

LA COOPERACIÓ CIVIL-MILITAR

Francisco Rey

Pablo Muelas

Francisco Rey

Codirector de l'Institut de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Moltes gràcies al Centre d'Estudis per a la Pau JM Delàs i a Justícia i Pau per la implicació en un tema que és molt rellevant, no només en l'àmbit de la cooperació internacional i de l'ajuda al desenvolupament, sinó també per a tots els ciutadans: saber quin paper juga el seu exèrcit en la societat.

L'IECAH és un institut que sorgeix en l'àmbit de l'Estat per difondre, precisament, les preocupacions sobre aquests temes: el debat sobre la qüestió humanitària, la resposta als conflictes armats, el paper dels diversos actors, etc. Es tracta de col·laborar amb diferents sectors, tant ONG com organismes governamentals, sobre la millora de l'ajuda humanitària des de la investigació, la reflexió i el debat.

Personalment, fa ja uns anys que em dedico més a aquesta tasca que al treball sobre el terreny. Vaig treballar durant molts anys amb la Creu Roja i altres organismes, però fa uns anys que faig més feines de reflexió i formació. Hi ha gent en aquesta sala que treballa més en l'ajuda sobre el terreny i pot aportar molt més sobre això.

A l'IECAH fa poc que acabem de finalitzar, amb fons de la Fundación Carolina, una investigació que conté algunes propostes sobre el tema que ens ocupa en aquesta taula rodona. En el cas d'Espanya, es proposa delimitar millor el treball de les organitzacions civils, tant ONG com entitats governamentals, amb les Forces Armades, en algunes accions de caràcter humanitari. Durant aquesta exposició anireu veient algunes conclusions de la investigació.

A la taula anterior hi ha hagut un debat geopolític i sociopolític interessant sobre el paper que juguen els exèrcits en l'agenda internacional. Volia baixar una mica als problemes concrets, de la vinculació entre les forces armades i les organitzacions civils humanitàries que es troben en el terreny i als debats que s'hi refereixen.

Començo dient que el meu ús dels termes és una mica més restringit que a la taula anterior, hi dedicarem uns minuts. Jo utilitzo el terme "humanitari" per referir-me a una cosa més específica de com s'ha tractat anteriorment.

Voldria citar una frase d'un informe que ja ha esmentat l'Itziar. Aquest va donar lloc a un nou enfocament del treball de les Nacions Unides i posa èmfasis en la funció de protecció. Va sorgir a la fi dels noranta amb una iniciativa canadenca avalada per les Nacions Unides per la qual es va crear una comissió internacional. Duia un nom molt significatiu: Comissió Internacional sobre Intervenció i Sobirania Estatal. Pretenia posar sobre la taula els límits de la sobirania dels estats i establir les causes justes per intervenir en certes situacions que generen sofriment humà.

Aquesta comissió va ser punt de partida de l'informe *Responsabilitat de Protegir*, que és el terme que s'ha anat encunyant després. La introducció d'aquest informe conté una frase que em sembla genial referida a l'anomenada intervenció humanitària: “Com que el terme humanitari suposa el caràcter positiu de l'acció, cosa que no ha succeït en la major part dels casos, vam suggerir que es tregui el terme humanitari i es parli directament d'intervenció militar”.

És clar que en les dècades dels vuitanta i noranta hi va haver intervencions suscitades per raons suposadament humanitàries. Però en la majoria dels casos el fet humanitari ha format part de l'element legitimador d'aquesta intervenció. El seu caràcter no era essencialment humanitari, sinó altres coses, que també poden ser molt legítimes. Però el caràcter humanitari era marginal, irrellevant. I no obstant això, formava part de les consideracions per legitimar aquesta intervenció.

Llavors, jo usaré el terme “humanitari” d'una manera més restringida per referir-me a una qüestió que és molt antiga en la història de la humanitat, que sorgeix, precisament, en els camps de batalla i que es forja després de la batalla de Solferino amb la creació de la Creu Roja i el Dret Internacional Humanitari. Els membres de la Creu Roja aquí presents coneixen molt bé aquesta història. Històricament, el primer destinatari de l'ajuda humanitària van ser les forces armades. I, amb el temps, les forces armades han passat de ser objecte d'ajuda a ser, en alguns casos, els actors subministradors d'aquesta ajuda. Tornarem a això i a les incoherències que això planteja.

En segon lloc, el plantejament des de l'àmbit de l'anàlisi i la reflexió no és un plantejament corporatiu. Hi ha vegades que ens plantejem la discussió no només per les forces armades, sinó per altres actors que estan dintre de la cooperació i de l'ajuda humanitària. De vegades, sembla que volem defensar un sector i “que no ens ho toquin”. Les ONG i la Creu Roja estem en això i sembla que hi ha com una temptació corporativa. No hi ha res d'això en el meu cas. Ningú no té el monopoli de la solidaritat, ningú no té el monopoli del bé en aquesta societat. Ja està bé que molts actors, si creuen que poden aportar alguna cosa, s'afegeixin a l'ajuda humanitària.

Però si s'hi afegeixen han de conèixer aquest sector. Com qualsevol altre, té la seva història, les seves contradiccions i els seus referents. I l'humanitarisme té un àmbit i un marc de principis i valors que li donen sentit i que s'ha demostrat al llarg de la història dels conflictes com una cosa important.

Poder treballar d'una manera imparcial amb les víctimes és una de les característiques de l'acció humanitària. És una característica que sorgeix des de l'inici de l'ajuda humanitària i aquesta idea va ser una idea que no tothom compartia ja en aquesta època. Henry Dunant, el fundador de la Creu Roja, va tenir una discussió sobre aquest tema amb la infermera Florence Nightingale, que ja era famosa en aquesta època per haver col·laborat amb l'exèrcit britànic durant la guerra de Crimea. Al principi, Florence Nightingale no va voler sumar-se a la Creu Roja perquè deia que per respondre a les víctimes dels conflictes armats, que eren els soldats, es feia millor des d'un dispositiu sanitari militar. No creia en aquestes idees d'imparcialitat i neutralitat. No obstant això, la idea que hi ha darrere de la creació de la Creu Roja i de les organitzacions humanitàries és una idea d'imparcialitat per poder treballar amb les víctimes d'ambdós costats. Perquè en ambdós costats hi ha víctimes.

En qualsevol cas, l'humanitarisme té un conjunt de valors i principis que qualsevol actor que vulgui treballar en aquest sector ha de conèixer, i veure si els assumeix o no. La primera pregunta és si les forces armades en tots els casos poden i han de complir aquests principis. **Les forces armades, per definició, no seran neutrals. Una altra cosa és que en certs mandats del Capítol VI de la Carta de les Nacions Unides se'ls exigeixi imparcialitat –mai neutralitat– o se'ls exigeixi qualsevol altra cosa, però hi ha un problema ja des del punt de vista dels principis i els valors que donen lloc a l'acció humanitària.**

En segon lloc, una altra de les característiques de l'acció humanitària és tenir un marc jurídic diferent a altres tipus d'actuació. El Dret Internacional Humanitari té aquest nom perquè és un dret d'excepció que sorgeix per fixar certes normes en els conflictes armats. Òbviament, ha evolucionat molt des de 1864, quan es va signar el primer Conveni de Ginebra, fins als nostres dies, i s'hi han anat incorporant altres instruments jurídics que l'han enriquit. Però no és fins al 1949 que el Dret Internacional Humanitari incorpora els civils com a subjectes de protecció de l'ajuda humanitària. És a dir, fins a després de la Segona Guerra Mundial, quan ja existien les Nacions Unides, quan ja existia la Declaració Universal dels Drets Humans i la resta d'instruments legals que avui coneixem. La incorporació de la població civil es va fer a través del Quart Conveni de Ginebra.

Durant dècades el dret humanitari va estar dedicat a la protecció dels militars ferits, dels presoners, en el Tercer Conveni, i dels nàufrags en el Segon Conveni. És un dret que no és exclouent. Hem de

tenir present que qualsevol actor que vulgui autodenominar-se o treballar en l'àmbit humanitari ha de ser respectuós amb les normes jurídiques que el regeixen, com és el Dret Internacional Humanitari. D'aquí sorgeix la pregunta sobre si el que les forces armades d'alguns països fan a Abu Ghraib o a Guantànamo, o altres pràctiques d'aquest tipus, compleixen o no amb aquest Dret i poden, per tant, autodenominar la seva labor humanitària.

En tercer lloc, i no m'entretindré en aquest punt, hi ha un àmbit institucional també diferent. L'acció humanitària ha donat lloc a organitzacions específiques amb mandats i missions propis, com és el cas del Comitè Internacional de la Creu Roja, com és, posteriorment, el cas de les ONG com Oxfam, Metges Sense Fronteres, etc., de les agències de les Nacions Unides dedicades a la coordinació d'assumptes humanitaris, i d'altres organismes com ECHO de la Unió Europea, que fins i tot en el seu nom ja tenen el terme "humanitari".

I el quart àmbit de diferència o que singularitzaria l'humanitari d'altres sectors d'actuació en l'esfera internacional és l'àmbit dels procediments, de maneres de fer, de maneres de planificar les coses, de mètodes i de tècniques. Aquest àmbit també és diferent d'altres sectors. No és el mateix planificar el treball en un conflicte armat o en una gran emergència que planificar un projecte de desenvolupament o una actuació de drets humans, o de qualsevol altre tipus.

Llavors, qualsevol actor que vulgui treballar en aquest sector, que com dic no és monopoli de cap institució, si vol anomenar la seva feina "humanitària" haurà de ser respectuós amb principis i valors, amb el marc jurídic, el marc institucional i el marc procedimental.

La pregunta que hem de fer-nos en aquestes jornades és una pregunta completament legítima i podríem dir, irònicament, imparcial, com no podria ser altrament. La pregunta és si tots els actors que treballen en aquest sector compleixen aquestes quatre qüestions i com les aborden. Per baixar més al terreny, hem de recordar que originàriament humanitari no vol dir només prestació d'assistència, com s'ha dit abans. **No cal dir que la part més coneguda de l'acció humanitària, la que gairebé tothom fa sinònim d'aquesta acció, és l'ajuda. Però al costat d'això hi ha la protecció. A més, no tota l'ajuda pot ser anomenada humanitària.** Hi ha una frase que tots entenem molt bé: "Ajudar els amics és molt humà, però gens humanitari". Si hom, podent ajudar els altres, els qui són els seus enemics, no ho fa, la seva feina pot ser molt comprensible, es pot entendre en termes humans. Però, el que hi ha en essència des que es crea l'ajuda humanitària és aquesta aspiració d'ajuda a qui ho necessita i no als meus aliats, ni als que estan dintre de la zona que jo controlo, sinó a aquells, amics o enemics, que ho puguin necessitar.

Per tant, els objectius des del punt de vista humanitari són uns objectius molt limitats. L'humanitarisme no resol els conflictes. Tampoc va sorgir amb aquesta finalitat. Henry Dunant no era essencialment un pacifista. De fet, es va discutir molt en la seva època amb els pacifistes que argumentaven que el dret humanitari legitimava les guerres, una afirmació que no se sosté avui. Però l'humanitarisme és una resposta, entre d'altres, a la conflictivitat internacional i a la violència. Els últims exemples que s'han plantejat durant la taula anterior ens il·luminen davant una crisi com la que hi va haver a la guerra dels Balcans.

Què va fer la Comunitat Europea de l'època? Doncs pràcticament res. És a dir, els primers anys es va deixar que comencés la guerra a Croàcia i Eslovènia. Alemanya va reconèixer Croàcia i Eslovènia incomplint el que el Consell europeu havia dit sobre no reconèixer cap de les repúbliques que s'extingissin. En el plànol polític, en aquesta època no hi havia Política Exterior i de Seguretat Comuna (PESC). Ara tenim el nom PESC i poc més. Com estem veient en molts d'aquests nous conflictes, no és que hi hagi política comuna, però almenys tenim aquest nom. No es va fer res en l'àmbit polític, que, com deia Bru Rovira anteriorment, és l'àmbit en el qual es resolen els conflictes.

Durant els primers anys no es va fer res en l'àmbit militar. Com deia Itziar Ruiz-Giménez, les tropes no podien tenir baixes. No va haver-hi voluntat. En el plànol polític tampoc no es va fer res. Més tard va haver-hi un bloqueig i embargaments. Llavors es va recórrer a l'ajuda humanitària com a forma de resposta davant la pressió pública, per donar la imatge que es fa alguna cosa. No és casual que ECHO, l'oficina humanitària de la Unió Europea, es creés precisament l'any 1992. El mateix Manuel Marín, actual president de les Corts que va ser comissari d'ECHO, no ho ha negat. ECHO es va crear sota la pressió de l'opinió pública europea que volia que es fes quelcom, almenys en l'ajuda humanitària, respecte a un conflicte que era a les seves fronteres.

És a dir, l'humanitarisme passa, com ha dit el professor d'Oxford Adam Roberts, a ser una espècie de diplomàcia substitutòria. No es fa tot el que s'hauria de fer en les esferes política i militar, i es recorre per tant a l'acció humanitària. Es tracta d'un humanitarisme amb les seves pròpies finalitats, molt condicionades per l'absència de les altres qüestions. En aquest cas, clar, és difícil que es pugui complir amb les finalitats dels objectius que té l'humanitarisme.

Quina ha estat l'evolució del paper de les organitzacions humanitàries o com han vist les organitzacions humanitàries la seva vinculació amb les forces armades en els contextos dels conflictes actuals? Crec que ha anat variant molt i ha anat variant en funció, també, del paper de les forces armades en els contextos de crisis.

A les operacions de pau clàssiques, citades en l'anterior taula, sempre hi ha hagut organitzacions que no han volgut tenir res a veure amb les forces armades. Fins i tot en aquelles que es van engegar durant la Guerra Freda amb mandats de l'ONU en virtut del capítol VI –o del VI i mig, com diuen els militars de vegades amb molta gràcia– de la Carta de les Nacions Unides. Sempre hi ha hagut organitzacions que han tingut molta cura de no usar mitjans militars, de no involucrar-se en aquesta col·laboració, pensant que podia afectar la seva imparcialitat. Però en aquells anys, la major part, per no dir gairebé totes, les operacions de pau de les Nacions Unides no tenien en el seu mandat res que les vinculés amb l'ajuda humanitària. En alguns casos es van començar a incloure en el mandat de les operacions de les Nacions Unides petites referències a la protecció dels combois humanitaris, els famosos corredors humanitaris. Però **en la major part d'operacions de les Nacions Unides durant la Guerra Freda no hi havia res en el seu mandat que les vinculés a qüestions d'ajuda humanitària.**

Evidentment, en el terreny les tropes van coincidir amb organitzacions humanitàries. En aquesta època, els sectors de coincidència, i en alguns casos de col·laboració, estaven bàsicament relacionats amb qüestions de seguretat i protecció: protecció en corredors o, posteriorment, en els anomenats enclavaments segurs. Ho vam veure en moltes crisis i va haver-hi organitzacions humanitàries en aquesta època, a les quals no els va crear un gran problema acceptar protecció i seguretat de les forces armades per als seus combois.

El segon àmbit i el més clàssic va ser l'àmbit de la logística. Per exemple, l'ús de mitjans militars per a desplaçaments a determinats llocs, com l'ús de camions. Aquest àmbit sí que va donar lloc a un cert debat en la comunitat humanitària i en les mateixes Nacions Unides. **El 1994, aquestes van aprovar les Directrius sobre l'Ús de Mitjans Militars i de Defensa Civil per a l'Ajuda Humanitària. Les Directrius es van ampliar el 2003 i es coneixen normalment com les Directrius d'Oslo. Molts considerem que és un marc de referència, suficient i bastant coherent en la distribució de tasques d'uns i altres actors.**

El tercer àmbit de relació entre actors militars i actors civils va ser el de la informació. No entesa com espionatge, com intel·ligència, sinó com informació sobre assumptes del terreny, sobre accés a la zona.

Aquests tres àmbits plantejaven problemes per a algunes organitzacions que no volien col·laborar ni tan sols en aquestes tasques. El Comitè Internacional de la Creu Roja i Metges Sense Fronteres són els exemples més clars d'organitzacions que han mantingut sempre un perfil més distant. Altres organitzacions sí que van col·laborar, però aquesta col·laboració no va plantejar massa problemes.

Els problemes van començar a aparèixer en els anys 1990, després del canvi en les operacions de pau de les Nacions Unides que va generar l'*Informe Brahimi*. Es van plantejar les anomenades missions integrades o missions de les Nacions Unides amb mandats molt més amplis i multifuncionals. Els mandats incloïen la prestació d'ajuda humanitària. Quan les Nacions Unides comencen a aprovar aquest nou tipus de missions, sorgeixen més problemes. S'aproven missions d'Imposició de la Pau en virtut del Capítol VII de la Carta de les Nacions Unides, no ja del Capítol VI. Aquest canvi es dona quan el debat i la pugna entre les organitzacions humanitàries civils –no només ONG, també organitzacions humanitàries civils de les Nacions Unides– i les forces armades prenen més rellevància. Es planteja llavors la necessitat de definir un marc d'actuació que eviti la confusió. Una confusió que s'ha donat en molts contextos amb l'ús de mitjans militars en missions suposadament humanitàries.

Per què plantegen aquesta necessitat les organitzacions humanitàries? Per dos tipus d'arguments: uns que situaríem més en l'àmbit dels principis i altres en l'àmbit de la utilitat. En l'àmbit dels principis, les operacions del Capítol VII d'Imposició de la Pau, encara que puguin ser legítimes per acatar les disposicions de la Carta de les Nacions Unides, són missions que d'inici no poden ser imparcials. Sorgeixen, de fet, per ser parcials, per separar contendents, per a altres finalitats, que per descomptat són difícilment compatibles amb els valors o amb els principis humanitaris que he dit abans. Ha estat aquest l'element fonamental que fa veure que són objectius diferents els que pretenen aquestes operacions que solen anomenar-se missions integrades.

Per altra banda hi ha la percepció de les víctimes. **Que l'ajuda sigui percebuda pels beneficiaris com quelcom que forma part de l'actuació militar és una cosa que en alguns contextos condiona l'ajuda humanitària.**

A les forces armades hi ha un terme que sol usar-se en anglès: *to win hearts and minds*, quan es parla d'operacions que van dirigides a convèncer “les ments i els cors”. És a dir, s'inclou un component de sensibilització, de dur-se bé amb els països on s'està treballant.

De fet, el concepte de cooperació civicomilitar (o CIMIC) sorgeix en les forces armades i en la mateixa OTAN com una cosa que dona suport al desplegament militar. És a dir, en essència, el CIMIC no té un objectiu humanitari. **Que els soldats –com hi ha molts exemples i molt bons de diferents operacions– puguin construir una escola o fer un hospital és un instrument de CIMIC dins d'una operació militar per ser acceptats per la població on es treballa. Però en el cas de l'ajuda humanitària, la finalitat de l'actuació no seria ser acceptats, sinó millorar les condicions de vida d'aquesta població.** Hi ha declaracions molt il·lustratives, com una de Colin Powell que Justícia i Pau ha citat en alguna ocasió. Powell va dir durant la

cimera de donants per a l'Iraq de Madrid que les organitzacions humanitàries són la avançada o “els agents multiplicadors” de la força militar. És a dir, es tracta, per part dels polítics, de fer un ús instrumental dels temes humanitaris.

I en quart lloc, des d'aquesta perspectiva moltes organitzacions humanitàries pensen que el fet de militaritzar, de dotar d'un cert component militar, encara que sigui en la col·laboració de protegir combois o tasques d'aquest tipus, pot disminuir aquest espai humanitari del qual s'ha parlat abans.

Un altre àmbit de discussió és el que té a veure amb l'adequació o la utilitat dels mitjans militars per donar resposta a les crisis actuals. **És obvi que les forces armades compten avui amb mitjans amb els quals no compten altres elements de l'Estat, mitjans logístics i d'altre tipus. El que cal veure és si aquests mitjans són els més adequats per a moltes de les necessitats que es plantegen en les emergències o en les crisis humanitàries. Algunes avaluacions fetes pel mateix Comitè d'Ajuda al Desenvolupament de l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) mostren que no sempre és així, i que en alguns casos l'ús de mitjans militars és innecessàriament més costós.**

Explico el que segueix ara com una anècdota perquè és molt representativa i perquè crec que ningú no es molestarà perquè ho expliqui. Fa poc vam fer una taula rodona amb les Forces Armades per avaluar la resposta espanyola davant el tsunami. En un debat sobre el cost de l'ús de les Forces Armades i del cost innecessari del buc Galícia, el representant del Ministeri de Defensa va dir que la diferència era que el que els militars fan és pata negra. Doncs tal vegada les víctimes no necessitin pata negra i s'acontentin amb “mortadela d'onze pessetes”, com era abans. **És a dir, els mitjans militars estan sobredimensionats per la seva pròpia essència i és bo que així sigui, ja que estan exposats a l'atac. Però pot ser que no siguin, en molts casos, els mitjans més convenients o més eficients quant a costos per a la resposta a les crisis o les emergències.** I molt més en el cas dels conflictes armats. Com mostraven aquests estudis del Comitè d'Ajuda al Desenvolupament, en molts casos són cars i en alguns d'ells això fa que no sigui recomanable l'ús dels mitjans militars enfront de mitjans civils.

La lògica sobre l'ús de mitjans militars com a mitjans de protecció civil en el nostre país o per a tasques a l'exterior era, fins fa poc, una lògica bastant raonable d'ús adequat de recursos. Si el nostre Estat té avions que afortunadament en no haver-hi guerra estan inactius i els podem utilitzar en una acció humanitària o contra incendis forestals, ningú s'hi oposa. És una lògica d'ús de mitjans amb els quals ja es compta i que s'usa per a les qüestions que facin falta. No obstant això, **molt recentment s'ha creat l'anomenada Unitat Militar d'Emergències en el si**

del Ministeri de Defensa i de les Forces Armades, en el qual ja és un canvi de lògica bastant diferent de dotar un organisme militar de mitjans propis per donar resposta als desastres. És a dir, les Forces Armades, a través de la Unitat Militar d'Emergències, podran respondre a crisis com la del Prestige, a incendis forestals o a qüestions d'aquest tipus amb mitjans propis. **Es militaritza una política pública com és la de resposta davant desastres.** Tots suposem, i ho hem parlat ja amb alguns comandaments militars, que aquesta Unitat Militar d'Emergències en algun moment prestarà servei també o començarà a actuar en crisis a l'exterior.

És un fet que canvia una mica la lògica clàssica de l'ús de mitjans militars, de mitjans que, creats per a altres finalitats, poden ser útils per a la resposta a les crisis amb la dotació de mitjans específics, canvi que molts, en l'àmbit de les organitzacions humanitàries, no compartim.

Hi ha organitzacions humanitàries espanyoles que tenen una experiència positiva i que defensen la col·laboració amb forces armades de diferents àmbits, sobretot en missions on els mandats estan molt clars, les missions del Capítol VI i VI i mig. No obstant això, hi ha hagut una negativa gairebé total a participar o a col·laborar amb forces armades, en el cas del nostre país, en missions que vinguessin del Capítol VII, o en aquelles que no tenien mandat de la comunitat internacional. No hi ha hagut organitzacions humanitàries, o molt poques, que hagin col·laborat amb les Forces Armades en la guerra de l'Iraq. La pròpia Coordinadora estatal d'ONG per al Desenvolupament s'hi va oposar. No n'hi ha cap que estigui col·laborant a l'Afganistan perquè s'estima que la ISAF té una missió que no té res a veure amb la humanitària i això condicionaria el treball de les organitzacions humanitàries.

En general, hi ha des d'aquelles organitzacions que pensen que una certa col·laboració amb mandats clars i amb distribucions de tasques clares és possible, en pro del benefici de les víctimes, fins a organitzacions que, vista la tendència per part de les forces armades –no del nostre país, sinó en general– de cobrar cert protagonisme en aquests sectors, estan plantejant una posició de distanciament més gran entre el treball humanitari i el treball de les forces armades, precisament per no comprometre els valors i la independència de les organitzacions humanitàries.

Per acabar, en el cas del nostre país hi ha una assignatura pendent que no hem de desconèixer. Des de l'any 1998 està en vigor la Llei de cooperació internacional per al desenvolupament. Segons aquesta llei, quan l'acció humanitària internacional és pública, ha de ser coordinada pel Ministeri d'Afers Exteriors i per l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI). Però, al mateix temps, la Llei orgànica de defensa nacional que es va aprovar a la fi del 2005 incorpora com a missió de les nostres forces armades l'ajuda humanitària i la rehabilitació

postbèlica. Com, des de la lògica de l'Administració pública espanyola, es va a articular el que diuen ambdues lleis? És, òbviament una assignatura pendent per a l'Administració espanyola i per als actors humanitaris en els pròxims anys. La dinàmica dels anys passats mostra indicis preocupants sobre el paper de les forces armades en escenaris humanitaris. Per descomptat, planteja molts menys problemes quan es tracta de desastres naturals que quan es tracta de respondre als conflictes armats. Però fins i tot els casos de desastres naturals com el tsunami o el terratrèmol del Caixmir el 2005 fan veure que la participació de contingents militars en aquestes missions planteja problemes.

Pablo Muelas

Conseller tècnic d'ajut humanitari a l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI)

Bon dia a tots i gràcies al Centre d'Estudis per a la Pau J.M. Delàs per convidar-me. Vinc en representació de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional (AECI). De moment és un organisme autònom independent, i dic de moment perquè està en fase de transformació profunda i radical. Probablement l'any 2007 l'Agència sigui diferent en la seva estructura i en els seus mitjans, però semblant en les seves finalitats. Pocs assumptes susciten tant interès per a la comunitat internacional, però també per a l'Administració pública, com el tema que encapçala aquest seminari.

La primera part de la meua xerrada girarà entorn a l'origen de la controvèrsia que la participació de les Forces Armades en les operacions humanitàries pot suscitar. Però, per donar una mica de credibilitat a aquesta intervenció, abans s'ha de començar per la pròpia casa. I us puc avançar que **l'organització de l'Estat tampoc pot presumir de ser purista com a actor humanitari en la mesura que respon a uns mandats polítics. Mandats que, a la vegada, són reflex d'un programa que teòricament ha estat votat per la majoria de la població. Això significa que no som ni podem actuar com una ONG. I això, lògicament, també té la seva transcendència en el terreny.**

A canvi, tenim alguna cosa que les ONG tradicionalment no tenen i que ens confereix una certa llibertat d'actuació: els mitjans econòmics. Mitjans que compartim en gran mesura amb ONG i, especialment en els últims temps, amb organismes internacionals. Però també amb altres eines de l'Estat dintre de les quals hi ha, sens dubte, els mitjans del Ministeri.

És bon moment per subscriure el comentari que les opinions que aquí esmento són meves i no necessàriament de la institució que represento. Ha de ser així per suscitar la reflexió, el debat i, per tant, també la crítica. Entenc que la meua intervenció, a més, ha de tenir un enfocament eminentment pràctic, en la mesura que els altres ponents són experts en el pla teòric i el que jo puc aportar aquí és el que fa l'Agència dintre de la cooperació civicomilitar, que no és poca cosa.

L'Agència s'ofereix per participar en aquest debat com a testimoni, i també com un actor que sofreix en primera línia els avantatges, però també els inconvenients de la participació mà a mà amb les Forces Armades. L'Agència també suscita el debat: fa pràcticament un any va organitzar un seminari internacional en el qual va asseure al voltant d'una mateixa taula actors civils i militars.

La recentment aprovada Llei de defensa nacional, que acaba de comentar Francisco Rey, és un pas que no ajuda precisament a la delimitació d'espais entre la cooperació civil i la cooperació militar. Davant d'això ens correspon aplicar les bones pràctiques de consens internacional i, novament, tractar de suscitar el debat, que no solament interessa a la part civil, sinó també -estic convençut- a la militar. Prova d'això és que nosaltres, sense tenir conformat un grup de contacte, ens reunim amb certa periodicitat amb el Ministeri de Defensa per tractar de llimar les arestes de les nostres institucions en la participació conjunta d'operacions humanitàries. Reconec que no és un tema resolt en si mateix, perquè passat el temps no acabem d'encaixar perfectament les dues peces, però tant d'una banda com de l'altra hi ha una voluntat ferma d'anar millorant l'eficàcia.

El creixent interès per l'ajuda humanitària no és un fenomen exclusiu del Ministeri de Defensa. La meua percepció és que també ho estan fent ONG tradicionalment dedicades a cooperació al desenvolupament. Jo duc solament tres anys i mig en aquest món, però des de fa un temps ja es percep una evolució i és que tothom s'està especialitzant en ajuda humanitària, o en "acció humanitària", com a nosaltres ens agrada més dir.

No només les ONG. També en les comunitats autònomes estan apareixent contínuament departaments especialitzats en ajuda humanitària. Trobem la mateixa tendència en les diputacions provincials, en els ajuntaments i fins i tot en els organismes internacionals. Agències de les Nacions Unides que històricament han tingut un paper situat en la cooperació al desenvolupament -l'Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO), sense anar més lluny- comencen a tenir els seus departaments d'ajuda d'emergència. En el nostre propi cas, també l'Administració de l'Estat ha experimentat un creixement espectacular en l'ajuda humanitària i d'emergència en els últims tres anys. L'AECI ha passat de gestionar 15 milions d'euros l'any 2003 a aproximadament 60 el 2006, i probablement s'arribi als 80 el 2007. Això dóna una bona idea que el món humanitari és un focus d'atracció.

L'humanitarisme mou molts diners. A la gent no li costa contribuir a causes humanitàries. Els mitjans de comunicació hi presten tota l'atenció que sigui necessària. Té un cicle de durada molt curt. Els efectes es veuen a curt termini, per tant no hi ha cap fatiga de l'actor humanitari. I, al

final, tothom aplaudeix la teva intervenció. És estrany veure que algú critiqui el que acabo de fer. Quan dic algú, em refereixo al públic. O als votants, que és més important. Ens adonem que l'humanitarisme és de vegades un àmbit massa atractiu per deixar-lo passar sense sumar-s'hi.

L'experiència espanyola de possible confusió d'espais entre el civil i el militar no és un cas únic. Francisco Rey acaba de citar que **la diplomàcia exterior nord-americana ja va donar un pas endavant de terribles conseqüències quan va establir l'acció humanitària com un bon complement de la política militar.** Efectivament, això ha causat situacions de risc per als actors humanitaris i ha revitalitzat més aquest debat sobre la necessitat de trobar espais blindats per a l'un i l'altre. Sobretot que no posin en risc la vida dels actors civils, que a vegades es confonen amb els militars. Això ho defensava aferrissadament l'anterior directora d'ECHO quan assenyalava que solament en aquells contextos en els quals no és possible la labor dels actors civils té justificació la presència d'actors militars. Però quan no sigui així, els militars han de cedir el terreny als civils.

Tots hem vist en els mitjans de comunicació que es presenta les Forces Armades com un cos d'ajuda humanitària més que altra cosa. És cert que lligar això a l'ajuda humanitària contribueix a augmentar les vocacions i el pressupost i millorar els mitjans materials. La Unitat Militar d'Emergències que s'acaba d'esmentar és un bon exemple d'aquesta nova política. Unitat d'Emergències que en l'actualitat ve a amagar en bona mesura les tasques del Ministeri de l'Interior a través de les proteccions civils de les comunitats autònomes. No trigarem molt a veure el mateix exercici fora de les nostres fronteres i, per tant a amagar-se en certa manera amb l'acció humanitària que ocupen altres actors.

Les Forces Armades estan per a una altra cosa, estan per defensar un territori davant ingerències externes. I per això compten amb una formació per a la guerra. Es diuen escoles de guerra. Compten amb una disciplina que permet engeixar tot aquest mecanisme gegantesc perquè funcioni correctament. Disposen de mitjans i tot això va dirigit a aquest objectiu. Qualsevol militar, estic segur, podria subscriure aquesta descripció fàctica que acabo de fer.

Els exèrcits són realitats ben conegudes per tots, fins i tot fora de les nostres fronteres. L'imaginari col·lectiu associaria la presència d'un militar estranger amb un invasor o amb un espia. Nosaltres podem filar molt més prim. Però probablement la persona que viu humilment allí, veient com acaba d'ocórrer un terratrèmol, sigui molt més bàsica en els seus plantejaments. I això és el que importa.

Ho deia abans un dels ponents: "No és tant el que es veu com el que es sent", i això és, probablement, el que molts senten. Almenys aquesta experiència la tenim nosaltres en aquelles

operacions en les quals ha participat l'exèrcit en els últims temps. En algunes d'elles el seu caràcter militar ha fet que els efectes de la seva ajuda humanitària hagin estat més limitats. Tant en l'impacte com en la pròpia durada temporal de la mateixa ajuda. Perquè les autoritats del país que havia sofert la catàstrofe no la volien, hi eren poc inclinats, i fins a cert punt és comprensible. Pensem que la premissa fonamental de tota ajuda humanitària és que se sol·liciti a través d'una crida internacional. Sense aquesta crida, es vulnera la sobirania del país. Atès que un país passa pel tràngol de sol·licitar aquesta ajuda internacional, el que està mostrant és que la seva mateixa població és incapaç, amb els seus mitjans, de plantar cara a la gestió de la crisi que s'ha creat. Aquesta imatge afeblida ho és encara més si assumeix, si dona per bona, la participació d'exèrcits estrangers.

Si m'he permès carregar les tintes del meu argumentari negatiu contra la participació dels exèrcits en l'acció humanitària és perquè comptava amb alguns minuts també per matisar aquesta opinió. No hi ha realitats negres ni blanques, sinó que tot en la vida és una qüestió de matisos. Negar en tot cas la justificació de la participació de les Forces Armades seria, entre altres coses, negar decisions que s'han pres històricament a l'Agència i que l'han dut a participar amb les Forces Armades.

Jo no conec, en els meus tres anys i mig d'experiència que han donat per a moltes catàstrofes, cap actor de l'àmbit públic i amb molt poques excepcions en l'àmbit privat, que sigui tan eficaç i tan ràpid en les respostes davant les emergències com els exèrcits. Costos a part, perquè estarem tots d'acord que si entrem a mirar els números, no es resisteix cap judici crític. Però si ometem la part econòmica, ningú es posa a fer comptes quan es tracta de respondre i ajudar el proïsme. No conec ningú com ells. En molts casos, respondre a una catàstrofe significa marxar de casa teva per Nadal a Indonèsia. Això no ho paga ningú, és més aviat la satisfacció interior de prendre part en aquesta acció filantròpica. Una vegada en el terreny, fa falta una formació, una disciplina, un coneixement i unes tècniques que el món militar posseeix i que no es troben en el món civil, almenys no d'una manera extensiva. Això fa que no hàgim de descartar-los tot d'una, però això no manlleva l'anterior. Estic matisant la primera part de la meva exposició.

Nosaltres mateixos, des de l'AECI, hem acudit als mitjans militars, als aeris, per transportar ajuda humanitària d'emergència allà on ha fet falta. Qui no recorda les imatges a la televisió dels Hèrcules C-130 sortint de la base de Torrejón!

En els últims temps hem explorat noves fórmules, fórmules potser més modernes. Això ha estat possible gràcies a la nova dimensió que té l'acció humanitària en termes pressupostaris i institucionals. Però els Hèrcules segueixen tenint el seu sentit. En els últims temps i sobretot

aquest últim any, hem contractat més mitjans civils que militars. En moltes operacions, hem substituït els Hèrcules perquè no n'hi ha tants com vam pensar. No estan disponibles per a causes humanitàries perquè tenen una altra agenda de treball.

Hi ha una alternativa a la qual acudeixen totes les grans organitzacions humanitàries i nosaltres ho estem fent de manera sistemàtica: els vols *charter* procedents, en la seva majoria, d'Europa de l'Est. Aquests vols *charter* són molt barats i abundants, almenys en les rutes europees. Tenen el problema de les condicions de seguretat que tots coneixem, per això mai pugem passatgers en aquests vols. Per tant, per a aquelles catàstrofes on hi ha a prop un aeroport comercial en ús, sempre utilitzem els vols comercials. Però el normal –i Banda Aceh és un dels molts casos, almenys al principi del gran sisme submarí– és que o bé les pistes d'aterratge no estan en bon ús o bé el control aeri tampoc està funcionant bé o el proveïment presenta complicacions. Sempre hi ha una circumstància excepcional, per això és molt més recomanable acudir als mitjans aeris militars. Tenen experiència i permeten viatjar amb tota fiabilitat.

Sembla que aquestes fórmules noves tindran el seu punt àlgid l'any 2007. Un projecte que ja està en marxa és l'establiment d'una base logística a Panamà. Precisament la setmana passada vaig estar allí amb altres companys buscant socis estratègics per poder avançar en aquesta adreça. El tema de la base logística no és més que un nou concepte de prestació d'ajuda d'emergència que supera el trasllat per via aèria de béns des de Madrid o des de qualsevol altra ciutat. I, per contra, busca bé el preposicionament dels béns de primera necessitat, bé, principalment, capacitat i enfortiment dels mitjans locals.

Ha de tractar-se d'evitar un cert colonialisme humanitari. Evitar pensar que nosaltres tenim aquí els millors equips mèdics i els millors subministraments. A Amèrica Central, sense anar més lluny, hi ha de tot. Panamà és un lloc on s'han establert totes les agències de les Nacions Unides, moltes de les grans ONG i nosaltres també. Allí no hi falta res, hi ha equips d'excel·lent qualitat tècnica. Potser el que necessiten és una mica més de reforç econòmic, principalment per poder comptar amb més mitjans. Cap a allí és on volem tendir el nou concepte d'acció humanitària. Aquest nou concepte s'inclou en l'estratègia d'acció humanitària que entrarà en vigor a principi del 2007. Preveu enfortir els moments anteriors al de l'emergència i superar aquesta simple però atractiva resposta postemergencista amb les càmeres a l'esquena. Cal tractar d'enfortir la resposta, la prevenció de catàstrofes i també la fase de reconstrucció.

En l'actualitat, el Ministeri de Defensa, més enllà dels avions a què em referia abans, segueix sent un soci estratègic de l'AECI. En concret, té cedit a l'Agència un hangar d'uns 800 metres quadrats a la base aèria de Torrejón de Ardoz. Hangar que es troba ja, després de dos anys

de rehabilitació, en plenes condicions de funcionament. Actualment, hi ha emmagatzemat material per omplir 25 avions Hèrcules. El Ministeri de Defensa també garanteix la seguretat, la càrrega de les aeronaus, el seu aterratge, aparcament i proveïment. Dóna un servei complet sense el qual seria difícil, ara mateix, entendre les operacions d'emergència de l'Agència.

En els últims anys, hi ha hagut diverses formes de col·laboració amb el Ministeri de Defensa que potser convingui esmentar, encara que sigui molt breument. A l'Afganistan, els Equips de Reconstrucció Provincial (PRT en les seves sigles en anglès) són una experiència relativament nova que probablement es mantindrà per algun temps.

En principi, l'AECI té prevista una permanència de cinc anys, però ja tothom parla d'una possible pròrroga a deu anys. Aquesta experiència es basa en una doble prefectura: una civil i una militar. **Encara que en la pràctica és cert que la part civil es troba sotmesa a la part militar, és la militar la que garanteix la seguretat i la protecció dels treballadors de la part civil.** Amb un contracte de deu milions d'euros anuals, l'AECI s'ha compromès a construir una carretera d'uns quaranta quilòmetres, la rehabilitació i l'equipament d'un hospital i la realització d'un projecte d'aigua i sanejament a la regió. Són projectes a llarg termini. Potser algú preferiria combinar aquests projectes amb altres més a curt termini que milloressin les condicions d'acceptació del contingent espanyol per part de la societat afganesa. **En el temps que duu en marxa aquest PRT a l'Afganistan, hem percebut una millora notable en les relacions amb els militars, però hi ha sens dubte un camí per millorar-les encara més.**

Existeix un precedent a l'experiència dels PRT a l'Iraq, on va tenir lloc el desenvolupament integral a Diwaniyah d'un altre projecte molt ambiciós en la seva concepció. Era un projecte també costosíssim en el qual es pretenia revitalitzar tota la zona d'Ad Diwaniyah mitjançant l'explotació d'una gran superfície de terreny que permetés al seu torn l'activació de tots els altres sectors vinculats a l'economia.

Abans de l'operació a Ad Diwaniyah, a Unm Qasr hi va haver una altra operació militar que també va estar sota el paraigua o el finançament de l'AECI. El buc Galícia va fer un tractament d'acció sanitària d'emergència a la població local i els equips CIMIC van reconstruir escoles i pous. Eren projectes de petita envergadura, de baixíssim cost però d'un gran impacte. **Tot això de CIMIC cal posar-ho en el context anteriorment esmentat, que està concebut lògicament per a alguna cosa diferent de la pura acció humanitària. L'objectiu és més aviat guanyar una certa acollida per part de la població local i d'aquesta manera assegurar un context més segur.**

A Haití, els militars espanyols també van proporcionar ajuda a l'Agència, amb la mateixa intenció d'aconseguir un entorn favorable. Indonèsia i Pakistan són operacions militars en les quals no va existir cap coordinació, almenys formal, entre les forces armades i l'AECI. I l'experiència més recent, que jo recordi, és la de Mauritània. Allí, a Nouâdhibou, amb una unitat de castrametació de Salamanca es va aconseguir, insisteixo, en un temps rècord de deu dies, rehabilitar el que inicialment era una escola que estava absolutament abandonada i convertir-la en un centre d'acollida.

No voldria acabar sense reconèixer que la tendència que hem experimentat des del començament de l'acció humanitària espanyola no és més que una carrera per emular l'eficàcia de l'exèrcit, però a través de mitjans civils, reconeixent que en molts casos aquest objectiu serà difícilment assolible.

Moltes gràcies per la seva atenció.