

Informes

.iecah.



Informe 8/2012

8

La respuesta española a emergencias y crisis en el exterior

Propuestas de las reuniones de trabajo
organizadas por Intermón Oxfam y el
IECAH

Documento de trabajo de Intermón Oxfam e IECAH

Madrid, diciembre de 2011

La respuesta española a emergencias y crisis en el exterior
Propuestas de las reuniones de trabajo organizadas por Intermón Oxfam y el IECAH
Madrid, 1 de diciembre de 2011

El 3 de marzo de 2011 el Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH) e Intermón Oxfam celebraron una Jornada de Trabajo en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado¹. El objetivo del encuentro fue entablar un debate entre diferentes actores sobre los desafíos y las oportunidades existentes para hacer que la ayuda humanitaria y de rehabilitación española a crisis sea más eficaz y coordinada.

Una segunda reunión tuvo lugar el 28 de septiembre en Madrid². En la jornada de trabajo de septiembre, los representantes de Ministerios, Presidencia del gobierno y ONG consensuaron y realizaron una serie de recomendaciones al gobierno español para mejorar la eficacia de la respuesta española ante emergencias en países terceros.

Los principales puntos de diagnóstico consensuados por los expertos reunidos en estas dos jornadas son los siguientes:

1. La política exterior española tiene dos instrumentos fundamentales para responder a las situaciones de emergencia y crisis en el exterior: la **“acción humanitaria”** y la **“gestión de crisis”**.
2. La política exterior no cuenta con unos **criterios claros de prioridades en acción exterior en materia de crisis** (estrategia de gestión de crisis) y, además, existen algunos actores que participan de forma aislada, sin coordinación.
3. El debate **acción humanitaria y fuerzas armadas**, resumido en la provisión de ayuda humanitaria por parte de los ejércitos, no está superado en España, aunque reuniones como las celebradas sirven para avanzar y establecer puntos comunes de acción.
4. La **evaluación y la rendición de cuentas** en la respuesta a crisis y emergencias son asignaturas pendientes en España, donde no hay tradición de hablar de logros y fracasos con el propósito de aprendizaje.

Las principales propuestas y recomendaciones de los expertos reunidos al Gobierno español, para mejorar su respuesta a emergencias y crisis en el exterior, son:

1. **Dar una mayor difusión y mejor definición al concepto de gestión de crisis** en España así como establecer su vínculo con la ayuda oficial para el desarrollo. El tipo y nivel de esa integración entre gestión de crisis y ayuda es una decisión política, que se puede construir a partir del paraguas general organizativo de la Estrategia Española de Seguridad.
2. **Establecer un sistema de vigilancia y alerta temprana** de crisis y emergencias, con unos criterios claros de respuesta y un mecanismo de coordinación y coherencia entre las acciones humanitarias y las de gestión de crisis.
3. **Aclarar las misiones y los mandatos de las fuerzas armadas españolas en crisis y emergencias** para evitar cualquier tipo de confusión, ineficacia o peligro innecesario.
4. **Evaluar de forma independiente las últimas intervenciones españolas en crisis y emergencias**, ver si se alcanzaron resultados previstos y disponer de lecciones aprendidas. Las evaluaciones mostrarían que en algunos casos y escenarios puede ser favorable la presencia de militares españoles en una emergencia y en otras no.

¹ La primera Jornada de Trabajo se tituló “Seguridad Global, Presencia Militar Internacional y Ayuda Humanitaria de Rehabilitación: Desafíos y oportunidades para la cooperación española”. Notas de la reunión disponibles.

² La segunda Reunión de Trabajo se tituló: “La respuesta española a emergencias en el exterior: ejes para la discusión”. Notas de la reunión disponibles.

“La respuesta española a emergencias en el exterior: ejes para la discusión”
Reunión de Trabajo organizada por Intermón Oxfam y el IECAH
Madrid, 28 de septiembre de 2011

Introducción

El 3 de marzo de 2011 el Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH) e Intermón Oxfam celebraron una Jornada de Trabajo en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. El objetivo del encuentro fue entablar un debate entre diferentes actores sobre los desafíos y las oportunidades existentes para hacer que la ayuda humanitaria y de rehabilitación española a crisis fuese más eficaz y coordinada.

Unas de las conclusiones de esa jornada fue realizar una nueva reunión de trabajo, con menos participantes y un guión de trabajo centrando los temas discusión. Esta reunión tuvo lugar el 28 de septiembre en Madrid. La reunión se estructuró en tres ejes de discusión:

- Eje 1: Legislación y Estrategias
- Eje 2: Mecanismos de Coordinación y Toma de Decisiones
- Eje 3: Evaluación y Rendición de Cuentas

En la jornada de trabajo de septiembre, los representantes de Ministerios, Presidencia del gobierno y ONG consensaron y realizaron una serie de recomendaciones al gobierno español para mejorar la eficacia de la respuesta española ante emergencias en países terceros, resumidas en el presente documento. El documento también recoge los puntos de disenso.

Conclusiones del Eje “Desarrollo legislativo y estratégico”

Los participantes consideran que la política exterior española tiene dos instrumentos fundamentales para responder a las situaciones de emergencia en el exterior: la “acción humanitaria” y la “gestión de crisis”. El gobierno debe buscar una mayor eficacia en el uso de estos dos instrumentos y clarificar su finalidad y definición. Para ello se deben emprender una serie de acciones sobre las cuales los participantes de la reunión de trabajo tuvieron diferentes grados de consenso:

• **Cambios legislativos, debate sobre su necesidad:**

Los participantes consideran probable que durante la X legislatura se abra la posibilidad de revisar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998) y la Ley de la Defensa Nacional (2005). Sin embargo, no hubo consenso sobre si la revisión de las alusiones a la “acción humanitaria” en ambas leyes era necesaria o si había que introducir el concepto de “gestión de crisis”. Algunos participantes consideraban que era positivo tener estos conceptos abiertos y poco precisos en la legislación actual ya que dejaban a los responsables de la formulación de políticas adaptar su respuesta al contexto. Sin embargo, otros, abogaban por la clarificación, independencia y separación entre “acción humanitaria” y “gestión de crisis” ya que son dos espacios completamente diferentes y cuyos objetivos son también diferentes. En este mismo sentido, se argumentaba que un exceso de legislación

podría ser contraproducente ya que podría llevar a un abuso y sistematización de la misma.

Por otro lado, las iniciativas internacionales suscritas por España -como las Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares en desastres naturales o los Principios de la Buena Donación Humanitaria– acotan lo suficiente el uso de las leyes. Para otros participantes, una revisión de las leyes permitiría tanto aclarar el alcance de los dos instrumentos –acción humanitaria y gestión de crisis – como una mención explícita a las iniciativas internacionales. Asimismo, algunos participantes expresaron su preocupación sobre cómo garantizar legislativamente el espacio humanitario.

- **Oportunidades de la Estrategia Española de Seguridad (EES):**

La EES es un documento que establece un paraguas general y no establece ninguna relación jerárquica entre la “gestión de crisis” y la “acción humanitaria”. La Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE) será una herramienta, una base de datos de expertos, no una unidad de coordinación en la Presidencia del Gobierno. Los dos puntos pendientes de relevancia para la respuesta a emergencias son el desarrollo de las funciones y competencias del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) así como el desarrollo de subestrategias, entre las que se puede incluir la de “gestión de crisis”.

- **Clarificar conceptos, mandatos, actores y modelos, una necesidad:**

La definición de “acción humanitaria”, con sus principios de imparcialidad, independencia y neutralidad, establece exactamente los límites a un gobierno en el uso de este instrumento en su política exterior.

El concepto de “gestión de crisis” necesita un mayor desarrollo y definición en España, así como su vínculo con la ayuda oficial para el desarrollo. Para ello, se pueden utilizar los modelos de que disponen otros países europeos, que van desde una integración total de la gestión de crisis y de la acción humanitaria (Islandia), la separación legislativa pero la unión administrativa en forma de una Unidad de Estabilización (Reino Unido), hasta la separación entre ambos (Holanda). Es también interesante observar la evolución del modelo europeo. Por tanto, la elección de un modelo u otro es claramente una elección política.

Antes de hablar de la coordinación entre los distintos actores que participan en una respuesta a una emergencia, es necesario clarificar muy bien qué actores hay, cuál es su misión y su mandato, y si estamos manejando los mismos conceptos y principios humanitarios o no. Esto podría ayudar a garantizar el espacio humanitario.

- **Pedagogía a los ciudadanos y a las personas responsables de formular políticas, una tarea urgente:**

Todos los participantes coincidían en que hay un abuso del término “humanitario” y que sería necesario hacer pedagogía tanto a los responsables de formular políticas (miembros del Parlamento) como a los ciudadanos sobre las diferencias entre la gestión de crisis, cooperación para el desarrollo, acción humanitaria y los

diferentes instrumentos usados en la respuesta a emergencias. De esta forma, también se lograría evitar un uso abusivo de la legislación.

- **Coherencia de políticas exteriores:**

Una parte de los participantes señalaba que la acción humanitaria solo recibe el 10% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en España, por lo que tanto por su volumen como por principio debería dejarse un espacio particular y autónomo para ella dentro de la política exterior.

Sin embargo, otros participantes, veían esta situación como deseable, pero llamaban la atención sobre el hecho de que un Gobierno toma partido en un conflicto armado y que es difícil hacer coherente su política exterior con las exigencias humanitarias. Por tanto, esto exige una disciplina interna y un buen uso de los diferentes instrumentos de ayuda, según el contexto: ayuda humanitaria o ayuda para el desarrollo.

- **Las Fuerzas Armadas y la Diplomacia ante la acción humanitaria:**

Los participantes no se pusieron de acuerdo sobre si las Fuerzas Armadas son un actor humanitario o no.

Algunos participantes indicaron que la legislación actual, que incluye la ayuda humanitaria como una de sus tareas, refleja el sentimiento mayoritario de la población.

Sin embargo, otros participantes consideraban que la provisión de ayuda humanitaria por parte de los ejércitos pone en peligro a la población que la recibe y que se trata de una desviación de su tarea principal de garantizar la seguridad y protección de la población civil. Para éstos, la inclusión de tareas humanitarias en su misión viene promovida por gobernantes que quieren sacar réditos políticos.

Algunos participantes intentaron tender puentes en la discusión señalando que el debate sobre eficiencia y eficacia de las Fuerzas Armadas depende del contexto y de la situación particular –con mayores posibilidades de éxito en los primeros momentos de la respuesta– y que nunca podrá ser una respuesta neutral, incluso en desastres naturales, pues siempre se busca hacer visible al Estado que responde.

Se expresó también que las organizaciones humanitarias no son las titulares exclusivas del espacio humanitario ni de la ayuda humanitaria. Existen escenarios en los que las ONG y las Fuerzas Armadas pueden trabajar conjuntamente. Pero siempre es necesario aclarar las misiones y los mandatos de cada uno para evitar cualquier tipo de confusión que pudiera poner en peligro a las ONG o a la población beneficiaria.

Por último, se mencionó que los diplomáticos son también un elemento importante en la respuesta exterior a emergencias y que en muchas Embajadas se encuentran responsables con pocos conocimientos de asuntos humanitarios y una agenda propia a nivel de mensajes y acciones.

Conclusiones del Eje “Mecanismos de coordinación y toma de decisiones”

Los participantes de la reunión se centraron en debatir sobre los criterios para responder a una emergencia - desde su trascendencia política a la visión de la opinión pública- y cómo se coordinan los responsables de la formulación de políticas, distinguiendo de nuevo entre los conceptos de “gestión de crisis” y “acción humanitaria”.

- **Criterios para la respuesta:**

Algunos participantes señalaron la necesidad de tener en el Gobierno sistemas de vigilancia y alerta temprana. Una vez que surge una emergencia, la realidad en el terreno y la opinión pública determinarían si se responde o no a la misma y los mecanismos que se utilizan para ello.

Sin embargo, un participante señaló que la activación de los mecanismos de “gestión de crisis” no están claros, pues por ejemplo el Gobierno español permaneció mudo e inactivo ante la ofensiva militar y los riesgos para la población civil en Sri Lanka en 2009 y ha actuado con contundencia en Libia en 2011.

La labor de la oficina de acción humanitaria de la AECID es la de coordinar la respuesta humanitaria española. Por tanto, debe ser independiente a la “gestión de crisis” que se gestiona desde Presidencia de Gobierno. Es decir, que se debería de defender el mandato de la oficina con independencia de la política de Estado.

- **Mecanismos de coordinación:**

Una serie de participantes consideraba que el modelo actual de coordinación a nivel del Gobierno funciona y no debe ser cambiado. La presidencia del Gobierno, a través del Consejo de Seguridad Nacional, es responsable de la gestión de crisis. Intercambia información – sin comprometer la independencia e imparcialidad de los actores que se la suministran- con la Oficina de Acción Humanitaria, que a su vez se coordina con los actores humanitarios. La Oficina actúa como un órgano de defensa y recordatorio de los principios humanitarios dentro de la Administración.

Sin embargo, este modelo fue criticado por algunos participantes. Para uno de ellos, era imposible asegurar una coherencia en la respuesta exterior ante emergencias, con una bicefalia entre Presidencia y la Oficina de Acción Humanitaria.

Para otros, no hay posibilidad de separarlos, como demuestra, por ejemplo, los casos en los que el Gobierno debe intervenir en la liberación de actores humanitarios atrapados por una de las partes de un conflicto armado o insurgentes armados.

Conclusiones del Eje “Evaluación y rendición de cuentas”

Todos los participantes estaban de acuerdo en que la evaluación y la rendición de cuentas son asignaturas pendientes en España, donde no hay tradición de hablar de logros y fracasos con el propósito de aprendizaje. Esto incluye al sector de las ONG,

que muchas veces tampoco hacen públicos los resultados de sus evaluaciones. Veamos algunos puntos más concretos:

- La evaluación y la rendición de cuentas se convierte en algo más importante y que da mayor legitimidad en época de austeridad económica. Sin embargo, actualmente en los proyectos no es habitual contar con partidas específicas y exclusivas para realizar una evaluación.
- La evaluación y la rendición de cuentas no significa sólo transparencia en las cuentas –algo que realizan los Ministerios–, sino también si han alcanzado los resultados previstos con los recursos usados. Es importante disponer tanto de elementos cuantitativos como cualitativos. Es importante también ampliar la rendición de cuentas a los propios beneficiarios.
- Se produjo una discusión sobre los criterios para la evaluación y rendición de cuentas. Las fuerzas armadas deben tener los mismos criterios cuando realizan tareas de ayuda humanitaria. Es posible que con esta rendición de cuentas por parte del Ministerio de Defensa se pueda establecer si las Fuerzas Armadas son pertinentes o no como actor humanitario. También se podría estructurar en forma de un informe anual público y al Congreso la evaluación y rendición de cuentas de las actuaciones en misiones de mantenimiento y construcción de la paz y en conflictos armados que realizan las fuerzas armadas.

//fin//

SEGURIDAD GLOBAL, PRESENCIA MILITAR INTERNACIONAL Y AYUDA HUMANITARIA Y DE REHABILITACIÓN: Desafíos y oportunidades para la cooperación española

3 de marzo de 2011

Introducción

El propósito de esta Jornada de Trabajo celebrada el 3 de marzo en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y co-organizada por el Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH) e Intermón Oxfam era entablar un debate sobre los desafíos y las oportunidades existentes para hacer que la ayuda humanitaria y de rehabilitación española destinada a los ciudadanos en terceros países afectados por una crisis sea más eficaz y coordinada.

Participaron en el debate diecisiete expertos en estos temas, entre representantes de las Administraciones públicas (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - AECID, Ministerio de Defensa), Congreso (Comisión de Defensa), Centros de Estudios, Universidades y ONGs. Varios participantes a la Jornada cuestionaron que se utilizase tanto en el documento informando de la reunión, como en las presentaciones referencias a un informe de Oxfam sobre la politización de la ayuda¹, que daba un sesgo a todo el debate posterior.

Sesión 1. SEGURIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA Y REHABILITACIÓN

Presentación de la sesión por IECAH e Intermón Oxfam

Datos y tendencias internacionales

Desde 2001 se viene produciendo una “securitización” de la ayuda humanitaria (AH), lo que entraña, entre otras cosas, un problema que afecta a su eficacia². A nivel global se ha producido una disminución de la ayuda humanitaria a los Estados frágiles. En paralelo, un tercio de la ayuda desde 2002 se concentra en Afganistán, Pakistán e Irak, países donde actualmente hay problemas de seguridad que interesan a los donantes. Dado que en otras zonas hay también necesidades de desarrollo, esta concentración provoca una distorsión en el reparto de la ayuda, que cabe considerar injusto.

Así, en Afganistán hay una mayor concentración de la ayuda en aquellas zonas donde hay mayor presencia militar (y lo mismo ocurre en Yemen). Si se analizan los principales donantes presentes en suelo afgano, se comprueba que Estados Unidos (EE UU) tiene un fondo de ayuda militarizada que es igual al de su agencia de cooperación (USAID). En cuanto a la Unión Europea, también se constata que los temas de seguridad están muy presentes en su agenda de AH, al igual que sucede en el conjunto de los grandes donantes occidentales. En definitiva, existe un claro intento por alinear las políticas de seguridad con las de desarrollo.

Situación y tendencias en España

Actualmente, la Ley española de Cooperación Internacional de 1998 y la Ley de Defensa Nacional de 2005 (a los que cabría añadir en breve la Estrategia Española de Seguridad) constituyen la base jurídica existente en nuestro país en materia de cooperación, seguridad y

¹ ¿De quién es esta ayuda?, Ayuda politizada en crisis y conflictos, Oxfam, 10 Febrero 2011

² Traducción de “securitization of aid”, que puede hacer referencia tanto a la necesidad de integrar seguridad y ayuda / desarrollo como a las consecuencias de la entrega de ayuda según los criterios de seguridad interna e intereses geoestratégicos de los propios donantes – tanto en la distribución geográfica de la ayuda, como en el tipo de ayuda entregada. En la presentación se usó la segunda acepción.

defensa. Sobre esa base, el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2011 incorpora criterios más claros que en años anteriores sobre la actuación en el ámbito de la AH y de asignación de los fondos gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), tomando en consideración los criterios humanitarios clásicos.

Los gastos en AH imputados por el Ministerio de Defensa (MINISDEF) han variado mucho a lo largo de estos años. Pero el creciente uso del criterio del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE) sobre el modo de imputarlos ha hecho que ya los datos de 2009 se contabilicen y gestionen de una forma más ajustada. En todo caso, sigue sin haber criterios claros y transparentes entre el MAEC y el MINISDEF para la asignación de los fondos que deben contabilizarse como AH. Esto plantea la necesidad, como ya ha ocurrido en otros países del CAD, de constituir grupos de trabajo específicamente activados para mejorar la coordinación entre ambos y para resolver este tipo de problemas. El análisis de la realidad española muestra que todavía queda una amplia tarea por hacer para definir criterios comunes de actuación avalados por consensos internacionales en la materia.

Preguntas para el debate: ¿Cuál es la situación en España? ¿Existen criterios claros a nivel del Estado para lograr una asignación de la ayuda en función de los mismos? ¿Garantiza la situación actual una toma de decisiones en función de criterios humanitarios? ¿Se articula la AH con la dedicada a la rehabilitación o desarrollo en contextos posbélicos o de inestabilidad? ¿Es posible avanzar en criterios comunes de los diversos actores?

Criterios de política exterior y seguridad, gestión de crisis y coordinación interministerial:

Aspectos positivos y oportunidades en España

- España va a tener en breve plazo una **Estrategia de Seguridad** que cabe suponer que va a alinear a los ministerios implicados en la gestión de crisis. La Ley de Defensa Nacional señala claramente cuales son las misiones en las que participan las Fuerzas Armadas en el exterior.
- La coordinación entre los diferentes Ministerios también se puede lograr mejorando la **complementariedad entre los diferentes instrumentos** existentes, de diferentes Ministerios. Aunque dejando claro que los presupuestos/recursos para AH son los que tiene la AECID, distinguiendo aquellos recursos que no se deben considerar como de Acción Humanitaria (protección de tropas, Ministerio del Interior, etc.) de aquellos medios que pueden tener un uso excepcional en Acción Humanitaria (aviones militares en transportes, maquinaria militar pesada en desescombrado, etc.).

Aspectos a mejorar en España:

- La política exterior **no cuenta con unos criterios claros de prioridades** en acción exterior en materia de crisis (estrategia de gestión de crisis) y, además, existen algunos actores que participan de forma aislada.
- La **asimetría entre los agentes implicados en una crisis** hace que existan políticas y estrategias que están muy desarrolladas, otras muy poco (como la de AH) y otras que brillan por su ausencia. Varios participantes indicaron que la dirección debe venir desde la Presidencia del Gobierno.
- El espacio para intervenir en una crisis debe estar basado en la adecuación, la eficiencia y la eficacia. Se deberían **evaluar de forma independiente** las últimas intervenciones españolas en crisis y tener lecciones aprendidas. En algunos casos puede ser muy favorable la presencia de militares y en otros no.
- Lo que está detrás de la preocupación de las ONG es **más la politización de la ayuda que la militarización.**

Ayuda humanitaria por fuerzas militares, independencia y enfoque integral:

- Propuesta de salir fuera de los esquemas preestablecidos de la imagen de lo civil y lo militar, en el debate. Los militares sufren la dificultad de los prejuicios que emiten hacia ellos y el rechazo que sufren por parte de otros actores en crisis humanitarias.
- Debate entre un enfoque integral: *Whole of government approach*, que integra los diferentes aspectos de respuesta a una crisis³, y la necesidad de mantener cierta autonomía para poder trabajar en el espacio humanitario (puede que esto no sea aplicable en todos los casos) pero la AH no debe verse afectada por injerencias de otro tipo. OCHA tiene el mandato de la ONU para desempeñar un papel central de coordinación, papel que los países le han otorgado y por los que está respaldado.
- Discusión y diferentes puntos de vista sobre la visión de que la AH que realizan las Fuerzas Armadas, sobre los siguientes puntos:
 - ¿Es la misión de las Fuerzas Armadas la restauración inicial de los servicios y las actividades que realizan durante un periodo de tiempo limitado para recuperar infraestructuras vitales para la población, **siempre y cuando no exista otro actor para hacerlo?**
 - ¿Es la ayuda prestada por militares **más cara** que la brindada por civiles?
 - En el uso de militares como **último recurso** ¿quién decide cuándo es el último recurso?

Sesión 2 – ACTORES MILITARES Y AYUDA HUMANITARIA Y DE REHABILITACIÓN

Presentación de la sesión por IECAH e Intermón Oxfam

Militarización operativa de la ayuda

En muchas situaciones existe cierto choque entre los actores militares que llevan a cabo tareas humanitarias ya que se pueden presentar casos en los que se pone en riesgo las personas, las organizaciones o los propios proyectos. Si el objetivo de la ayuda no es el humanitario, como por ejemplo lograr un objetivo militar o de contrainsurgencia, es muy difícil que, de forma colateral, se termine ayudando a la gente. En algunos casos concretos, se ha constatado que la acción humanitaria realizada por actores militares es más cara, poco efectiva⁴. También, a veces, se hace a costa de la propia provisión de seguridad que tienen como mandato las fuerzas desplegadas. Por ejemplo, el caso de Darfur: la UNAMID, por la propia incapacidad de realizar la operación de proteger a la población civil del conflicto interno, se centraba en labores más propias de la acción humanitaria. En muchas ocasiones el objetivo de proveer seguridad se obvia y se realizan otras acciones más sencillas.

Aplicar reglas internacionales y estructuras de coordinación

³ Alude a la coordinación de todas las energías de los distintos departamentos que constituyen el gobierno de la nación para asumir una labor de estabilización sobre un entorno -país- dado.

⁴ La cuestión de la comparación del coste y eficacia entre medios civiles y militares fue objeto de discusión durante la Jornada. Algunos participantes a la reunión no compartían la afirmación general de un mayor coste de los medios militares respecto a los civiles. Como referencia general a este debate, véase un documento de la OCDE de 1998 titulado '*Civilian and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict: Comparative Advantages and Costs*', *Development Assistance Committee/OECD Conflict Series*, en particular los puntos 41 a 50 (Coste Relativo), donde se afirma (punto 43) que "en tareas particulares comparadas de forma individual, el coste de los medios militares es mayor que los civiles" pero también recuerda que las conclusiones generales son hipótesis que "podrían modificarse si hay más análisis e investigación" (punto 41).

El espacio humanitario tiene unas propiedades definidas independientemente de quién o qué actor entre en ese espacio. Este espacio no es exclusivo, dadas las emergencias complejas, son necesarias las capacidades de todos. Pero en ese espacio se hacen las cosas en función de las normas ya establecidas. Unos actores tienen más dificultades que otros en función de su naturaleza más o menos independiente.

Es importante la desvinculación de la AH con otras agendas. No debe estar vinculada o asociada a otras agendas. CIMIC (cooperación civil-militar) tiene sentido por sí misma, pero no pertenece a la acción humanitaria. Tampoco pertenece a este ámbito la lucha contra el terrorismo, donde se hacen tareas con perfil humanitario que lo que buscan es complicidad o obtención de información. En definitiva, sirviendo a otros intereses.

Las directrices nos marcan que la actuación de medios militares en AH tienen que plantearse como último recurso cuando se ha adelantado la activación de lo militar sin agotar todas las demás posibilidades. Debe estar bajo control civil todo lo relativo a lo humanitario. Hay que ver el valor añadido de lo que aporta cada actor (las tareas logísticas y las de seguridad son las fundamentales de las FF.AA.). Los actores militares tienen unas capacidades en España que no tiene nadie más.

Preguntas para el debate: ¿Qué tipo de esquema de coordinación entendemos más efectiva combinando elementos civiles y militares, gubernamentales y no gubernamentales? No siempre los actores no gubernamentales acceden a coordinación con aspectos políticos. ¿Tendría sentido desgajar la cooperación del MAEC y hacer un ministerio específico? ¿Necesitamos una unidad de estabilización? ¿Con lo que tenemos ya basta?

Debate sobre Proyectos de Impacto Rápido realizados por fuerzas internacionales:

- Puntos a favor de los proyectos de impacto rápido: “El CIMIC beneficia a la población, elementos esenciales para la población. Las intervenciones se hacen porque hay un estado que te solicita y se hace de acuerdo con el gobierno legalmente constituido” y “El QIP lo hace el afgano, lo disfruta el afgano pero lo pagan los militares. Es beneficioso para la población local porque se les da empleo”.
- Puntos en contra de los proyectos de impacto rápido: “Si la AH va asociada a las zonas que están siendo ayudadas por las fuerzas armadas, se quedan zonas desatendidas”. También se debatió sobre las implicaciones en la seguridad de los usuarios de infraestructuras realizadas por las fuerzas armadas, en zonas de conflicto.

Debates sobre los objetivos de las Fuerzas Armadas y su coordinación:

- **Complementariedad entre actores militares y humanitarios:** “Los militares no pueden resolver los problemas solos, necesitan de organizaciones civiles y otros actores. Quieren empezar a trabajar con todos”
- **Dificultades para un ejército de distribuir ayuda en un conflicto**
 - Objetivos de militares y humanitarios: “Hay que pasar de la discusión ideológica a la empírica. Es imposible ser ejército y ONG a la vez. Son labores que no se pueden hacer a la vez” y discusión sobre la compatibilidad entre ganar aceptación de la población, proteger la población y realizar actividades humanitarias .
 - Mandatos: Hay mandatos que son tan amplios que pueden incurrir en contradicciones entre sí. Es preciso limitar los mandatos, sobre todo cuando son operaciones que implican el uso de la fuerza

- **Búsqueda de consenso y diálogo:** “Hay que establecer un diálogo a un determinado nivel con los militares para conocer ambas posturas y aclarar conceptos. Habría que llegar al punto de legitimar el papel de los otros actores” y “la ayuda humanitaria no tiene que ser monopolio de nadie, siempre y cuando se respeten los principios humanitarios.
- **Pautas internacionales sobre el rol de Fuerzas Armadas:** Los estados están obligados a proveer AH en base a los principios humanitarios. Hay una serie de documentos y acuerdos que dan pautas a los diferentes actores en una crisis, incluidas las fuerzas armadas, que aún siendo mejorables, hay que seguirlos. Hay que conectar los mecanismos de coordinación con lo que sucede en la realidad.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE PRÓXIMOS PASOS

- “Ha quedado patente que el **debate acción humanitaria y fuerzas armadas no está superado**. Esto da pie a elaborar una agenda de trabajo para futuros encuentros como este”.
- “Dejemos atrás lo que nos desune para centrarnos en lo que nos une. **Necesitamos como colectivo un marco integrado de gestión de crisis** (los que existen son marcos específicos por sectores/actividad, pero no algo colectivo). Pedimos orden dentro del Estado, es decir, que haya un ente con un gran empuje político. Reconozcamos nuestras limitaciones y apostemos por ir un poco más allá. Es necesario que estén más actores representados por parte del Gobierno”.
- “Hay aspectos difíciles de superar. Los actores no gubernamentales tienen reticencia a integrarse en mecanismos gubernamentales. Podemos evitar abusar de la AH. Sigue **habiendo estereotipos de los civiles sobre los militares y viceversa. Por eso es necesario continuar con actos como el de hoy**”.