias complejas, que están regidas por unas directrices específicas del 2003, como en desastres naturales en tiempos de paz, las llamadas directrices de Oslo. Las ventajas de estas directrices las puedo adelantar ya: son un criterio útil de referencia y, sobre todo, en principio, reflejan un consenso entre una serie de Estados, ONG, el Comité internacional de Cruz Roja y la OTAN que, como saben, participó en el operativo de ayuda de Pakistán de 2005. Voy a intentar resumirlas.

A menudo se hace referencia a estas directrices, pero, como todo, tienen que interpretarse y no es una interpretación nada fácil. Voy a intentar resumir cuáles son las reglas básicas en este sentido. Abordan todo apoyo militar a operaciones humanitarias en el marco de Naciones Unidas, porque ésa es su prioridad, es decir, se refieren a las operaciones humanitarias en el marco de las Naciones Unidas. La mayor parte de las operaciones humanitarias no es que no tengan lugar en el marco de Naciones Unidas, pero las directrices, sobre todo, se refieren a capacidades militares desplegadas específicamente en apoyo de operaciones de agencias de Naciones Unidas. Tienen, no obstante, vocación general, con lo cual siguen siendo de utilidad. La primera regla es el respeto a los principios humanitarios, el principio de humanidad, el principio de imparcialidad y el principio de neutralidad. Y otro principio que es clave en la ayuda humanitaria en Naciones Unidas es el respeto a la soberanía del Estado, es decir, que en principio no se puede llevar ayuda hu-

manitaria y, en concreto, desplegar medios y capacidades militares con este fin sin el consentimiento y tras una previa petición del Estado afectado. Normalmente los Estados afectados suelen ser los que coordinan estos operativos y asignan las prioridades, lo cual en algunos casos ha presentado problemas, por ejemplo, cuando no se llevan a cabo actuaciones decididas por dichos Estados.

Tras los principios humanitarios, hay una norma recogida tanto en el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria como otras directivas que nos afectan directamente, y es que los medios militares de este tipo de operaciones deben ser el último recurso. Cómo interpretar lo del último recurso, las directrices mencionan dos criterios fundamentales: por una parte, que no haya una alternativa civil comparable y, por otra parte, que este recurso militar sea apropiado para la actuación humanitaria en concreto, siendo el único disponible. Es decir, disponibilidad y capacidad frente a otras capacidades civiles. Evidentemente ésa es una norma difícil de interpretar. Ha habido casos, sin duda, por ejemplo, muchos helicópteros que tras el tsunami se desplegaron en los primeros días en un contexto de infraestructuras devastadas con los puertos y aeropuertos saturados; probablemente eran el último recurso en cuanto a capacidad y disponibilidad. Y en ese sentido, sin duda, prestaron la ayuda muy correctamente. En otros casos no está tan claro que esta norma se haya respetado y en ese sentido me referiré a este aspecto en el apartado de experiencias adquiridas. Es una norma compleja; de hecho, hay una serie de organizaciones que están pidiendo en estos momentos su revisión, porque una interpretación muy estricta de la misma puede ser contraria al principio de humanidad básico, es decir, más que último recurso lo interpretan como circunstancias excepcionales.

La tercera norma importante es el liderazgo civil en las operaciones humanitarias, pero manteniéndose el mando militar sobre los medios y las capacidades. En este sentido las directrices de Oslo dicen que, en principio, las capacidades militares desplegadas para una misión humanitaria tienen que estar bajo la autoridad civil general. Autoridad civil como la organización o agencia de Naciones Unidas correspondiente o, en su caso, la autoridad civil del Estado miembro. Lo que se intenta es que la operación humanitaria siga siendo definida en cuanto a sus criterios y sus prioridades por personal humanitario, lo cual, continúan las directrices, no se traslada al mando militar sobre medios y capacidades militares. Qué quiere decir eso: que en un caso concreto, si hay una necesidad humanitaria y una determinada agencia internacional solicita ayuda a unos efectivos militares –esto los militares aquí presentes lo explicarán mejor que yo–, el mando tiene responsabilidad ante todo sobre la seguridad de sus tropas, tiene limitados recursos y órdenes concretas. Por ejemplo, en Cachemira, volar sólo por determinadas zonas y no sobre otras, entre otras cosas, porque ese era el criterio también del Gobierno pakistaní. Se intenta que el liderazgo siga siendo civil humanitario, y que aun así no se altere la cadena de mando para el personal militar desplegado en apoyo a estas operaciones civiles; cadena de mando que continúa en los niveles sucesivos hasta su sometimiento a un poder civil. Esta es una cuestión compleja y, teniendo en cuenta las cadenas de mandos en el terreno estratégico, etc., se pueden plantear una serie de problemas a la hora de concretar y coordinar la colaboración cívico-militar.

En cuarto lugar, teniendo en cuenta esas normas, qué tipo de asistencia y qué tipo de actuaciones pueden llevar a cabo y cuáles no debieran realizar como norma general. Las di-

directrices de Oslo son muy claras, enfatizan la asistencia indirecta, apoyo, en su caso, mediante transporte de personal humanitario, pero no tanto ayuda directa. Evidentemente, como toda norma general, tiene excepciones y las propias directrices lo reconocen, pero lo que se busca es que esas capacidades militares sean desplegadas para cuestiones en que tienen realmente una ventaja comparativa, en algunos casos, transporte, y en otros casos, reconstrucción de infraestructuras. Evidentemente, por ejemplo, las unidades de ingenieros militares tienen unas capacidades que muchas organizaciones civiles no tienen. Las directrices contienen también una serie de normas de neutralidad, porque lo que se busca es que las fuerzas desplegadas sean lo más neutrales posible.

Por tanto, como les he avanzado antes, las directrices de Oslo son una referencia útil, y hay que tenerlas en cuenta y en ese sentido van algunas de las propuestas en el marco español. Sin embargo, requieren ser interpretadas, aplicadas en los casos concretos, y teniendo en cuenta también los mandatos de la fuerza desplegada, los criterios que hayan recibido en su caso del mando, etc. Muy brevemente, en el trabajo abordé asimismo los Principios para la Buena Donación Humanitaria que apuntan en esa línea, es decir, reconocer que los medios militares y las Fuerzas Armadas pueden prestar un apoyo humanitario, pero respetando las directrices de Oslo.

La Unión Europea aporta una experiencia interesante en este ámbito. Aparte de que por razones evidentes es una organización relevante para un país como España, la UE viene desarrollando en los últimos años una política integradora, por así decirlo, de la respuesta ante desastres en general. Es una visión holística de las capacidades civiles y militares en aras a una coherencia en la respuesta. Dentro de esta política europea tenemos que destacar el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria, que fue aprobado en diciembre del año pasado y se está implementando en estos momentos. Son unos parámetros de referencia muy útiles, porque presentan esta visión integradora; hay unos principios que son los principios humanitarios y hay una serie de capacidades, civiles y militares. El Consenso reconoce que los medios militares pueden prestar un apoyo crucial y sustantivo en determinadas circunstancias, y en concreto, señala, en desastres naturales dadas sus capacidades de transporte, logística, etc., siempre respetando las directrices de Oslo, que, añade el mismo documento, necesitan una comprensión común.

Lo que quiero subrayar es que la tendencia europea en ese sentido apunta también a reconocer esa capacidad que las Fuerzas Armadas pueden prestar en situaciones excepcionales y sobre todo en casos de desastres naturales, cuando el escenario es desolador. Dicho esto, en principio se enfatiza que debe ser un apoyo indirecto y de reconstrucción de infraestructuras. Tenemos un par de casos en los cuales se desplegaron medios militares en el marco de las estructuras de la Política Europea de Seguridad y Defensa, en apoyo a operaciones civiles. Se realizó tras una petición de Naciones Unidas a la Unión Europea, en concreto, al MIC de la Comisión para prestar apoyo, por ejemplo, en Argelia, en 2006, donde hubo unas inundaciones terribles en los campos de refugiados saharauis que causaron 50.000 desplazados y se necesitaban tiendas urgentes. Naciones Unidas pidió a la Unión Europea capacidades civiles o militares que pudieran trasladar 2.000 tiendas de Jordania a Tindouf, que es donde estaban los campamentos de refugiados. Y en el marco de la Secretaría General del Consejo, se prestó apoyo a un operativo que en todo momento fue civil; algunos de los Estados miembros desplegaron algunos aviones militares para transportar esta ayuda humanitaria de emergencia.

Como ustedes saben, la OTAN también tiene unos mecanismos de coordinación de ayuda humanitaria y emergencia que pueden incluir capacidades civiles y capacidades militares. En concreto, el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuesta ante Desastres. Se habla mucho de si la OTAN quiere adoptar un papel humanitario, etc. En casos de desastres naturales no es claro, no existen unos criterios claros en el ámbito de la OTAN de si realmente tiene la Alianza que desplegar capacidades militares en asistencia humanitaria de emergencia. El mismo caso de Pakistán fue muy debatido en la organización y, de hecho, algunos Estados miembros se oponían rotundamente. La práctica normal de la OTAN y del EADRCC es de apoyo en supuestos que encajan más en protección civil: incendios forestales, etc. Esa es la práctica normal. De nuevo, práctica normal y casos excepcionales, que son los precedentes que menciono del Katrina, en el cual se desplegó un puente aéreo para llevar ayuda a Estados Unidos, caso que resulta sobre todo interesante de cara a valorar las capacidades militares en situaciones de emergencia, y Pakistán.

El trabajo contiene también un análisis de casos concretos, además de referencias a otros como Mozambique, el caso que acabo de mencionar de Argelia, etc. Se examinan en detalle tres casos, sobre todo los de Indonesia y el caso de Pakistán, sobre la base de una serie de criterios de valoración del papel militar, en aras precisamente a garantizar que sea una valoración lo más objetiva posible. Los criterios utilizados son el tiempo en el cual se desplegaron las capacidades militares y adquirieron operatividad, porque a veces hay un lapso de tiempo entre el despliegue y la operatividad; en el caso de Pakistán fue criticado que algunas unidades tardaron semanas en montar su campamento, y entre tanto había ayuda de emergencia que prestar. Luego, la idoneidad de las actuaciones en el contexto y las circunstancias del caso concreto; es decir, qué actuaciones estaban justificadas conforme al contexto, las reglas de último recurso, etc., y qué actuaciones quizá no estaban tan justificadas. La efectividad es otro criterio, aunque se relaciona con el anterior; esto es, en qué medida contribuyeron al esfuerzo humanitario conjunto, digamos, cumplieron la operación debidamente en el marco de la misión humanitaria general. Y finalmente, la cuestión de coordinación cívico-militar con otros actores que, en su caso, eran actores civiles en Pakistán, etc.

Por otra parte, para este examen de las experiencias adquiridas, me he centrado en una serie de capacidades militares, que son las capacidades de transporte estratégico, capacidades de transporte táctico, es decir, por ejemplo, los helicópteros que prestaron ayuda humanitaria los primeros días en Aceh, y luego el despliegue de las unidades terrestres, es decir, despliegue de efectivos militares sobre el terreno, habitualmente médicos e ingenieros. Bien, esta es una imagen de la operación de Pakistán (Figura 2), sobre la cual me parece que Antoni Bruel, de Cruz Roja, hablará luego. No pretendo que esto sea un examen, porque evidentemente éste es un tema muy complejo y la verdad es que si algo define estas experiencias es que son heterogéneas; hubo actuaciones militares que respondieron a los objetivos humanitarios, y otras que quizá no estaban tan justificadas, o no eran tan necesarias en el caso concreto. Por ejemplo, en cuanto al tiempo, una de las críticas habituales es que los militares se desplegaron con lentitud en muchos de estos operativos humanitarios.

Como digo, ésta es una experiencia heterogénea, y lo cierto es que en algunos casos se desplegaron con rapidez, como fueron los helicópteros militares de Singapur, Japón, etc. En otros casos, sí es cierto que hubo una cierta lentitud en el despliegue de algunas unidades. Evidentemente, esto debe matizarse, porque, por ejemplo, en el marco de la OTAN

Figura 2. Helicóptero americano, Operación Winter Race, Pakistán, 2005



Fuente: OTAN.

el despliegue de efectivos sobre el terreno, sobre todo teniendo en cuenta que la OTAN no tenía esta experiencia antes, es un proceso complicado y que requiere tiempo. Y de ahí que algunos hablan del “multilateralismo”; esto es, aunque la OTAN es un marco multilateral, los Estados retienen un mando nacional sobre los efectivos y hay muchas misiones que tienen que ser aprobadas por la capital de turno.

Algunas actuaciones estuvieron muy justificadas conforme a las reglas de último recurso y situación de excepcionalidad, como fue prestar ayuda humanitaria intrateatro, entrega de ayuda humanitaria a la población, evacuación de heridos, etc., y otras actuaciones, es un poco más discutible que estaban tan justificadas. Una de estas actuaciones, se ha dicho a veces, es la asistencia sanitaria. Es lógico desplegar medios militares de asistencia en los primeros instantes tras la catástrofe cuando las necesidades son de asistencia sanitaria urgente. Sin embargo, en algunos casos otros países desplegaron, por ejemplo, en Indonesia, medios sanitarios que llegaron bastante tiempo después del suceso, a principios de febrero. Todos estos factores y criterios, es importante subrayarlo, deben ser tenidos en cuenta conjuntamente, no de forma aislada. Dicho esto, es probable que a veces prestaron una ayuda que, por las fuentes consultadas, ya estaban prestando otras organizaciones civiles sobre el terreno, y no sólo otras organizaciones civiles, sino otras fuerzas militares. Asimismo, también es probable que hubiera casos en los que algunos medios se solaparon con otros. Respecto a la coordinación cívico-militar, en algunos casos fue positiva, y en algunos otros casos fue no tan positiva. Se menciona a menudo el ejemplo de un responsable de Naciones Unidas pidiendo ayuda a varias fuerzas militares en Indonesia, porque ninguna le prestaba apoyo con helicópteros para evaluar las necesidades humanitarias.

Hechos estos matices, es difícil de refutar que ha habido una experiencia muy positiva en algunos casos y que fuerzas militares han contribuido sustancialmente a las necesidades de emergencia, es decir, que han prestado actuaciones humanitarias muy necesarias en estas circunstancias. Más aún, aunque muchas fuerzas militares en esos momentos no conocían las directrices de Oslo, sí hubo un respeto escrupuloso a la soberanía del Estado y una coordinación con los militares de Pakistán e Indonesia que parece que ha sido bastante buena; por otra parte, no se hacía nada en principio que no viniera del ejército de Pakistán. En ese sentido, yo creo que la valoración en general es positiva, con estos matices. Por otra parte, hay que ser realistas, son unas circunstancias muy complejas las que se dan en el terreno. Así, en Indonesia, hubo un segundo tsunami de organizaciones civiles sobre el terreno; es difícil saber quién decide en esas circunstancias. Por otra parte, son dos formas de trabajo diferentes, la militar y la de las agencias humanitarias. Ése es un problema que está ahí y que en algunos momentos puede llevar a confusión. Pero recalco que la valoración en general es positiva.

Conclusiones finales del trabajo. La primera es que, en general, las actuaciones humanitarias siguen siendo un área propia del personal humanitario especializado. Creo que por lo menos en escenarios de emergencias naturales, ésta es la norma y todos los actores son conscientes de ello. Vuelvo a la gráfica inicial sobre la tendencia de desastres naturales en las últimas décadas. Hay, sin embargo, circunstancias absolutamente excepcionales en las cuales medios y personal militar pueden prestar una ayuda crítica, bajo determinadas condiciones de actuación. A lo mejor en el futuro estos casos, desafortunadamente, no son tan excepcionales y tenemos escenarios desolados tan habituales como los que estamos viendo estos días y como los que he intentado reflejar en la primera foto.

En general, yo creo que hay que profundizar en estas sinergias, y que en el marco español hay unas pautas positivas de colaboración cívico-militar basadas en el principio de complementariedad de las contribuciones y el principio de unidad de acción exterior. Las fuerzas militares pueden prestar un apoyo adicional ante circunstancias excepcionales y necesidades específicas que puede ser positivo, complementario a la labor humanitaria sobre el terreno. Lo que se hace necesario es, como este trabajo intenta realizar, delimitar qué escenarios, qué medios y capacidades y para qué actuaciones. Los escenarios los he intentado enfatizar a lo largo de esta presentación: circunstancias de especial devastación con infraestructuras destrozadas, y en general que no haya capacidades suficientes en el momento para prestar asistencia humanitaria crítica en la fase inicial. De hecho, todas las fuentes militares consultadas tienen claro que en principio es en la fase de inicio en la que pueden proporcionar una ventaja comparativa, no en las fases de reconstrucción.

En cuanto a qué medios y qué capacidades: medios de transporte estratégico, transporte aéreo sobre todo, y en algunos casos medios de transporte intrateatro, como helicópteros, etc. Las unidades de ingenieros, aunque a veces se ha criticado que llegaran con cierta tardanza al escenario de operaciones y que empezaran a ser operativos tarde, lo cierto es que la valoración de las necesidades, que es lo que tiene que guiar qué ayuda se va a prestar, continúa en el tiempo, y en muchos casos todavía podían aportar una ventaja comparativa. Entre otras cosas, porque disponen de una capacidad logística que no tienen otras organizaciones civiles. Para qué actuaciones: la norma general debería ser asistencia indirecta y/o reconstrucción de infraestructuras. Ahora bien, como toda regla general, hay que admitir excepciones, conforme al principio de humanidad.

El documento, partiendo de estas conclusiones, recoge una serie de propuestas. Sobre la crítica de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y su relación con el marco español de cooperación al desarrollo, y en concreto el marco de ayuda humanitaria, no creo que sea necesaria una reforma, o una reforma normativa. Se habla a veces de plasmar las directrices de Oslo en un Real Decreto; sería positivo, pero no creo que el problema resida en una ley, entre otras cosas porque, en mi opinión, la ley recoge algo que es una realidad y que reconocen documentos de consenso como son la Estrategia de Acción Humanitaria o el Informe de Coherencia de Políticas. Personalmente, por ello, creo que no es necesario una reforma. Sí que sería bueno, en el caso de que se hiciera, plasmar una serie de criterios de actuación que son los que intento desarrollar en el trabajo, es decir, prestar un apoyo específico ante necesidades específicas, etc.

Lo cierto es que los Estados afectados muchas veces piden medios en general y los Estados que asisten evalúan qué medios pueden prestar, pero normalmente debiera ser basado en las necesidades inmediatas. Y ésa es una valoración que creo que las organizaciones humanitarias hacen muy bien. Hechos estos matices, la norma general de participación militar en escenarios humanitarios de emergencia, en mi opinión, sigue siendo la reflejada en los convenios de Cruz Roja con el Ministerio de Defensa, etc. Para casos absolutamente excepcionales que se puedan dar en el futuro, en los cuales se vea la necesidad de hacer algo ante situaciones como las que hemos visto, sí que sería positivo que en la toma de decisiones por el Gobierno se tuvieran en cuenta estos criterios y las lecciones adquiridas en los últimos años. Se podría pensar también en profundizar en una serie de mecanismos de coordinación en el ámbito ministerial, por ejemplo. Existe una comisión desconocida por las fuentes que yo consulté, que es la Comisión Interministerial para la Coordinación de Planes de Ayuda Humanitaria en el Exterior, creada en 1999 con presencia de todos los ministros. Creo que desde luego esa comisión, o bien se reforma, o buscamos crear otra comisión nueva. El documento propone crear otra comisión diferente si la reforma de la anterior no puede tener lugar, que sería una especie de Comisión de Coordinación Cívico-Militar en Emergencias en el Exterior, en la que estuvieran representantes del Ministerio de Defensa y Exteriores, y a ser posible de organizaciones humanitarias que pudieran trasladar qué necesidades pueden ser realmente prestadas por las fuerzas militares. Esto último permitiría canalizar las inquietudes del sector humanitario en la toma de decisiones a este nivel. Y posiblemente orientar mejor las capacidades militares para necesidades específicas.

Sobre la coordinación en el terreno: es una cuestión profundamente compleja. La experiencia que he podido comprobar es que sí que ha habido apoyo eventual de medios militares a organizaciones humanitarias, y una colaboración en el terreno, en algunos casos, positiva. Apoyos específicos para construir tiendas, algunos vuelos en helicóptero para prestar una determinada ayuda, etc. Veo un poco difícil que haya un coordinación sistemática, porque son formas de trabajo diferentes. Ahora bien, hechos estos matices, si a nivel estratégico-político se dan criterios claros de coordinación sobre el terreno, probablemente la coordinación cívico-militar en este tipo de escenarios sería mejor, pero concluyo diciendo una cosa muy básica, que es que esta tarea empieza en España. La mejor coordinación empezará en nuestro país a base de profundizar en estas buenas prácticas y profundizar en esa reflexión. De ahí que se hable mucho de la formación de militares en los principios de ayuda humanitaria, las directrices de Oslo, etc., y quizá también la formación de las organizaciones humanitarias en el conocimiento de las prioridades

militares, la forma de trabajo militar, u otras cuestiones similares. Con esto concluyo, espero que empiece un debate fructífero.

Joaquín Rivas (moderador)

■ Buenos días. Quiero, en primer lugar, agradecer a los organizadores que me han invitado para moderar el debate que se va a desarrollar a continuación. Si me permiten, brevemente plantearé algunas cuestiones desde la cooperación que se realiza desde una comunidad autónoma. En primer lugar, lo que nosotros constatamos de aquellas actuaciones que hemos desarrollado de acción humanitaria es su dificultad, sobre todo si hablamos de la fase de emergencia. Dificultad que, poco a poco, se va superando; sobre todo en las últimas legislaturas se han establecido unos mecanismos de coordinación que funcionan de forma mucho más eficaz, así como en las actuaciones de emergencia en el terreno. En ese sentido, nosotros actuamos siempre en absoluta coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, pues, la Junta de Andalucía ha participado en algunas fases de emergencia, en concreto, en el terremoto que hubo en Marruecos, que fue una actuación directa a demanda del Gobierno marroquí; financiando proyectos de ONG que tienen aquí sede en otros países y que también tienen una contraparte del país en el que se ha producido la catástrofe.

En el Plan Andaluz de Cooperación Internacional al Desarrollo dedicamos un apartado especial a la acción humanitaria incidiendo en las tres fases: en la previsión al desastre, en la emergencia y en la reconstrucción. La actuación más potente de la Junta de Andalucía desde mediados de los años noventa se ha centrado especialmente en la fase de reconstrucción, como los casos de El Salvador, Guatemala, Marruecos, etc. Teniendo en cuenta el papel que puede y debe desempeñar una comunidad autónoma en la acción humanitaria, nos hemos especializado mucho más en esta materia para la cual contamos ya con una vasta experiencia. Este mismo Plan Andaluz de Cooperación tiene como meta alcanzar en el año 2011 que el 10% de los recursos destinados a cooperación sea para la acción humanitaria en las tres fases que acabo de mencionar. Y como dato, el presupuesto de la Junta de Andalucía para la Cooperación Internacional para el Desarrollo en este año 2008 alcanza los 110 millones de euros.

Quiero significar la importancia de este seminario y darle la palabra a los dos ponentes que, evidentemente, tienen mucho más que decir en esta materia. En primer lugar, Antoni Bruel y Carreras, de Cruz Roja, con quienes hemos desarrollado algunas actuaciones que prevén tanto la fase primera, la fase de prevención de desastres, como la de la propia emergencia.

Antoni Bruel

“ Muchas gracias, Joaquín. En primer lugar, en nombre de Cruz Roja, agradecer la invitación de estar aquí. La verdad es que estoy muy cómodo porque nos conocemos prácticamente todos, y además no nos hemos peleado con nadie de los que están aquí. Eso pasa muy pocas veces, ir a una sesión y con todo el mundo te llevas bien, con lo cual la intervención en principio va a ser muy agradable, porque hemos compartido experiencias con la mayoría: trabajo, operaciones en algunos casos. Con Joaquín hemos em-

pezado un proyecto novedoso de crear capacidades para emergencias en Andalucía, que está funcionando muy bien y con el que al mismo tiempo sensibilizamos a la población. En Cruz Roja Española tenemos una cooperación establecida a través de un convenio con el Ministerio de Defensa que ya tiene algunos años. Evidentemente tenemos instrumentos, incluso instrumentos de coordinación y de cooperación que de alguna manera hacen fácil que pueda contar y explicar nuestra visión y nuestro planteamiento.

Creo que es importante hablar de la personalidad de Cruz Roja antes de pasar a lo que vamos a hablar aquí. Hay que decir que Cruz Roja Española existe porque el Estado español firmó los convenios de Ginebra en 1864; que ese marco legal, esa firma de los convenios hace y obliga a los Estados a disponer de una Cruz Roja en su país. Existe una regulación legal que obliga al Estado a respetar los principios de la Cruz Roja y al mismo tiempo a la Cruz Roja a ser auxiliar de los poderes públicos en el ámbito de trabajo de la organización. Y también al Estado a proteger la organización para su trabajo. Se da la peculiaridad que no ocurre con otras organizaciones, y es que nuestro emblema es un emblema cuyo uso se aprueba en conferencias internacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, donde están los Estados firmantes de los Convenios de Ginebra. Es decir, que la regulación la hacen los Estados y la organización, y el emblema lo compartimos, emblema que es nuestra identificación. Es también un instrumento de protección para todos los elementos, ambulancias, hospitales, etc., en aplicación de los Convenios de Ginebra. Diría también antes de empezar que hay una cosa que nos caracteriza, cual es una ortodoxia absoluta en el cumplimiento de la norma y en el cumplimiento de la Ley, y una heterodoxia absoluta en la búsqueda de soluciones siempre que den una respuesta y que, evidentemente, se respete el marco legal. Y eso dice mucho, es decir, que para nosotros en las intervenciones humanitarias, lo importante es que se ejecuten siguiendo el marco legal, pero consiguiendo salvar vidas humanas, y responder a las necesidades que plantean las emergencias. Esto creo que es fundamental y de ahí no queremos movernos, nuestro debate no está en otro punto que no pueda ser éste.

Me he permitido rebuscar en la historia y he de decir que las primeras actuaciones que hizo la Cruz Roja en el ámbito de la cooperación o en relación con las Fuerzas Armadas fue en la guerra franco-prusiana; en ella, la Cruz Roja Española prestó la primera ayuda. Todo esto consta en nuestro centro de documentación. Hubo unos despliegues conjuntos enormes, tanto en el momento, en la propia guerra de Cuba, como en la repatriación y atención sanitaria en España, que fue lo que hizo crear lo que al final fue la primera red estructurada de atención sanitaria en España. Solamente voy a ver dos cosas para caracterizar el trabajo que se hizo en la guerra de Cuba y Filipinas. Yo siempre cuento que “los últimos de Filipinas” no eran diez o doce, que eran más de 1.000 que se repatriaron en una acción conjunta entre el Ejército español y la Cruz Roja Española. Una acción separada, evidentemente cada uno cumpliendo sus funciones, pero que al final se pudo hacer en una labor coordinada con el objetivo de salvar vidas y de hacer que esas personas llegaran en las mejores condiciones a nuestro país y fueran atendidas posteriormente. Esto parece muy lejos, pero al final es un ejemplo que define cuál es la voluntad de la organización. Máxima búsqueda de soluciones para que las personas puedan ser protegidas y respetada su dignidad.

En lo que se refiere al marco de colaboración entre el Ministerio de Defensa y Cruz Roja Española, creo que hay una cosa muy importante que hay que decir, y es que tardamos cuatro años en la elaboración de este convenio. Cuatro años, no porque no lo mirábamos,

sino porque se miró hasta el último detalle cómo actuar. Destacar que este convenio fue especialmente complejo porque ambas partes quisimos ser muy escrupulosos para que nadie pudiera decir que no respetábamos lo que se tenía que hacer. O, por ejemplo, todo lo que es el apoyo logístico, muy importante, está referido sólo a acciones en tiempo de paz y desastres naturales. No puede haber ninguna acción de apoyo logístico cuando nosotros intervengamos en zonas de conflictos y esté interviniendo el Comité Internacional de la Cruz Roja, para que no haya ninguna discrepancia. Todo lo que se refiere al apoyo logístico está protocolarizado absolutamente para respetar y asegurar que los envíos se hacen con toda la transparencia que corresponde. Hay un apartado muy importante de acción conjunta, asociada a la formación en el Derecho internacional humanitario, siguiendo las recomendaciones y el cumplimiento de los Convenios de Ginebra. Hay también análisis y trabajo desde el análisis del derecho aplicado a los conflictos, y hay participación directa del voluntariado de Cruz Roja en maniobras y operaciones, en las funciones que corresponden a la Cruz Roja. Este convenio también, de alguna forma, materializa el cómo, la forma, y establece una comisión de seguimiento, que es la mejor comisión de seguimiento que tenemos, y eso no se lo he dicho al general Castresana, porque es la única reunión de comisión de seguimiento a la que viene todo el mundo. Todo el mundo ha preparado los deberes, todo el mundo trae los deberes y empieza a la hora. Eso es casi un milagro, y esta comisión celebra cada seis meses una reunión donde establecemos un plan de trabajo que se cumple.

También he de decir que con el Ministerio de Defensa hay una situación especial, pues hay un teniente general, que es el teniente general Romero, que también está aquí, que es el que más se preocupa de que todo esto esté engrasado y que esta relación funcione. Ahora, sin pretender dar una lección –que evidentemente no nos corresponde–, nosotros, cuando hablamos de ayuda de emergencia o ayuda humanitaria, entendemos que hay cuatro puntos fundamentales que son de lo que estamos hablando: asegurar las necesidades básicas, crear las condiciones para conseguir la confianza de las partes cuando estamos trabajando en un área de conflicto, crear condiciones para la mediación y crear condiciones para la reconciliación. Es decir, la ayuda humanitaria de emergencia no es una simple acción de repartir, sino que es una acción de crear condiciones para mejoras posteriores. Por ejemplo, en el ámbito de la distribución del agua potable no puedes distribuir agua potable sin asegurarte de que después va a haber una fuente de agua potable continuada. O no puedes estar haciendo una acción que genere tensión entre dos comunidades porque a unos les das una ayuda y a otros no se la das. Este es el planteamiento no simplista que entendemos que tiene que tener de la ayuda humanitaria.

Y cuando hablamos de rehabilitación, hablamos de acciones a corto plazo y a medio plazo para restablecer el funcionamiento de las comunidades, y cuando hablamos de integración y reinserción, es para crear las condiciones de desarrollo y convivencia común. Eso es muy importante, nosotros siempre decimos que en la operación Mitch lo más complejo no fue construir las viviendas, sino asegurarnos de que las comunidades iban a ser trasladadas a nuevas viviendas; las pandillas aimaras estaban desmanteladas y tenían otra conducta; y que la violencia doméstica se hubiera reducido, es decir, que en cualquier intervención ese componente es un componente fundamental.

Y cuando hablamos de desarrollo humano en el amplio sentido, hablamos de poder asegurar que la gente pueda desarrollarse de una forma amplia y con un criterio amplio en lo

que son sus condiciones de vida, etc. Nosotros creemos que en los últimos años muchas veces hemos perdido en las operaciones el norte de dónde vamos, hablo de incluidos nosotros. Está la cadena de socorro que se ha usado en el mundo de las emergencias para comprender lo que se hace y que nosotros consideramos que sigue siendo el sistema más simple de comprensión de lo que se tiene que hacer. La cadena de socorro establece una serie de pasos, de escalones que determinan lo que es la respuesta ligera, la respuesta que es más plana en las operaciones, y lo que es la respuesta más pesada en las operaciones de emergencia. Y nosotros entendemos que ése es el instrumento básico para comprender la intervención y los factores, no solamente cuál es la acción, sino los factores. Comprensiblemente, el primer eslabón de la cadena de socorro consiste en que las personas ayudan a las otras personas que tienen al lado; es una organización local. La acción que se puede hacer es de apoyo estrictamente a esas organizaciones locales, que son las que están sobre el terreno para actuar, y la siguiente respuesta que consiste en la organización de capacidades para esas necesidades básicas, vuelve a ser un componente muy local con un apoyo externo.

Después, el siguiente escalón, que es la distribución de alimentos, agua, etc., tiene que empezarse a hacer con elementos especializados para esa labor, y si vamos siguiendo llegaría al puente del que hablábamos antes, que lo tiene que hacer un “superespecialista” con el material y la maquinaria para hacer eso. Es decir, de la respuesta ligera a la respuesta pesada hay grandes tramos. Nosotros entendemos que organizaciones como la nuestra estamos en los tres primeros, cuatro primeros niveles de respuesta. Nuestras organizaciones tienen que llegar lo más coordinadamente posible a ese nivel. A nosotros nos parece que cuando ya se llega a un nivel pesado tiene que actuar el recurso adecuado, que en muchos casos son las Fuerzas Armadas, comprensiblemente. O, por ejemplo, nuestras portabilizadoras, el ejemplo que se puso en el documento, las que se instalaron en Mozambique fueron aerotransportadas por helicópteros españoles. Normal, no rompe nuestra independencia ni nuestra neutralidad el que en una situación de esas características se aerotransporte una planta por los recursos más adecuados, en vez de comprar ese recurso que no sea fundamental para esa línea o para esa base de trabajo.

Hablando de los conceptos, hemos querido muchas veces academizar la cadena de socorro y a veces cuando se academiza se rompe el proceso, el proceso de ayuda o el proceso de respuesta. Creo que nos hemos acostumbrado mucho a pensar que la corporación o el trabajo en la ayuda humanitaria es lineal. Es decir, que ahora coge éste esto, esto lo coge el otro y esto lo hace el de más allá. Porque eso, que ocurra en un contexto de desastre, es imposible. O cuando hablamos de la intervención excluyente: “yo hago esto y yo lo otro”, que también ocurre pero que es inviable en las situaciones de emergencias. O la incluyente, que esté todo el mundo, y si le damos ocho paquetes de alimentos a la misma familia, da igual; es decir, también ocurre la sobreatención a zonas concretas en los desastres. Y luego está la cooperación coordinada, que tampoco existe ni puede existir. La cooperación en ayuda de emergencia coordinada es muy difícil, porque para coordinar los recursos necesitas mucha capacidad de dirección, capacidad de establecimiento, muchísima estabilidad para que la coordinación sea posible. La coordinación es un instrumento muy difícil en la zona de emergencia, que es donde realmente estás prestando la ayuda. Luego está la intervención por mandato, que arregla algún problema, pero también es otro de los argumentos que esgrimimos los humanitarios; es decir, mandato de quién, “tú qué mandato tienes”, “yo tengo el de Naciones Unidas”, “pero yo soy agencia líder”, etc.

Por ello, probablemente en las acciones de emergencias tenemos que ir cada vez más hablando de una cooperación cruzada, que tiene elementos de todas estas partes. Es decir, tenemos que ver si lo más importante en este momento es la aplicación del mandato en este aspecto o hay que hacer una cooperación más lineal en este otro asunto, distintas fórmulas. Creo que el reto que tenemos los humanitarios probablemente está muy asociado con lo que hacemos en todo este análisis de la cooperación cruzada. Nuestra obligación es trabajar juntos viviendo sinergias simples, complejas, difíciles o no difíciles, para hacer nuestro trabajo; es nuestra obligación, no es un tema de coordinación, es un tema de obligación. Este tipo de cooperación entendemos que es lo que se debe hacer y que es de alguna forma lo que hemos estado haciendo estos años y nos está funcionando desde el punto de vista de Cruz Roja, está funcionando satisfactoriamente. Pero es una cooperación cruzada, no es una cooperación en la que nos hemos sentado y hemos dicho, “tú haces esto y yo haré lo otro”, y “tú harás...”, “no, en mi decreto dice...”; por lo tanto, respetando evidentemente el mandato de cada uno y el marco legal, y buscando los puntos en los cuales existe un trabajo conjunto.

Nuestras experiencias en grandes operaciones demuestran que las búsquedas de mecanismos que requieren mucha especialización no funcionan, o requieren tal instalación de capacidad que al final toda esa instalación de capacidad resta operatividad a las acciones. Los mecanismos de coordinación tenemos que poderlos pensar para situaciones posteriores. Volviendo a la cadena de socorro y demostrando claramente lo de la respuesta ligera y la respuesta pesada, y que tiene que ver con esta coordinación cruzada, de esta respuesta ligera y de esta respuesta pesada el ejemplo más evidente del fracaso de no tener una cadena establecida fue el Katrina. En el Katrina se pretendió dar una respuesta a la situación sólo con elementos pesados. Y eso es imposible, porque hay toda una serie de puntos de los escalones que se tienen que hacer antes de que uno transporte una cosa que necesita ocho días para ser transportada. Creo que el elemento más importante en este momento probablemente no está en discutir o en pelear quién tiene la responsabilidad, sino en qué punto de la pirámide de la cadena de socorro está cada uno. Traigo un vídeo, que dura muy poco. Lo que de alguna forma queríamos aportar era hacer visible cómo es el despliegue de una unidad de respuesta a emergencias. En los últimos diez años, nuestras unidades de emergencia han salido 30 veces, y el despliegue es parecido a esto, cómo funciona y establece la relación con el lugar en que está.

Joaquín Rivas (moderador)

■ Muchas gracias, Toni. Ahora interviene la otra parte; el relator militar, José Emilio Roldán, tiene la palabra.

José Emilio Roldán

“ En primer lugar, deseo agradecer mi presencia aquí. Estoy de acuerdo con Antoni Bruel en que todos o casi todos nos conocemos, y que todos somos amigos, por lo menos hasta hoy, espero que lo sigamos siendo. Voy a hacer brevemente comentarios sobre el documento. El año 1989 se produjo la primera salida de tropas españolas a Angola y a Namibia, y de 1989 al 2008, 98.622 hombres y mujeres han salido en operacio-

nes de mantenimiento de paz. De éstas, desde el año 1991 exclusivamente en misiones humanitarias ha habido siete, si no me corrige el general Muñoz Castresana, de las cuales dos no han sido por catástrofes de tipo natural, sino por catástrofes humanitarias debidas a guerras civiles, Albania y Kurdistán, y las otras cinco han sido misiones humanitarias por desastres naturales. 256 militares españoles han perdido la vida en misiones de mantenimiento de paz, y tres en misiones humanitarias. A esto hay que sumar la actuación internacional muy importante del grupo 43 de las Fuerzas Armadas; los conocemos vulgarmente como “apaga-fuegos” o “botijos”, y llevan 37 años colaborando en la lucha contra incendios y también han dejado 15 vidas en esa lucha.

A mí me gustaría empezar por un punto de partida para los comentarios que voy a hacer, y es que las grandes catástrofes naturales que están hoy sobre la mesa presentan una casuística tan variada, heterogénea según palabras del señor Lasheras, que hacen difícil su clasificación y el planteamiento de la lucha contra sus efectos. Creo que estaremos de acuerdo en que la única manera de hacerles frente es poniendo a disposición de estas catástrofes todos los medios de que dispone la sociedad, sin que se pueda ni se deba excluir ninguno de ellos *a priori*, poniéndolos a disposición a través de organizaciones sencillas y flexibles, mediante cadenas de mando claras y nítidas, y con una mentalidad abierta. Partiendo de este punto de vista, voy a hacer algunas afirmaciones, a veces juicios de valor, no desde el punto de vista militar, sino desde el punto de vista del militar que les habla.

En primer lugar, las Fuerzas Armadas de siempre son y serán cada vez más un elemento fundamental de la acción exterior de los Estados, concretamente de nuestro Estado. Las Fuerzas Armadas son conscientes, y han aceptado y aceptan que la dirección de la emergencia recae sobre los responsables civiles e institucionales en este tipo de operaciones, y eso lo aceptan no sólo en este caso. Ya en el año 1992, cuando el entonces secretario general de Naciones Unidas, Butros-Ghali, publicó su famosa “Agenda para la Paz”, un documento básico que definía las operaciones de ayuda humanitaria, no se refería exactamente a las que tenemos hoy entre manos, pero lo hacía diciendo que eran compatibles con todas las operaciones que había definido anteriormente y señalaba que las fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigido por agencias especializadas de las Naciones Unidas o por organizaciones civiles. Desde el año 1992 quedaba claro de quién era la dirección. Las Fuerzas Armadas admiten el carácter subsidiario y complementario de las fuerzas militares en estas operaciones, pero las Fuerzas Armadas difícilmente entienden que su actuación pueda considerarse en algunas ocasiones como invasión del espacio humanitario.

Las Fuerzas Armadas también admiten y están de acuerdo en que su actuación se debe llevar a efecto en términos generales en casos en que las autoridades y agencias civiles se vean desbordadas, que no haya otra iniciativa civil y que sólo los medios militares puedan hacer frente a una necesidad humanitaria crítica y urgente. Es decir, estamos actuando conforme a esa expresión que se ha usado de ser el último recurso en líneas generales, cosa a la que las Fuerzas Armadas están acostumbradas, a ser el último recurso, no solamente en estas ocasiones, sino en otras muchas. Es el lema de la artillería española, *ultima ratio* regis, la última razón del rey, con bastantes siglos de antelación.

Y ahora, si me permiten, bajo el punto de vista jurídico, consideraría una falta usar medios militares habiendo civiles, pero consideraría un delito no usar medios militares cuando los

civiles o no son suficientes o no son adecuados. Las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado adecuado e idóneo para enfrentarse a este tipo de situaciones. Ya la Ley Orgánica de Defensa Nacional admite que participemos en situaciones de emergencia.

¿Cuáles son las características intelectuales que nos permiten actuar de manera idónea y adecuada en estos casos? Aquí se han visto y se han comentado razones de economía, eficiencia y racionalización de los medios; razones organizativas, pues nosotros nos regimos por los principios de unidad, jerarquía, disciplina, disponibilidad inmediata, reacción en plazos reducidos; capacidad de mando y control; amplio espectro de capacidades, medios aéreos, terrestres, marítimos, capacidad de reforzar sus dispositivos de manera rápida y progresiva acumulando al resto de las Fuerzas Armadas en el dispositivo, etc. Somos personas muy adiestradas en colaborar con otros ejércitos y participar en operaciones multinacionales. Por razones de material, tenemos una gran variedad, un enorme inventario, y una de las capacidades especiales, que ya ha comentado el señor Lasheras que se pueden considerar críticas, son las unidades de ingenieros, helicópteros, transporte estratégico y, por último, personal.

En este sentido, contamos con personal disciplinado, motivado y con una amplia experiencia en misiones internacionales. El militar español, concretamente, creo que está especialmente dotado para relacionarse con los demás. Sobre los principios humanitarios básicos de Oslo que se han comentado, humanidad, neutralidad e imparcialidad, quizá yo haga mal en decirlo porque soy juez y parte en el tema, pero lo digo: de los 100.000 hombres y mujeres de todo tipo de unidades y en todos los escalones de mando que han participado en operaciones de mantenimiento de paz desde el año 1999, jamás ha habido una denuncia por un delito contra los derechos humanos. Los militares incluyen esos principios humanitarios básicos en su formación, en su actitud y en los cursos de perfeccionamiento. Otro tema son las dificultades de poner una asistencia en el lugar adecuado, en el tiempo oportuno y con los medios necesarios; todos reconocemos que es complicado. Y todos usamos la palabra “coordinación”, que es una palabra maravillosa. Reconozco que a los militares nos gusta más la palabra “mando” que coordinación, y nos gustan más las estructuras piramidales que las estructuras matriciales, pero estamos acostumbrados a la coordinación.

El auténtico problema no creo que sea la existencia de problemas. El auténtico problema es la ausencia de voluntad para superarlos, y a mi entender podrían ser cosas que ya se han dicho aquí, como la correcta evaluación de la situación, que me parece el tema primordial y más complejo. Creo que todo el mundo está de acuerdo en manejarse con criterios claros previamente establecidos, repito, organizaciones sencillas y muy flexibles capaces de afrontar cualquier situación; ninguna es igual. Además, cadenas de mando claramente definidas, uso racional y sensato del catálogo de capacidades disponibles, y sobre todo la voluntad de superar cualquier problema que surja. Estoy de acuerdo con el señor Lasheras en que el resultado global lo considero positivo. No vale mi opinión, por supuesto, porque es opinión viciada de origen. La colaboración entre los distintos agentes que intervienen ha sido, en general, buena.

Cuando leía el estudio, se me aparecían constantemente comparaciones entre una catástrofe en el extranjero y la actuación del Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores con las emergencias más a las que hacemos frente con el Ministerio de Interior y

Ministerio de Defensa. Hay aquí una persona mucho más autorizada que yo, que es el general Muñoz Castresana, pero en el fondo creo que algunas experiencias de la Unidad Militar de Emergencias, que están fijadas en el Protocolo de Intervención para las emergencias de nivel 2, podrían ser válidas en las emergencias en el exterior. El nivel 2 implica que la Unidad Militar de Emergencias se pone en absoluta disposición del director de Emergencias de la Comunidad Autónoma que corresponde. Y no sé si saben ustedes, si no se lo cuento yo, que la Unidad Militar de Emergencias solamente tomaría el mando de la emergencia cuando se considere de nivel nacional o de tipo 3. Pero el esquema en el que nos manejamos con el nivel 2 creo que tiene la suficiente flexibilidad y funciona correctamente. Todas las direcciones generales que intervienen por parte de la Administración general del Estado, la Dirección General de Protección Civil, del Ministerio del Interior, y por parte del Ministerio de Defensa, la Dirección General de Política de Defensa, único órgano del Ministerio de Defensa que se relaciona con el resto de ministerios, hemos llegado a un funcionamiento absolutamente impensable y que podría ser aplicado en otros proyectos.

Simplemente, sacar un tema transversal que no es el eje de esta reunión, pero que se lo comentaba antes al señor Lasheras. Cuando se exponen los tres casos prácticos, que son ni más ni menos que las tres tragedias que ocurrieron en el 2005 –que parece que fue un año nefasto en que todo se juntó, Indonesia, Pakistán y Katrina– aunque no es el eje del libro sí que se menciona la actuación de las Fuerzas Armadas en el interior de los países afectados por la catástrofe natural. Creo que podría ser un tema para debate la actuación del ejército indonesio, en Indonesia, la actuación de las Fuerzas Armadas en Pakistán, y la actuación de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional en el Katrina. En el Katrina intervino el *US Northern Command*, que después del incidente, de la catástrofe, fue reforzado y cambiada su manera de actuar, digamos, potenciando su actuación.

Y por último decir que, como saben ustedes, la Unidad Militar de Emergencias está facultada por ahora para actuar en emergencias en todo el territorio nacional. Pero el Real Decreto que fija su Protocolo de Intervención, en su disposición final primera, abre la puerta o faculta a la ministra de Defensa para la salida al exterior de la Unidad Militar de Emergencias. Entonces, el día 26 de septiembre hemos pedido la orden de proceder para ser órganos de la normativa que nos podría llevar a actuar no sólo en el territorio nacional, sino en el extranjero. Si quieren más detalles luego a lo largo del debate podríamos hacerlo. Y con esto acabo.

Joaquín Rivas (moderador)

■ Muchas gracias teniente general. Creo que ha expresado cuál es su intervención, y también la intervención de las Fuerzas Armadas en todas las actuaciones humanitarias, y creo que con la presentación del libro de Borja, con la intervención de Toni Bruel y del teniente general, tenemos todas las bases para iniciar el debate. Podemos, si les parece, abrir el debate. Las intervenciones deberían ser lo más cortas posible. Les ruego a cada uno de los intervinientes que se identifiquen y en caso que las cuestiones sean dirigidas a alguien, tanto a Borja como a Toni como al teniente general, que lo precisen, y por favor que las intervenciones sean muy cortas para que haya el mayor número de ellas.

José Antonio Lazuén

“ Mi nombre es José Antonio Lazuén, y soy el director del Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para Situaciones de Crisis en Presidencia del Gobierno. Bien, un buen trabajo de Borja, buena iniciativa de la Fundación, como siempre. Me circunscribo al objeto de la reunión, que es el papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior. Es claro que lo normal es el apoyo logístico, transporte táctico, estratégico, etc., y decir que este tema no es nuevo. En el año 1985 recuerdo que teníamos un grupo que se llamaba de Ayuda al Exterior, que lo capitaneaba Exteriores y donde estaba Interior, Defensa, Cruz Roja e Iberia. Y funcionaba muy bien: montábamos operaciones, etc. En definitiva, la participación de las Fuerzas Armadas en este asunto no es tema nuevo y está en la línea de las tendencias internacionales. Creo que hay que dar por descontado las directrices de Oslo; las Fuerzas Armadas actúan obviamente observando las directrices de Oslo.

Uno de los problemas que quiero señalar es que las comunidades locales pueden pensar que las Fuerzas Armadas de Suecia o las de España son similares a las suyas. Ése es uno de los problemas que nos podemos encontrar, y eso hay que decirlo de entrada. También hay que decir que tenemos que buscar la eficacia; en situaciones extremas, en fase de emergencia, en grandes catástrofes hay trabajo para todos y hay que adoptar una línea cooperativa. Esto es, trabajo para todos hay, eso es otra idea de partida. Y yo quería aportar alguna idea que creo que es fácil de plasmar. En el documento se habla como posibles alternativas incluir principios en la Ley de Defensa Nacional, etc. Yo creo que una cabeza de puente más humilde puede ser modificando el decreto que crea la Comisión de Ayuda de Emergencia en el Exterior. Obviamente está muy desfasada y creo que se ha tirado poco de esa comisión. Propondría crear de entrada una comisión permanente que estuviera formada por Exteriores, Defensa e Interior. Creo muy necesario que esté Interior; a través de Protección Civil tiene dos claves, la una es el puente con el MIC y el MIC con OCHA, y la otra es que tiene la Comisión Interministerial de Protección Civil para la coordinación de las comunidades autónomas. Yo propondría, pues, crear una comisión permanente, es decir, modificar ese decreto, actualizar esa comisión, mantenerle la forma o no, pero desde luego una comisión permanente que sea muy operativa. Y, como digo, en esa comisión permanente que estuviera Interior, y yo propondría que estuviera Presidencia del Gobierno porque puede hacer de puente para cosas de urgencia. No me atrevo a decir si tiene que ser el Departamento de Internacional y Seguridad, o ambos, pero eso puede ser una propuesta.

También en esa modificación del decreto se podría aprovechar para introducir algún principio, algún criterio si se estima necesario. Eso de una parte. De otra, me gustaría señalar, reconocer a Defensa que siempre ha tirado de muchos carros y siempre ha estado en primera línea y haciéndolo muy bien, incluido en este tema que nos ocupa. Y en el trabajo tuyo, que es un trabajo estupendo y que yo creo que tiene la virtud de que va a abrir un buen debate, echo de menos la Unidad Militar de Emergencias. La Unidad Militar de Emergencias es una realidad que se va a copiar fuera, estoy totalmente seguro. El mundo cambia muy rápido, no se puede coartar todo el mero papel del apoyo habiendo una Unidad Militar de Emergencias, que tiene unas capacidades que ahora mismo están apagando el fuego muy bien, pero están rescatando en inundaciones, en catástrofes naturales, por no hablar de tecnológicas. Yo creo que la Unidad Militar de Emergencias ha sido una herra-

mienta en España muy buena en el ámbito estatal, por economía de escala, pues a ese nivel no había nada operativo. En definitiva, la Unidad Militar de Emergencias está ahí, es una realidad, y me ha llamado la atención que no estuviera en el estudio.

Enrique Ayala

EE Soy Enrique Ayala, militar en la reserva. También estoy en el Consejo Asesor de Opex, de la Fundación Alternativas. Los que me conocéis, casi todos, sabéis que siempre he dicho que el Ejército no es ninguna ONG. El Ejército tiene una misión, que es defender a la sociedad española, y ONG hay muchas, y algunas de ellas muy buenas. Por lo tanto, mi pensamiento, diríamos, general es que las Fuerzas Armadas sólo deben actuar en este tipo de misiones de una forma subsidiaria. Pero dicho esto, quiero hacer algunas matizaciones. Creo que las directrices de Oslo, e incluso la doctrina de la ONU en emergencias complejas respiran una cierta reticencia, una cierta desconfianza hacia la actuación de las Fuerzas Armadas y hacia la neutralidad de las Fuerzas Armadas en este tipo de ocasiones. Me parece que no hay muchos militares que hayan participado en la redacción de este tipo de directrices. Me refiero a ese énfasis en que sólo se empleen los medios militares cuando no haya capacidades o cuando no haya alternativas, medios comparables, etc. La sociedad española tiene una cosa que es muy cara que son las Fuerzas Armadas que está pagando y que van donde esa sociedad española a través de sus representantes políticos las mandan, a hacer aquello que la sociedad española a través de sus representantes políticos les piden. Y, por supuesto, cuando no hay una emergencia de defensa nacional, de defensa contra una agresión, esos recursos pueden ser usados y son usados de hecho para ayudar.


¿Cuándo no hay alternativas, cuándo no hay capacidad, cuándo no hay medios comparables? Siempre, señores y señoras. Quiero decir, rara vez sobran; antes lo dijo Antoni Bruel, es difícil que haya de más. En Mostar teníamos un hospital de campaña y ahí atendíamos a gente civil y había otras instalaciones médicas civiles de la Cruz Roja y otros, pero no sobraban. Los medios en la mayoría de las catástrofes naturales siempre son escasos. Por lo tanto, decir que el Ejército no intervenga porque hay una ONG que ya está haciendo suficiente, es que casi nunca es suficiente. Quiero decir con esto que las Fuerzas Armadas pueden poner sobre el terreno a 200, a 400 o a 600 personas. Hay veces que es necesaria mano de obra y es difícil que una organización pueda poner a 600 cooperantes en el terreno. Ésa es la primera matización, el hecho de que haya organizaciones no excluye el hecho de que el Ejército pueda intervenir, y la segunda creo que es más importante y se refiere a las operaciones complejas.

Las operaciones complejas son operaciones en las que además de la ayuda humanitaria, diríamos, hay otros objetivos en la misión. Voy a poner un ejemplo un poco delicado como es el de Iraq, donde también estuve directamente y lo vi. En Iraq, con independencia de que se hubiera intervenido o no se hubiera intervenido, lo cierto es que había una emergencia humanitaria. Había muchísima gente que no tenía nada que comer, muchísima gente que no tenía agua corriente, que no tenía casa y que no tenía caminos, ni escuelas para sus hijos ni nada. Por tanto, esa emergencia humanitaria había que atenderla, pero no había en ese momento autoridades civiles que pudieran coordinar, como dicen estas directrices de Oslo y recomienda Naciones Unidas. Había una situación militar muy grave y, por

lo tanto, muchas de las ONG no podían actuar. Y sin embargo la ayuda humanitaria tenía que llegar, y por lo tanto ésas son ocasiones en que las Fuerzas Armadas tienen que tomar un papel protagonista e incluso en ocasiones controlar la actuación de las ONG por su propia seguridad y por las circunstancias.

Por lo tanto, y para terminar, creo que debe haber una flexibilidad, una gama enorme de posibilidades, desde el mero apoyo subsidiario de las Fuerzas a la actuación de las ONG, que podría ser un marco ideal cuando éstas fueran suficientes para atender en una catástrofe humanitaria y no hubiera problema de riesgo, hasta otra situación en la cual las Fuerzas Armadas estén liderando y dirigiendo la ayuda humanitaria, porque la situación de enorme riesgo que existe en la zona y la escasez de ONG obligan a eso. Por lo tanto, ahí tenemos que estudiar un campo amplio y flexible que creo que hasta ahora en las directrices de Oslo, ni siquiera en la doctrina de Naciones Unidas para emergencias complejas, está bien contemplado.

Pablo Yuste

 Soy Pablo Yuste, actual responsable de Ayuda a la Emergencia y Posconflicto de AECID, dentro de la Oficina de Acción Humanitaria recién creada. Me gustaría plantear un enfoque un poco distinto de las directrices de Oslo, porque me ha parecido, tanto en el documento como durante el debate, que está un poco polarizado en torno a lo militar y a lo civil. Personalmente creo que no existe esa polarización dentro de las directrices de Oslo. Las directrices de Oslo hablan de medios militares y medios de defensa civil, digamos que aquí todos los que formamos parte de la Administración somos ese último recurso, es decir, no sólo los militares. También cuando hacemos un despliegue con el Samur somos el último recurso, porque lo ideal, dentro de esa cadena humanitaria que decía Toni, es que la primera respuesta la den las comunidades locales, que son los que dan la primera respuesta en la realidad porque son los que están allí; luego las ONG locales, luego las ONG internacionales, que son los que realmente pueden, yo creo, presumir de auténtica neutralidad, porque al fin y al cabo nosotros somos un agente estatal con nuestros gustos y tendencias y sesgos, como es normal en cualquier administración; en último extremo, llegamos nosotros.

Creo que compartimos ese principio de subsidiariedad y en ese sentido felicitar a Defensa por su clara expresión de aceptación de ese principio y de esa aceptación de la coordinación civil de todo el asunto. Coordinación que las propias directrices de Oslo diferencian claramente de “control”; no es en ningún caso control, y creo que eso debe plantearse desde un principio. En España veo que hay una cierta reticencia a adoptar lo que ya en otros países se está adoptando con claridad, y es que la acción exterior está basada en las tres D: diplomacia, defensa y desarrollo. Ésas son herramientas de la acción exterior y en ese sentido nuestra obligación es coordinarnos, porque yo creo que, nos guste o no nos guste, estamos todos en este escenario internacional para quedarnos, estamos todos en estos conflictos para quedarnos, y vamos a coordinarnos. Y de hecho, a mí me gustaría dar un enfoque positivo: la coordinación existe, es decir, en el terreno creo que todos los que lo conocemos sabemos que pone a todos en su sitio, y al final nos coordinamos y nos entendemos.

Existen grandes experiencias de coordinación, por un lado en desastres naturales, donde somos habitualmente los primeros en llegar y el relevo nos lo toma Defensa, como pudo

pasar en Pakistán, o en el tsunami. En otro tipo de catástrofes, aquellas producidas por el hombre, en los conflictos, suele ser Defensa la que llega primero, y favorece la llegada de los elementos del Estado de desarrollo. Simplemente dar ese enfoque y aportar que sí, que somos subsidiarios todos, civiles y militares.

Javier Muñoz Castresana

“ Buenas tardes, mi nombre es Javier Muñoz Castresana. Trabajo en el Ministerio de Defensa en la Dirección General de Política de Defensa como subdirector general, y soy general del Ejército del Aire. Yo quería hacer algunos comentarios sobre lo que he oído esta mañana, pero en primer lugar agradecer a los tres ponentes sus presentaciones, excelentes, y muy interesantes. Quería agradecer especialmente a Borja Lasheras su extenso trabajo y que haya recurrido a mi Subdirección General para ilustrarse en algunos temas. Sé que ha estado hablando con algunos de mis oficiales y he visto que algunas de las cosas han quedado reflejadas en el trabajo, muchas gracias. Bien, procuraré ser muy sintético. En primer lugar, hoy los conceptos se confunden; estamos hablando de ayuda humanitaria, pero existen otros conceptos: ayuda oficial al desarrollo, cooperación internacional, asistencia humanitaria, trabajo de las ONG, etc., que no siempre tienen su parcela suficientemente bien delimitada. Lo que es peor, los organismos responsables de llevar a cabo estos conceptos muchas veces solapan sus responsabilidades. Y eso da lugar en determinados momentos a algunas disfunciones que, con buena voluntad y siendo amigos, como decía el general Roldán, se han venido solucionando hasta ahora y se van a seguir solucionando en el futuro.

¿Cuál es el papel de las Fuerzas Armadas en este asunto? Pues no nos lo tenemos que inventar, está claramente escrito no en una ley, sino en una Ley Orgánica y dice lo siguiente; en el artículo 15, cuando habla de las misiones de las Fuerzas Armadas, en el 15.2 dice lo siguiente: lo que tenemos que hacer los militares, lo leo, “las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente”, lo primero es evidente, “a la seguridad y defensa de España y de sus aliados”. Está claro. Pero en el mismo nivel, en el mismo artículo, en el mismo párrafo, sigue diciendo: “las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente... al mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria”. A aquellas personas que ponen en duda si las Fuerzas Armadas pueden o no pueden hacer ayuda humanitaria, yo les recomiendo que lean la Ley, porque la duda desaparece inmediatamente.

Pero esta duda que tenemos aquí en España no es exclusiva nuestra; esta misma semana, la Presidencia francesa de la Unión Europea ha organizado una reunión en París, de lunes a miércoles, para tratar precisamente el tema de las operaciones militares en el exterior, no solamente francesas, sino de todos los países. Dedicamos la mañana del martes precisamente al papel de las Fuerzas Armadas en la distribución de ayuda humanitaria en el exterior. Lo mismo que estamos haciendo aquí en un foro de casi 300 personas de muchísimos países, de los países más diversos que muchos no sabían ni ubicarlos en el mapa, pero el debate fue muy similar al que podemos tener aquí y básicamente se refiere a doctrinas, responsabilidades y actuaciones.

Hay mucha doctrina, hay mucha gente, dicho sea con respeto, que se sienta en un despacho a escribir doctrina, pero hay mucha más gente que está con 52 grados al sol, con cas-

co, con chaleco, con armamento y muchas veces recibiendo malas noticias desde la colina de enfrente. Esos a lo mejor no tienen capacidad de escribir con la facilidad que tienen otros, pero saben muy bien qué es una operación militar en el exterior y saben muy bien qué es que les empiecen a disparar cuando transportan un convoy de 18 camiones con ayuda humanitaria en Afganistán, como ha ocurrido hace dos semanas. En París hemos debatido esta semana, un documento nuevo de Naciones Unidas, todavía a modo de borrador, presentado por un representante de Naciones Unidas, y ese borrador no está exactamente en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni con las directrices de Oslo. Se han citado aquí las directrices de Oslo y se ha comentado, creo con mucho acierto, que son sólo una referencia útil y una guía para la toma de decisiones. Una referencia. Los militares no lo entendemos como una orden, es algo que conocemos, que sabemos lo que dice, que lo tenemos en cuenta y que no nos saltamos a la torera, pero que son eso, una referencia. Es lo que ocurre con los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, es más, los Objetivos del Milenio, la propia Naciones Unidas dice que es un documento no vinculante; en ese sentido lo interpretamos en el Ministerio de Defensa, en la Dirección General de Política de Defensa.

Se han hecho algunos comentarios de distintas acciones, Indonesia, Pakistán, Afganistán, etc.; curiosamente no se ha mencionado Kirguizistán, donde hubo grandes nevadas. He oído que se actuó con cierto retraso en Indonesia. El maremoto de Indonesia fue el 26 de diciembre de 2004; el Gobierno decidió que actuaran las Fuerzas Armadas el 8 de enero de 2005. El día 10 de enero no habían pasado 48 horas, ya despegaban los dos primeros aviones cargados con ayuda humanitaria. No suscribo la opinión de que hubo retraso en esa operación; ahí actuaron numerosos aviones, numerosas personas. Perdimos una vida, pues murió un buzo de la Armada. No voy a entrar en detalles, pero sería muy interesante. Pakistán, en octubre del 2005, un terremoto terrible en el cual nos encontramos con unas tremendas dificultades logísticas. Había que llevar muy lejos material muy pesado y traerlo, pero nos encontramos con una dificultad de la que aquí no se ha hablado, que es la de las costumbres locales, la tradición, la religión, etc. No se lo van a creer, pero hubo una familia que se negó a que unos españoles –no porque fueran españoles, sino porque eran, no sé si decir infieles– levantaran los escombros de sus casas y sacaran a los cadáveres de sus familiares. Eso es ante lo que nos estamos enfrentando sobre el terreno.

Veo en el trabajo de Borja, insisto, un trabajo extenso y muy bueno, algunas frases con las que tengo que discrepar; hemos venido a debatir, y si no hubiera debate nos íbamos todos a comer. El debate es bueno y para eso estamos todos aquí. Hay algunos párrafos que no comparto, por ejemplo que el uso de medios militares debe ser un recurso alternativo a las capacidades civiles. Y yo pregunto: ¿alternativo a quién? Porque si somos alternativos, si somos actores secundarios es que hay un actor protagonista y la pregunta es inmediata, ¿quién es ese actor protagonista? Vamos al caso de Afganistán; ahí España está haciendo lo que dijo Naciones Unidas, y lo que dice el plan de operaciones que hay que hacer, seguridad, reconstrucción, gobernabilidad. Entonces yo pregunto, sólo en la provincia más pobre donde las Fuerzas Armadas tienen, según las revistas especializadas, 220 efectivos, ¿quién es el actor protagonista? ¿El que más dinero pone sobre el terreno o el que más trabajo, esfuerzo y sacrificio pone sobre el terreno? Creo que ése es un elemento que hay que considerar; yo tampoco voy a decidir quién es, pero es un elemento que hay que considerar.

Curiosamente, en España el Gobierno decidió crear la Unidad Militar de Emergencias. Es bueno plantearse por qué el Gobierno tomó esta decisión; en un planteamiento muy simple podemos decir que porque hacía falta una capacidad fuerte, coordinada, estatal, para enfrentarse dentro del terreno nacional, en principio, a las emergencias. Y dentro del territorio nacional hoy por hoy la Unidad Militar de Emergencias está suficientemente consolidada como para decir sin ningún género de duda que no es un recurso alternativo. Es el primer recurso, sin duda. Cuando a mí me llama, siempre de madrugada, la directora general de Protección Civil y Emergencias me pide siempre la Unidad Militar de Emergencias, no me pide otra cosa. Si la Unidad Militar de Emergencias es el principal actor en el interior, ¿por qué las Fuerzas Armadas vamos a ser un recurso alternativo en el exterior, cuando además no contamos con las capacidades de las comunidades autónomas?


Otro debate, insisto, no sólo en España sino en muchos países, es “aquí quién manda” por decirlo en términos militares. Asuntos Exteriores, porque tiene la gran capacidad de cooperación internacional, de colaboración, de ayuda al desarrollo; ése es su papel. ¿Lidera la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Ministerio del Interior, o lidera el Ministerio de Defensa? Es curioso que cuando en el extranjero hay una emergencia o una catástrofe, tema de nuestro seminario, si la petición llega por la Unión Europea, le llega a la Dirección General de Protección Civil; si la petición de ayuda llega por la OTAN, le llega al Ministerio de Defensa. Ese es el tema que no tenemos resuelto: quién es en España quien debe liderar la coordinación de la actuación.

No me quiero extender más. Al hablar de los documentos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la OCHA, o ECHO en la Unión Europea, nosotros llevamos mucho tiempo leyéndolos. Yo, en concreto llevo ya casi seis años llevando estos temas y la dificultad no está suficientemente clara. Y ya por último, incidir en el error habitual del concepto CIMIC, coordinación civil y militar; ese concepto está escrito y se refiere a las actuaciones que llevan a cabo las Fuerzas Armadas en una operación en el exterior en beneficio de la población civil, y no se refiere a la coordinación entre organismos que proporcionan ayuda humanitaria de un mismo país. Quisiera, finalmente, recalcar los medios y capacidades de que están dotadas las Fuerzas Armadas y lo que también pueden aportar en cuanto a organización y forma de trabajo. A pesar de las dificultades presupuestarias, podemos seguir haciendo estas misiones.

Joaquín Rivas (moderador)

■ Muchas gracias. ¿Alguna intervención más? Y me gustaría también que tanto Borja como Toni como el teniente general manifiesten opiniones al respecto de las intervenciones que ha habido.

Mar Fernández Palacios

 Soy Mar Fernández Palacios, asesora para temas de seguridad en el Departamento de Política Internacional y Seguridad del Presidente del Gobierno. Quiero, ante todo, agradecer la celebración de este seminario, y creo que es muy oportuno, porque este tipo de debates son más necesarios que nunca. No voy a abundar en la situación de la

seguridad, en cómo está evolucionando el concepto de seguridad y el importante papel que tiene España en el exterior en esta materia. Se planteaban dos temas, y primero quería comentarle al general Castresana que la acción exterior siempre está coordinada y liderada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y que, aunque venga de la Unión Europea, o aunque venga de la OTAN, la solicitud, a un Ministerio o a otro, siempre sigue los canales de las representaciones que nuestro Gobierno tiene allí a través del Ministerio de Asuntos Exteriores. Es decir, que en realidad, sí que hay un canal que unifica o debe unificar, claro. Siempre tenemos las disfunciones de una administración tan grande, pero sí existe esa unidad, o debería existir.

Por otra parte, quería darle a Borja la enhorabuena porque el trabajo me ha parecido excelente; ya lo leeré con más detenimiento. Quería preguntarle, a mí me parece, que hay un problema a la hora de que trabajen juntos en la ayuda a la emergencia instituciones tan distintas y que tienen unos encuadres tan diversos: por una parte, la Administración civil del Estado, y por otra las ONG. Creo que tenemos incluso lenguajes diferentes; a la hora de establecer fases previas para evitar, o para solventar los problemas que en un momento de situación de emergencia aparecen, me da la sensación de que no tenemos las instituciones adecuadas en nuestra administración.

Nos hace falta un foro que no es sólo un foro institucional administrativo como el que tú has apuntado en tu estudio o el señor Lazúen ha indicado también. Echo en falta un foro donde se tengan en cuenta también, por ejemplo, las opiniones de las ONG y sus criterios, porque la identificación de esos criterios y el aunar criterios es lo que luego va a facilitar el día a día en el desarrollo de esas situaciones de emergencia. No sé si tenemos ya algún foro, alguna institución. Tú que eres estudioso del asunto quizá me lo puedas indicar, o si sería necesario crear uno y si de verdad es posible o a lo mejor es imposible que lleguemos alguna vez a tener una capacidad de interlocución para identificar unos criterios en común.

María Dolores Algora

“ Soy María Dolores Algora, profesora de la Universidad CEU-San Pablo. Quería apuntar algunos comentarios que abundan en lo que se ha dicho, y quiero hacerlo porque trabajo con mucha frecuencia con las Fuerzas Armadas, aunque yo pertenezco al mundo civil y quiero dar mi visión desde ese otro lado. En primer lugar, creo que son necesarias algunas cuestiones que se han comentado de conceptualización, de abundar en doctrina. Es verdad que a día de hoy ya, por ejemplo, en el Ejército de Tierra tienen muy definido lo que son las operaciones no bélicas y quizá a lo mejor hay que seguir abundando en que, dentro de esas operaciones no bélicas que están definidas como operaciones de, entre otras, apoyo a la paz y operaciones humanitarias, quizá hay que añadir un epígrafe nuevo que sean operaciones de catástrofes. De apoyo o de servicio a las actuaciones frente a catástrofes. Quizá se esté haciendo ya desde que se ha creado esta Unidad y se esté abundando en eso, creo que es importante. No solamente porque evita confusiones, no sólo hacia los civiles, que no estamos tan familiarizados con el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, sino porque incluso también las evita dentro de las Fuerzas Armadas. No es el debate de hoy aquí, pero también conviene definir un poco esta parcela, esta nueva función internacional.

Otro punto que quería destacar es precisamente que constantemente tengan que justificar la necesidad de que las Fuerzas Armadas estén en estas misiones u operaciones concretas. Es sintomático de los prejuicios que tenemos los civiles. Estas operaciones humanitarias que puedan ser de catástrofes naturales están integradas plenamente en ese concepto de seguridad, en el que las Fuerzas Armadas son un elemento más dentro de otros elementos que puede tener el Estado. No hay que justificar por qué están ahí las Fuerzas Armadas, porque es que hay una razón si se entiende lo que es la seguridad.

Sí que es cierto que desde el punto de vista español vamos adquiriendo ya mucha experiencia y ahí me voy a remitir a una experiencia personal. Yo no participo en misiones humanitarias pero sí en misiones de apoyo a la paz, y cuando estaba oyendo hablar de los principios de Oslo, de cuestiones complementarias, del principio de complementariedad, me estaba sorprendiendo, como he visto que le ha pasado a más de una persona, porque yo me quedaría un poco más con la idea que había apuntado Antoni Bruel de cooperación cruzada. Es que hay situaciones en el terreno que requieren una acción común, tiene que haber una programación común desde el principio porque puedo decir desde la experiencia civil que he participado en este tipo de operaciones con todo muy estructurado, todos los objetivos definidos, pero digo claramente, si no hubiese sido con la presencia de las Fuerzas Armadas, nos hubiéramos vuelto a nuestra casa como nos habíamos ido, sin poder cumplir nuestro objetivo. Es decir, que tenemos que superar esos prejuicios porque habrá operaciones que no lo requieran, pero otras en las que no sean complementarias, sino que sea imprescindible la acción común.

Hay una dificultad, que también muchas veces hay que actuar en escenarios donde la propia percepción interna de las Fuerzas Armadas en esos países dificulta que luego vengan unas fuerzas internacionales a colaborar en ayuda a la población civil y que no tengan la percepción que se espera de esas fuerzas. Creo que nosotros debemos poner en funcionamiento nuestras herramientas, nuestros instrumentos al margen de esas percepciones. Y una última sugerencia, creo, al general Roldán, a propósito de la creación de esta unidad. En ámbitos muy cercanos a nosotros, como es el Mediterráneo, en iniciativas como la del 5+5, destinadas a países del norte de África muy cercanos, creo que precisamente ya Marruecos ha expresado un interés muy concreto sobre este tipo de actuaciones. Creo que en Argelia también lo hay, y que debería ser una línea que se pueda introducir ahí, porque ya no es solamente que haya una coordinación, sino que haya una acción común no sólo entre civiles y militares, también entre Estados que de forma común se programen para hacer este tipo de actuaciones.

Vicente Medrano

“ Mi nombre es Vicente Medrano, trabajo en la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, soy subdirector general de Emergencias, y en este debate, yo creo que de máximo interés, el documento fundamental de referencia muy acertadamente se suscribe como documento de trabajo, y como tal tiene elementos que son discutibles y elementos que son autocríticos. Yo creo que nuestra experiencia en la cooperación internacional es amplia pero tampoco lo es como para extendernos en el tiempo y en la profundidad que sería deseable, y que tenemos que entender que hay muchos de los elementos que estamos planteándonos que quizá hace falta rodarlos un poco más y anali-


zarlos con más detenimiento. De todas formas hay dos cuestiones que se han planteado a modo de conclusiones en ese documento de trabajo que me parecen, desde nuestro punto de vista, una referencia importante de cara al futuro. Una de ellas es cómo se configura ese órgano que coordine, que recoja, que compile todas las iniciativas y todos los actores que tienen que hablar en este proyecto. Después, también, cómo hacemos que la coordinación no sólo sea una coordinación documental y previa, sino cómo hacemos efectiva la coordinación en el lugar de los hechos, en el lugar donde intervenimos.

Por las presentaciones previas, creo que estamos convencidos incluso antes de sentarnos en esta mesa todos, pero se ha insistido en anteriores intervenciones que las organizaciones humanitarias tienen un papel clarísimo. Creo que aparte de otros muchos elementos, el hecho de estar presentes en el medio antes de que ocurra algo les da un potencial de capacidad local importantísimo, aparte de que tienen unas características de adecuación de sus prácticas operativas, acomodadas a ese entorno, que las hacen mucho más prácticas y mucho más efectivas. Discutir el papel de las Fuerzas Armadas tampoco creo que tenga ningún recorrido; su disponibilidad, su capacidad de despliegue, su capacidad técnica son evidentes.

Echo de menos un tercer elemento, que son los servicios públicos de emergencias. Creo que actualmente hay una capacidad importante en nuestro país de aquellos servicios públicos que están actuando en circunstancias y emergencias dentro de nuestro entorno, y que de alguna forma no se está ordenando adecuadamente la incorporación de esos servicios públicos a la cooperación internacional. Y es un problema serio, porque estamos viendo un mundo de intercomunicaciones permanentes, de demandas globalizadas, e intentar excluir significa generar después ruidos externos. Si no damos cabida a aquellas entidades que tienen capacidades, van a buscar caminos alternativos y al final van a crear situaciones un poco curiosas, por decirlo de una forma suave; de saturación de recursos que no sabemos para qué los empleamos, de recursos que llegan a un lugar y no saben cómo orientarse en el espacio, porque en definitiva lo que hacemos es negar una capacidad real, y no estamos dando canalización adecuada.

Por eso me parece importante que todo lo que signifique reforzar los elementos de confluencia organizada, los subraye, y la incorporación de las comunidades autónomas como elemento competencial fundamental, actualmente, en la gestión de las emergencias, e incluso con experiencias muy importantes, como se han referido antes de cooperación de elementos públicos civiles y militares, como pueden ser las intervenciones en emergencias en nuestro territorio con la Unidad Militar de Emergencia. Concluyo simplemente indicando que me parece importante que a la hora de recoger esas conclusiones tengamos en cuenta la investigación e incorporación de esos servicios públicos en la forma de canalizarlos en esos organismos futuros de cooperación.

Borja Lasheras

 Como usted dice, es un trabajo en marcha, serán bienvenidas más contribuciones. Una serie de cuestiones al respecto. Primero, sobre que siempre son los militares los únicos capaces en el terreno; como he dicho, estas crisis humanitarias por catástrofes son experiencias muy heterogéneas y en muchos casos había ya organizaciones presentes

en el terreno con capacidades logísticas, tanto en Pakistán como en Indonesia. Sobre las directrices de Oslo y su polarización o reticencia frente a los militares, no estoy tanto de acuerdo. Evidentemente, son una referencia y creo que he insistido en que son flexibles y que hay que aplicarlas al marco concreto, con el marco OTAN, etc. Hay una serie de circunstancias en las cuales no sólo va a ser necesario que intervengan los militares, sino que, de acuerdo con el principio de humanidad, tendrían que intervenir o, por el contrario, se corre el riesgo de no atender a necesidades críticas. Pero ello debe hacerse conforme a unas pautas, a la correcta valoración de necesidades, aportando medios específicos en consecuencia, etc.

Sobre la cuestión de las costumbres locales, lo menciono en el trabajo porque era una de las polémicas en Pakistán; entre otras cosas, porque las españolas básicamente tenían que andar cubiertas y había una serie de polémicas y situaciones complejas en torno al trato de las mujeres con los personales locales. En cuanto a la terminología, sus oficiales me explicaron muy bien el concepto CIMIC; está explicado al principio del trabajo y lo distingo de la coordinación civil-militar en general, en cuanto a coordinación entre agencias locales e internacionales con fuerzas militares para llevar a cabo actuaciones humanitarias. Tampoco hay que centrarse en términos concretos empleados; cuando hablo del papel “alternativo”, me refiero al papel complementario dentro de un esfuerzo conjunto. Una última cuestión, yo había evaluado una comisión para que sea una comisión permanente en la que se recojan, entre otras cosas, el papel de las comunidades autónomas, Presidencia y el Ministerio del Interior. Creo que las actuaciones de nuestras Fuerzas tendrían que estar basadas efectivamente en estos criterios y tener en cuenta las lecciones adquiridas, problemas planteados, etc. Por otra parte, la Ley Orgánica de Defensa Nacional a mí no me ocasiona ningún problema y creo que lo digo en el trabajo. Lo único que parece evidente es que las leyes hay que interpretarlas y tenerlas en cuenta con otra normativa relevante y las experiencias adquiridas.

Antoni Bruel

“ Muy brevemente, como además nosotros tenemos certificada nuestra “no alergia” a las Fuerzas Armadas por nuestra propia relación, yo creo que hay dos ámbitos muy claros de intervención. Un ámbito, que es en áreas de conflicto armado, donde se usa la fuerza. En él, el Derecho internacional humanitario define claramente las funciones de cada uno, y cuando las Fuerzas Armadas prestan ayuda de hecho no están prestando ayuda humanitaria: están prestando la asistencia que les obliga el Derecho internacional humanitario. Con lo cual, no pueden usar la etiqueta de ayuda humanitaria: tienen que abastecer a la población obligatoriamente, a toda, sean talibanes o no lo sean. Y esto no hay que confundirlo porque si no al final se tergiversa el lenguaje y no se emplea lo que se tiene que emplear. Esto es muy importante, es una actuación que corresponde a las Fuerzas Armadas o a la potencia ocupante con el instrumento que considere. En el caso de Iraq, España participaba con una potencia ocupante y le tocaba dar esa asistencia y lo tiene que hacer por obligación, por obligación del Derecho internacional.

Y luego hay otro caso, que es el caso de desastres naturales, que evidentemente puede entenderse que haya una participación de las Fuerzas Armadas que contribuya a la ayuda a las personas. Y en ese caso el planteamiento es que hay que buscar la mejor opción,

porque la mejor opción es la que refuerce la capacidad local y al mismo tiempo se dé la asistencia que corresponde. Y eso es lo que hablábamos de los escalones en la cadena de socorro.

José Emilio Roldán

EE Yo simplemente quiero agradecer la aportación del general Muñoz Castresana, que es el auténtico experto del Ministerio de Defensa en estos asuntos. Estoy totalmente de acuerdo con él, y quisiera volver al principio de lo que expresaba, que es jamás despreciar y siempre tener en cuenta todos los medios de los que dispone una sociedad, sin que pueda ni deba excluirse ninguno *a priori*.

Joaquín Rivas (moderador)

■ Muy bien, muchas gracias a los tres ponentes, muchas gracias a todas las intervenciones, y para clausurar el acto tiene la palabra Nicolás.

Nicolás Sartorius

EE Solamente decirles que todo lo que se ha dicho aquí se recoge en los documentos que vamos a publicar; que si alguien quiere ampliar su intervención lo puede hacer por escrito y se incluye en el documento que editaremos. Esto es, los que no hayan intervenido, los que no hayan podido decir todo lo que piensan, lo vamos a recoger igual, si nos los envían posteriormente. Y esos documentos, lo que nosotros podemos garantizar es que les llega a quienes toman luego las decisiones, por lo tanto, es interesante proponer o decir cosas.

No hemos tratado el tema de la Unidad Militar de Emergencias por la sencilla razón de que estamos haciendo un trabajo específico sobre la Unidad Militar de Emergencias que también se nos ha encargado, dentro de la colaboración con Defensa y que presentaremos pronto. Y ya simplemente decir que para nosotros ha sido muy interesante. Hemos cubierto los objetivos que pretendíamos, y también decir una cosa última respecto a la preocupación que se ha manifestado, y es que, en mi experiencia, la coordinación no excluye el mando. Puede haber coordinación pero siempre al final hay un sujeto decisor. Todos hemos coordinado muchas cosas en la vida y al final hemos mandado.

Intervenciones de la ministra de Defensa, Carme Chacón, y del presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves

Nicolás Sartorius (moderador)

■ Señora ministra, señor presidente, vamos a proceder a la clausura del seminario que sobre el papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior hemos celebrado esta mañana, a iniciativa de la Fundación Alternativas, con la colaboración de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa y con el apoyo inestimable de la Junta de Andalucía. Mi agradecimiento, por lo tanto, a estas instituciones. Creo que el seminario ha sido muy productivo, muy interesante, y como Fundación Alternativas debo agradecer muy especialmente la presencia en este acto de clausura de la ministra de Defensa, Carme Chacón, y del presidente de la Junta y viejo amigo, Manolo Chaves. Solamente decirles, porque tenemos poco tiempo, que por parte de la Fundación queremos reafirmar ante la ministra de Defensa y ante el presidente de la Junta de Andalucía nuestro compromiso con seguir dedicando una atención muy especial y preferente a estudios y reflexiones sobre la seguridad y la defensa de España. Por un motivo muy claro que resume todo lo que nosotros, y yo personalmente, pienso en esta cuestión: no creo que haya una acción exterior de España relevante y eficaz sin unas Fuerzas Armadas relevantes, preparadas y eficaces. Y creo sinceramente que en este terreno hemos avanzado enormemente. Por lo tanto, la Fundación está al servicio de los intereses de nuestro país, y estoy seguro de que vamos a colaborar en el futuro como lo hemos hecho hasta ahora. Tiene la palabra la ministra de Defensa, Carme Chacón.

Carme Chacón

“ Presidente, autoridades, señoras y señores, Nicolás, amigos de la Fundación Alternativas, buenas tardes a todos. Si buscan ahora mismo en la web el término globalización, entre los millones de resultados que van a obtener, muchos les van a conducir directamente a esta misma sala en la que nos encontramos hoy. Este mismo espacio en el que están todos ustedes sentados ahora. Fue aquí, en el monasterio de la Cartuja de Sevilla, donde hace algo más de 500 años el almirante Cristóbal Colón preparó su segundo viaje a tierras americanas, segundo viaje que en realidad fue la primera expedición deliberadamente concebida como tal tras el encuentro con el Nuevo Mundo. Hay, por tanto, un hilo mágico invisible que conecta el tema del seminario que clausuramos ahora y este lugar eminentemente colombino, porque sin aquel proceso de globalización y los que le han seguido, difícilmente podríamos hoy estar hablando de misiones de respuesta a catástrofes en el exterior.

En efecto, la desaparición de la confrontación de bloques, los avances tecnológicos, la revolución de las tecnologías de la información han ido creando una conciencia mundial de solidaridad que nos impide quedarnos impasibles ante el sufrimiento, por muy lejano que esté, de otros seres humanos. No es fácil olvidar las numerosas catástrofes de grandes dimensiones que en los últimos años han asolado regiones enteras: el huracán Mitch, que afectó a Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998; el devastador tsunami que afectó al sureste asiático en 2004; el huracán Katrina que azotó el sur de los Estados Unidos en 2005, y ya más recientemente los huracanes Hanna e Ike, que el pasado verano produjeron graves daños en diversos países del centro y el norte de América. Es, pues, cada vez más habitual que ante grandes emergencias o desastres naturales, y ante la insuficiencia de medios propios para paliar sus consecuencias, los países afectados, normalmente los más pobres y menos desarrollados, recurran a la comunidad internacional en demanda de apoyo. Entre las herramientas con las que cuenta la comunidad internacional para acudir en socorro de estos países están las operaciones de paz, y dentro de ellas, las misiones de ayuda humanitaria.

Según la doctrina española, las misiones de ayuda humanitaria son las que tienen como objeto paliar las consecuencias de una situación sobrevenida en una determinada zona, como consecuencia de una catástrofe o calamidad producida por una situación de conflicto armado, concepto muy similar al de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Este tipo de misiones ha adquirido una gran relevancia desde el comienzo de la década de los noventa, y a menudo sirven para manifestar la solidaridad y el apoyo de los pueblos. Las Fuerzas Armadas españolas no podían quedarse al margen de esta nueva demanda social. La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior del Estado hace que desde finales del siglo xx nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras. En concreto, en el Kurdistán en 1991, tras la Guerra del Golfo, España participó por vez primera en una misión humanitaria. La operación *Provide Comfort*, "Alfa-Kilo" según la denominación española, con la finalidad de proporcionar apoyo a los refugiados iraquíes de origen kurdo.

Desde entonces, nuestras Fuerzas Armadas han intervenido allá donde ha sido necesario y España lo ha requerido, demostrando siempre la alta preparación de nuestros soldados, más que equiparable a la de cualquiera de nuestros aliados. Operaciones como la Alfa-Charlie de ayuda a los damnificados por el huracán Mitch en 1998, la Alfa-Romeo en la que militares españoles instalaron y gestionaron un campo de desplazados de guerra en Albania en 1999, Tango-Tango para asistir a las víctimas del terremoto de Turquía, también en 1999, India-Mike para la evacuación de los damnificados en las inundaciones de Mozambique en el 2000, y las operaciones Respuesta Solidaria para ayudar a las víctimas del tsunami de 2004 y Respuesta Solidaria II para paliar los efectos del terremoto de octubre de 2005 en Turquía. La sociedad española puede sentirse orgullosa de sus Fuerzas Armadas, que vienen desarrollando, allá donde intervienen, una labor encomiable, reconocida tanto por los países que sufren esas catástrofes como por las organizaciones internacionales en donde han estado integradas. La utilización de medios militares en este tipo de misiones ha experimentado una creciente demanda en los últimos años, debido principalmente a su organización, sus capacidades y la facilidad de despliegue rápido.

En misiones de ayuda humanitaria, las Fuerzas Armadas son a día de hoy un instrumento esencial, si no el más adecuado sí uno de los que aporta un mayor valor añadido en com-

paración con el resto de organizaciones, tanto nacionales como internacionales. Las Fuerzas Armadas reúnen una serie de características de orden personal y material que las hacen especialmente aptas para reaccionar rápida y eficazmente ante estas situaciones. Su función y organización responden a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, que aseguran niveles de coordinación absolutamente imprescindibles en este campo. Un factor que debe tenerse en cuenta a la hora de inclinarse por la intervención de las Fuerzas Armadas es su alta disponibilidad y su elevado nivel de alistamiento. Expertos en la materia consideran que una primera respuesta ante una catástrofe es aceptable si ésta se produce en un plazo máximo de 72 horas, plazo que en la mayoría de ocasiones sólo está al alcance de las Fuerzas Armadas. Esta contribución militar a las misiones de ayuda humanitaria suele tener un importante impacto en los medios de comunicación. Tiene, por tanto, un efecto muy deseable en la mejora también de las imágenes, de la imagen de nuestros propios ejércitos. Desde la pasada legislatura la contribución de las Fuerzas Armadas a la acción humanitaria es, además, una realidad que ha quedado legitimada por la propia Ley Orgánica de la Defensa Nacional.

Con independencia de las operaciones militares puestas en marcha por el Ministerio de Defensa para hacer frente a las catástrofes en el exterior, habitualmente se prestan apoyos específicos a otros organismos e instituciones de la Administración en dos ámbitos bien diferenciados, aunque interrelacionados: la protección civil y la ayuda humanitaria de emergencia. En cuanto a la protección civil, es cada vez más habitual que ante grandes emergencias o desastres naturales, y cuando las capacidades propias se ven desbordadas, los países afectados recurran a la comunidad internacional en demanda de apoyo. Para gestionar estas ayudas, algunos organismos internacionales se han dotado de mecanismos de coordinación regionales. Además de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, la OCHA, el principal organismo de coordinación en el ámbito mundial y al que se encuentran sometidos todos los demás, existen, dentro de nuestro ámbito natural de actuación, el Mecanismo Comunitario de Protección Civil de la Unión Europea, más conocido como MIC, y el Centro Euroatlántico de Coordinación de Respuestas ante Desastres de la OTAN, conocido por sus siglas en inglés. En el caso de la Unión Europea, la solicitud de apoyo sería canalizada a través del Ministerio del Interior, la Dirección General de Protección Civil y de Emergencias, y en el de la OTAN, a través del Ministerio de Defensa, la Dirección General de Política de Defensa. A través del centro de coordinación de la OTAN se recibieron las peticiones de apoyo con motivo del terremoto de Pakistán de octubre de 2005, la operación Respuesta Solidaria II, y por esta misma vía se canalizó la operación de respuesta a las fuertes nevadas que afectaron a Kirguizistán, de ayuda humanitaria de emergencia en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID. Fruto de solicitudes cursadas por el Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, los aviones del 43 Grupo de Fuerzas Aéreas del Ejército del Aire suelen colaborar casi todos los años en la extinción de incendios forestales en distintos países. Por citar las colaboraciones más recientes, el pasado verano estos aviones intervinieron en la extinción de incendios tanto en Tetuán, en Marruecos, como en Sofía, en Bulgaria, donde realizaron 30 horas de vuelo y efectuaron unas 150 descargas de agua.

Como complemento de los mecanismos internacionales previamente citados y con el mismo fin de facilitar asistencia mutua en caso de catástrofe, esta vez entre los países que forman parte de la iniciativa 5+5 de defensa, está previsto contar en un futuro próximo con

una red de puntos de contacto para canalizar las solicitudes de colaboración en todas estas situaciones. En relación con la ayuda humanitaria de emergencia, el Ministerio de Defensa ha venido colaborando con los organismos e instituciones competentes en esta materia. Se han suscrito así convenios marco con la entonces Agencia Española de Cooperación Internacional, la AECI, ahora AECID, en 1996, y con la Cruz Roja Española en el 2004. Al amparo de estos convenios, la participación del Ministerio de Defensa se suele circunscribir a la aportación de medios militares de transporte aéreo para el envío de ayuda humanitaria de emergencia a los países afectados, o bien a la autorización para que la base aérea de Torrejón pueda ser utilizada por aviones civiles de transporte fletados por cualquiera de las dos organizaciones anteriormente mencionadas. Desde el año 2001, fecha en la que se llevó a cabo la primera colaboración de este tipo, se han realizado 35 operaciones de envío de ayuda humanitaria de emergencia, 28 con la AECID y siete con la Cruz Roja, de las cuales 22 lo han sido con la utilización de medios militares. La última de estas colaboraciones se produjo el pasado 16 de septiembre y tuvo como destino Senegal. Ante la dimensión, pues, que está tomando la acción humanitaria en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y con el fin de facilitar la ejecución de este tipo de operaciones y disminuir en lo posible los tiempos de reacción requeridos, el Ministerio de Defensa ha cedido temporalmente a la AECID un hangar en la propia base aérea de Torrejón. Esta instalación se encuentra en primera línea de pista y sirve para el almacenamiento de material de ayuda humanitaria y la preparación de cargas.

En respuesta a una creciente demanda de la sociedad que exige al Estado una respuesta enérgica y eficaz que garantice la seguridad de las personas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe y calamidad, el Gobierno creó, además, en la pasada legislatura, la Unidad Militar de Emergencias. Aunque la UME nace con la misión de intervenir en cualquier lugar del territorio nacional, el Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba su Protocolo de Intervención, en su disposición final primera, faculta al Ministerio de Defensa a dictar las disposiciones que sean necesarias para reglamentar la participación de la UME en operaciones en el exterior, lo que ampliaría el campo de su intervención también a los supuestos de catástrofe en el exterior. De hecho, la UME, a solicitud de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, ya está participando en ejercicios internacionales en este ámbito, en concreto en el marco de la Fuerza de Intervención Rápida Europea creada en el seno de la Unión Europea, para mejorar su capacidad de respuesta ante desastres y de la que forman parte los servicios de protección civil de Francia, Italia, Grecia, Portugal y España. La utilización de la UME como unidad de intervención en catástrofes en el exterior aportará, si cabe, mayor valor añadido a la participación ya habitual de las Fuerzas Armadas en todo este tipo de situaciones.

La intervención de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior está adquiriendo, en suma, un auge cada vez mayor. Nuestras Fuerzas Armadas han demostrado que están allí donde es necesario, respondiendo de forma solidaria a las crecientes demandas de participación para hacer frente a este tipo de situaciones. En el empeño de esta tarea, nuestras Fuerzas Armadas cuentan con el total apoyo y el reconocimiento mayoritario de la sociedad española y de todos y cada uno de los grupos políticos de nuestro arco parlamentario. Como recientemente dijo el propio presidente, José Luis Rodríguez Zapatero, las nuevas pautas de gobernabilidad que necesitamos para promover eficazmente la paz requieren de una visión global de la seguridad humana y reclaman democracias fuertes, Estados comprometidos con los derechos humanos y una comunidad

internacional vigilante y activa ante Estados débiles que apenas son capaces de ejercer un mínimo control sobre sus territorios. España es una potencia mediana, fuertemente comprometida con el desarrollo económico y la democracia en el mundo, y es en esta visión integral y global de la seguridad donde debe cobrar su pleno sentido el papel de las Fuerzas Armadas en misiones de respuesta a catástrofes en el exterior. Debemos intervenir en la medida de nuestras posibilidades allí donde no hay Estado o donde la catástrofe o la calamidad lo han debilitado hasta el extremo de hacerlo inoperante. Seminarios como el que hoy tengo el honor de clausurar contribuyen decididamente a este objeto desde la formación, la reflexión y el análisis. Por eso me gustaría felicitar a todos ustedes, a los participantes, por sus intervenciones, y a los organizadores, la Fundación Alternativas, a través de su Observatorio de Política Exterior Española (Opex) y a la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, y quisiera también agradecer su hospitalidad y su colaboración a la Junta de Andalucía, representada hoy aquí por su máxima autoridad, por el presidente Manuel Chaves. Gracias, presidente, por compartir esta mesa conmigo, y por tu compromiso constante con los valores que inspiran la ayuda humanitaria en el exterior, y de los que España quiere seguir con su enorme calidad técnica y humana, haciendo bandera. Muchísimas gracias a todos ustedes. Gracias, presidente.

Manuel Chaves

“ Ministra, querido Nicolás, señoras y señores: quisiera, en primer lugar, dar las gracias a la Fundación Alternativas por haber decidido celebrar en Andalucía este seminario que ahora clausuramos, y que es un buen exponente de la necesidad de la reflexión ante nuevos problemas que afectan a un mundo cada día más complejo. Para mí es un placer estar aquí, entre ustedes; también es un placer que ustedes estén en Sevilla, el lugar elegido para este encuentro, y sobre todo, poder participar en esta clausura, en un tema tan estrechamente unido al espíritu de esta ciudad, a su tradicional vocación integradora y solidaria, y también por los especiales vínculos que históricamente unen a las Fuerzas Armadas y a la sociedad andaluza. Desde primera hora de esta mañana, este foro que preside mi amigo Nicolás Sartorius –quién nos iba a decir hace 30 años que hoy día estaríamos hablando de las Fuerzas Armadas– ha ido aportando argumentos y debates sobre la dimensión europea e internacional de la política militar española, incidiendo de manera concreta sobre el papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias y de respuesta a catástrofes.

Es este un ámbito de especial interés y gran trascendencia para el presente y el futuro inmediato de nuestras Fuerzas Armadas, y también de nuestra sociedad civil, ambas inscritas en un contexto de globalización y de una Unión Europea que viene ensanchando las perspectivas y horizontes de la acción humanitaria desde la última década del pasado siglo. Las Fuerzas Armadas son hoy una de las instituciones más valoradas por la ciudadanía, y ese prestigio del que gozan nuestros ejércitos no es gratuito. Sustenta su solidez, en primer lugar, en nuestra Constitución. A lo largo de 30 años de democracia se ha conseguido que exista una gran identificación entre la misión constitucional de las Fuerzas Armadas y las labores que realizan, con los deseos y las aspiraciones de los españoles. Hoy tenemos una España avanzada, democrática, cívica, abanderada de la paz y de la legalidad internacional, defensora de los derechos humanos y promotora de la solidaridad. Las Fuerzas Armadas son uno de los mejores exponentes de esa España, y por todo

ello, todos debemos sentirnos orgullosos. Y además, porque todas las misiones que llevan a cabo nuestras Fuerzas Armadas las realizan sus hombres y mujeres, con gran profesionalidad, sentido del deber, entrega e incluso haciendo gala de una gran sensibilidad humana para los que sufren.

Y me permitirán, señoras y señores, que desde mi condición de hijo de militar tenga una especial comprensión y conocimiento de lo referido anteriormente. Como saben, lo han citado aquí, la Ley de Defensa Nacional del 2005 estableció también como misión de las Fuerzas Armadas que éstas deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de graves riesgos, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, y en este sentido hay que destacar especialmente el papel de la Unidad Militar de Emergencias, que forma parte del permanente trabajo de actualización de nuestras Fuerzas Armadas, y que en el poco tiempo transcurrido desde su puesta en marcha está demostrando sobradamente su eficacia.

En situaciones de emergencia, las Fuerzas Armadas ya no son, como ocurría en el pasado, una especie de almacén de donde se sacaban útiles y pertrechos, sino que ahora aportan su propia y organizada capacidad de actuación. Y en este contexto, apostar por políticas decididas de cooperación frente a las emergencias, como señala nuestra propia legislación en materia de protección civil, significa no sólo atender con los medios necesarios una llamada de socorro ante la catástrofe sobrevenida, sino también adoptar medidas de prevención para intentar evitarlas, así como de mitigación de los daños producidos. Y me gustaría subrayar en este aspecto que, ante una situación de catástrofe, la actuación inmediata y sin reservas es la mejor expresión de solidaridad con los afectados. Cuando los ciudadanos ven que el Estado se compromete, se refuerza la cohesión de la sociedad. Un Estado moderno como es el nuestro tiene que saber responder con eficacia y diligencia, porque el deber de los poderes públicos es precisamente garantizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos. Desde Andalucía tenemos que reflejar y agradecer la muy buena colaboración que se ha establecido entre las Fuerzas Armadas y los servicios públicos de emergencia, dependientes tanto de la propia Junta de Andalucía como de las corporaciones locales. Estas experiencias de trabajo conjunto en las que participan efectivos de unidades civiles y militares marcan un modelo de proceder fundamentado en la colaboración y en la complementariedad que tiene un buen ejemplo en muchas actuaciones de lucha contra incendios forestales, inundaciones y otras situaciones de desastre.

Distintas emergencias en el plano nacional e internacional han puesto de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación. La Unión Europea está incrementando en los últimos años los programas de intercambio y formación de expertos, así como los proyectos de cooperación interregional con relación a la preparación y defensa ante situaciones de emergencia. Las consecuencias de una emergencia no sólo se miden en sus efectos directos, por muy dolorosos que lleguen a ser sobre las personas, bienes y el medio ambiente. También hay que considerar los efectos diferidos que tienen y que inciden en las dificultades de recuperación económica y social de las zonas afectadas. Las catástrofes no sólo pueden devastar el presente, sino bloquear las posibilidades de desarrollo futuro. Esta reflexión es válida para cualquier Estado o país, pero adquiere un tono más dramático en determinadas regiones en las que escasean los recursos y sobran las crisis y las catástrofes. Conviene recordar que los desastres afectan de manera desproporcionada a los más pobres. De hecho, más del 90% de las muertes relacionadas con desas-

tres se producen precisamente en los países en vías de desarrollo. En ese sentido, en el compromiso de solidaridad, de ayuda humanitaria, del Ejército del nuevo milenio, como ya lo consideran, se expresa el sentir de una sociedad abierta y generosa.

La actitud solidaria de una España implicada en iniciativas de cooperación a través de las Fuerzas Armadas, y también de una juventud sensibilizada, dispuesta a acudir allí donde corran peligro las vidas de las personas, los derechos humanos y la paz, es uno de los valores de nuestra sociedad. Los españoles y los andaluces, con hitos históricos que confirman lo que decimos, valoran el esfuerzo de modernización que nuestros ejércitos han ido realizando en estos años de democracia, donde destaca la incorporación de la mujer y el importante papel que desempeñan en las nuevas Fuerzas Armadas. Unas Fuerzas Armadas que a la hora de garantizar la seguridad de las personas y los bienes en estas situaciones de riesgo están en vanguardia del Estado, tanto por sus capacidades como por su modelo organizativo. Ese importante y destacado papel se ve confirmado con actos como este Seminario de la Fundación Alternativas de hoy, que con toda seguridad habrá contribuido a un mejor conocimiento de esta labor humanitaria.

Contribuciones y observaciones posteriores al Seminario

Kattya Cascante

“ Quería comenzar diciendo que el tema no es fácil. Los actores que hay que armonizar no podrían ser más dispares, las actuaciones conjuntas tienen todavía un recorrido muy corto, y por todo ello la del presente documento me parece una apuesta valiente.

Creo que es todo un éxito encontrar en un mismo foro a la sociedad civil, gobierno civil y militares consensuando posiciones y abriendo la mente a las realidades e interpretaciones que cada actor puede hacer frente a una misma situación. Esto ya justificaba el encuentro. Se deben destacar dos novedades:

- La primera, que es la de contar con un primer paso para hacer de la cooperación al desarrollo una política de Estado, que es la firma del primer Pacto de Estado Contra la Pobreza, el 19 de diciembre de 2007, por todos los grupos políticos a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España. Por primera vez todas las fuerzas políticas firman un pacto político por la erradicación de la pobreza en el mundo y se comprometen a mantener una política de solidaridad activa hacia los países empobrecidos. Destaca de entre sus indicadores: “No utilizar la acción humanitaria como herramienta subordinada a la política exterior y cumplir los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad de la acción humanitaria, revisando a partir de estos principios cuál puede ser el rol de las Fuerzas Armadas.” Inmediatamente después en el pacto se insiste sobre la obligatoriedad de “Garantizar que la Cooperación al Desarrollo española esté gestionada por instituciones adaptadas al reto, con la capacidad de gestión, flexibilidad y conocimientos necesarios para ello, lo que supone dotarlas de adecuados recursos humanos, financieros y técnicos.”
- En segundo lugar, destacar el momento actual de elaboración del III Plan Director (2009-2012), donde expresamente se menciona el carácter subsidiario tanto de la primera institución responsable (AECID) como de las Fuerzas Armadas. Deben aprender a funcionar bajo el modelo de actuar “una vez formalizada la demanda por parte del país afectado”, ya que hasta ahora siempre se ha dado por hecho la legitimidad de las intervenciones, dado el carácter humanitario del auxilio, sin cuestionar incluso la necesidad del entendimiento para coordinar y complementarse mejor con el país receptor y resto de donantes. Esto resulta fundamental si queremos aplicar el principio de eficacia de la ayuda en el terreno humanitario.

Por último, el documento no trata la Unidad Militar de Emergencias. Algunos la han calificado, como diría Paco Rey, un “factor de perturbación” a la hora de definir los instrumen-

tos civiles y militares en situaciones de conflictos o catástrofes. Nace para atender estas situaciones, pero en vez de reforzar las capacidades civiles (Protección Civil), se ha creado un ente autónomo dependiente del presidente del Gobierno, en un contexto de escasamente ampliados recursos financieros y humanos para estas situaciones. Personalmente, pienso que esto debilita el aparato civil del Estado.

Finalmente, querría decir que es necesario comprender la cultura local de cara a las reacciones posibles ante el reparto de la ayuda o cualquier otra acción. Ser soldado e ingeniero no te hace compatible para el resto, y esa parte se ha echado de menos en el documento.

Miguel Rey



Como interviniente que soy en situaciones como las expuestas, aparte de responsable de una ONGD, intentando sintetizar considero lo siguiente:

Hasta ahora, y en los distintos escenarios de catástrofes internacionales en los que he tenido la posibilidad de participar como rescatador, como jefe de equipo, como jefe de intervención o como coordinador aquí en España de equipos desplazados en zonas de catástrofes, con comunicación diaria, siempre he detectado lo siguiente, ya reflejado en el trabajo de Borja: la masiva asistencia de intervinientes civiles que en la mayoría de los casos era muy difícil de coordinar. Aunque el objetivo general de todos ellos es el de proporcionar ayuda en la zona, los objetivos específicos no siempre coinciden. Llega a ser caótico, agravando más aún la propia situación producida por la catástrofe.

Si desde España se quiere dar realmente no sólo buena imagen en ayuda humanitaria, sino ayuda real, coordinada y adecuada a las necesidades reales de la propia singularidad de la catástrofe y del país afectado, tiene entonces que utilizarse todo este potencial de recursos humanos y materiales a través de una canalización coherente por parte de un buen equipo de gestión. Este equipo de gestión debe ser capaz de unificar todos los criterios y coordinarlos, bien sean de ONG, bien sean de servicios de administraciones o de los dos juntos. En este equipo debe estar indiscutiblemente las Fuerzas Armadas, no sólo como un interviniente más (UME), sino además por el tipo de ayuda rápida y eficaz que pueden proporcionar, transporte, logística, etc. Sin su aportación sería demasiado lenta la ayuda, no teniendo el resultado deseado.

¿Quién tiene que estar en la coordinación de este equipo? Personal civil y militar con capacidad de gestión, de coordinación y de aglutinar esfuerzos de los distintos intervinientes. Por poner un ejemplo simple: en una situación hipotética de intervención en un tercer país afectado por una catástrofe importante, con petición de ayuda internacional, en 24 horas debería estar listo el primer contingente, dando una respuesta española sólida, rápida y efectiva. Esto no se organiza de un día para otro, está claro. Habría mucho trabajo que realizar previamente: reuniones, simulacros y ejercicios prácticos de coordinación. En ese sentido, es muy complicado coordinarse, siendo del mismo contingente y conocerse la primera vez en la zona de catástrofe; a veces surgen fricciones innecesarias y no recomendables.

Lo escrito anteriormente es en referencia a la intervención y ayuda humanitaria de emergencia. Para cooperación al desarrollo en general, las ONGD pienso que tienen otra independencia, ya que cuentan dentro de sus proyectos con financiación y con su propia política para sus proyectos. No obstante, puede llegar el caso de cooperación cívico-militar en función del proyecto en cuestión, financiadores, país, etc.

Departamento de Infraestructuras y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), Presidencia de Gobierno

Estos comentarios se circunscriben al presupuesto del documento, esto es, catástrofe natural grave, en un escenario no complejo (sin conflicto bélico) y en fase de emergencia.

a) Sobre la intervención de las Fuerzas Armadas

De entrada, estas intervenciones no son nuevas y es comúnmente admitido que las Fuerzas Armadas son muy competitivas en el apoyo logístico y en particular en el transporte aéreo de emergencia (estratégico y táctico) y en el rescate y salvamento (medios aéreos de ala fija y helicópteros).

Con la premisa de la nota previa, no cabe la exclusión formal apriorística de ninguna organización con capacidades y recursos que puedan ser útiles en la fase aguda de una catástrofe natural. Se trata más bien de buscar la acción concertada, cooperativa y coordinada de todos los recursos necesarios que estén disponibles con el solo criterio de la eficiencia en alcanzar el objetivo de salvar vidas humanas y evitar el sufrimiento de la población afectada. Además de que los tiempos corren a favor del empleo de las Fuerzas Armadas, junto con medios civiles públicos y privados, en situaciones de esta naturaleza, hay que considerar en este mismo sentido la existencia de la Unidad Militar de Emergencias (UME) que va consolidando recursos y capacidades muy especializadas y útiles en situaciones de catástrofe natural grave, constituyendo un recurso de extraordinario valor para la acción exterior del Estado en tales situaciones cuando éstas ocurren fuera de territorio nacional.

Hay que dar por descontado que las Fuerzas Armadas de los países democráticos del primer mundo asumen plenamente las directrices de Oslo. Las poblaciones locales, aunque en un principio puedan pensar que todas las Fuerzas Armadas son iguales, al poco saben percibir las diferencias, por lo que no caben prejuicios ni generalizaciones *a priori*: las excepciones que se hayan podido producir (que nunca han afectado a las Fuerzas Armadas españolas) no confirman ninguna regla.

b) De cómo perfeccionar la intervención de las Fuerzas Armadas

No parece oportuno ni seguramente eficaz un planteamiento demasiado ambicioso que comporte modificaciones legales para introducir principios y criterios para la actuación de

las Fuerzas Armadas (y de otras instituciones públicas y privadas) en la fase de emergencia en catástrofes naturales en el exterior.

Una aproximación sencilla y pragmática para cubrir este objetivo podría venir por la vía de la modificación del Real Decreto 810/1999, de 14 de mayo, por el que se creó la Comisión Interministerial para coordinar planes de ayuda humanitaria en el exterior. Esta modificación podría fundamentarse en el cambio de la denominación de algunos departamentos ministeriales y órganos representados en la citada Comisión.

La modificación debería introducir en este órgano colegiado de coordinación una representación de las comunidades autónomas, de los municipios y de las organizaciones privadas.

Para mayor eficacia debería preverse en este amplio órgano colegiado un núcleo duro o comisión permanente integrada por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, incluida la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); de la Dirección General de Política de Defensa, incluida la UME; del Ministerio del Interior, incluida la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (que aglutinaría a servicios públicos de emergencias de las comunidades autónomas y ayuntamientos y actuaría de puente con el MIC de la UE) y del Ministerio de Economía y Hacienda, incluida la Dirección General de Presupuestos, junto con Cruz Roja y, en su caso, alguna otra organización de la mayor representatividad en el sector.

Cuadernos publicados

- 1/2004. El control político de las misiones militares en el exterior. Debate de expertos.
- 2/2004. El sector del automóvil en la España de 2010. Debate de expertos.
- 3/2004. La temporalidad en la perspectiva de las relaciones laborales.
- 4/2004. La contención del gasto farmacéutico. Ponencia y Debate de expertos.
- 5/2004. Alternativas para la educación. Debate de expertos.
- 6/2004. Alternativas para el cambio social. Zaragoza, 26 de noviembre 2004
- 7/2005. Las bases y los límites del consenso en la política exterior española. Debate de expertos.
- 8/2005. Los mecanismos de cohesión territorial en España: análisis y propuestas. Debate de expertos.
- 9/2005. La inversión de la empresa española en el exterior: nuevos aspectos económicos, políticos y sociales. Debate de expertos.
- 10/2005. El futuro de RTVE y EFE. Debate de expertos.
- 11/2005. El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma. Debate de expertos.
- 12/2005. Guerra de Irak y elecciones del 14 M: un año después. Debate de expertos.
- 13/2005. Azaña y Ortega: dos ideas de España. Debate de expertos.
- 14/2005. El aborto en la legislación española: una reforma necesaria. Debate de expertos.
- 15/2005. Los objetivos políticos del Presupuesto de Defensa español. Debate de expertos.
- 16/2005. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 17/2005. Reformas para revitalizar el Parlamento español. Debate de expertos.
- 18/2005. Las nuevas tecnologías aplicadas a la agroalimentación. Entre la preocupación y la urgencia. Debate de expertos.
- 19/2005. El crecimiento del sistema español de I+D. De la teoría a la realidad. Debate de expertos.
- 20/2005. La Agencia Europea de Defensa y la construcción europea: la participación española. Debate de expertos.
- 21/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 22/2006. La crisis energética y la energía nuclear. Debate de expertos.
- 23/2006. Unión Europea y América Latina: retos comunes para la cohesión social. Debate de expertos.
- 24/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 25/2006. Una financiación autonómica equitativa y solidaria. Debate de expertos.
- 26/2006. Solución de conflictos por medios no jurisdiccionales. Debate de expertos.
- 27/2006. El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia. Debate de expertos.
- 28/2006. El modelo social europeo. Laboratorio Alternativas-Policy Network.
- 29/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 30/2006. Inmigración e integración: un reto europeo. Debate de expertos.
- 31/2006. La intervención médica y la buena muerte. Debate de expertos.
- 32/2006. La frontera entre el sistema público de I+D+i y las empresas. Un obstáculo capital para el desarrollo. Debate de expertos.
- 33/2006. Retos del modelo social y económico europeo. Debate de expertos.
- 34/2006. Alternativas para la España plural. Debate de expertos.
- 35/2006. Sanidad y cohesión social. Debate de expertos.
- 36/2006. La identidad europea: unidad en la diversidad. Sevilla, 16 de noviembre de 2006
- 37/2006. Un espacio de seguridad compartido en el Magreb: la contribución franco-española. 13 de noviembre de 2006.
- 38/2006. Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco. Debate de expertos.
- 39/2007. Servicios sociales y atención a las necesidades de dependencia. Debate de expertos.
- 40/2007. Hacia un Espacio Europeo de Educación Superior. Murcia, 5 de febrero de 2007.
- 41/2007. La cooperación en cultura-comunicación, vista desde Iberoamérica.
- 42/2007. Misiones de paz de las Fuerzas Armadas españolas. Zaragoza, 7 de junio de 2007.
- 43/2007. El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios: modelos de gestión. Toledo, 29 de marzo de 2007.
- 44/2007. Soluciones para la crisis constitucional europea. Oviedo, 29 de junio de 2007.
- 45/2007. ¿Qué hoja de ruta para la política de defensa europea? Quel agenda pour la politique de défense européenne?
- 46/2007. Los partidos políticos marroquíes: elecciones legislativas y política exterior. El Sáhara Occidental.
- 47/2007. Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur. Buenos Aires, 1 y 2 de octubre de 2007.
- 48/2008. La potenciación del sistema de I+D+i en España. Primer balance. Debate de expertos.
- 49/2008. El futuro energético europeo: ¿común, seguro, sostenible? Tarragona, 30 de enero de 2008.
- 50/2008. La visibilidad o invisibilidad de la víctima. Madrid, 29 de febrero de 2008.
- 51/2008. La Unión para el Mediterráneo y el reforzamiento del núcleo euromediterráneo.
- 52/2008. Los asuntos pendientes en la regulación del sector eléctrico. Madrid, 25 de junio de 2008.
- 53/2008. Los retos de la Unión Europea y la agenda política española para la Presidencia del 2010. Madrid, 23 de junio de 2008.
- 54/2008. Sistema Nacional de Salud 2008: nueva etapa, nuevos retos. Debate de expertos.