

Desafíos a la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios. El compromiso de los donantes*

Ignacio Martín Eresta¹

Resumen

La seguridad de los trabajadores humanitarios es una premisa básica para el acceso de las víctimas de los desastres a la ayuda, por eso tanto el Derecho Internacional Humanitario como otras medidas jurídicas nacionales e internacionales protegen especialmente a éstas personas. Pero esta seguridad se deteriora progresivamente en escenarios cada vez más complejos, que las organizaciones afrontan adoptando diferentes estrategias que combinan aceptación, protección y disuasión. Los retos operativos pivotan sobre las políticas de personal, el grado de desarrollo e integración operativa de planes y sistemas de protección, y las prácticas operacionales de cada organización.

En éste contexto, los donantes han suscrito compromisos políticos explícitos con la defensa del espacio humanitario y del acceso a las poblaciones afectadas, básicamente en torno al *Good Humanitarian Donorship*, y el *Consenso Europeo sobre la ayuda humanitaria* en el ámbito de la UE. La política pública española reciente ilustra algunos de estos compromisos.

Palabras Clave: Protección trabajadores humanitarios, donantes, espacio humanitario, acceso a la ayuda humanitaria, seguridad, Derecho Internacional Humanitario, Consenso Europeo, Good Humanitarian Donorship, medidas políticas.

Abstract

The safety of humanitarian workers is a basic premise for the access of victims of disasters to aid; both international humanitarian law and other national and international legal measures specifically protect them. But this security is gradually deteriorating in increasingly complex scenarios, where organizations face those adopting different strategies that combine acceptance, protection and deterrence. The operational challenges are structured on personnel policies, the degree of development and operational integration plans and systems, and operational practices of each organization.

In this context, donors have made commitments to the explicit defense policy of humanitarian space and access to affected populations, basically around the *Good Humanitarian Donorship*, and the *European Consensus on humanitarian aid* at the EU level. The recent Spanish public policy illustrates some of these commitments.

Keywords: Protecting humanitarian workers, donors, humanitarian space, access to humanitarian aid, security, international humanitarian law, the European Consensus, Good Humanitarian Donorship, policy measures

* Este artículo es el desarrollo de la ponencia presentada en el seminario de NOHA «Protección en Acción Humanitaria» que se celebró el 21 de mayo del 2010.

¹ Consultor independiente, Jefe de la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional de 2008 a 2010.

1. Introducción

En abril de 2009 el Humanitarian Policy Group (HPG) publicó la actualización del informe sobre *Prestación de ayuda en contextos inseguros*², cuyo contenido puso de nuevo sobre la mesa la cuestión del Espacio Humanitario y suscitó nuevas discusiones en diversos foros, alrededor de la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios. El mismo año 2009 trajo nuevos y graves desafíos, entre los que cabría destacar la expulsión de Sudán, —ordenada por el gobierno de Jartum—, de algunas de las más relevantes ONGs internacionales.

La protección de los trabajadores humanitarios está fundamentada en el Derecho Internacional Humanitario y relacionada directamente con el derecho de las poblaciones afectadas por los conflictos a recibir ayuda. Para garantizar esta protección se han desarrollado no sólo medidas de carácter jurídico, sino también mecanismos operativos en terreno. Entre unas y otros, los principales donantes internacionales han adoptado compromisos y estrategias que incorporan el acceso y seguridad de los trabajadores humanitarios entre los objetivos y pautas de sus políticas públicas de acción humanitaria.

Este trabajo, a la vista del incremento de la inseguridad de los trabajadores humanitarios, hace un recorrido por los tres tipos de medidas (jurídicas, políticas y operativas), con el objetivo de aportar un panorama integral de la cuestión. Los principios legales y operativos para la protección humanitaria son objeto de un permanente desarrollo y análisis por parte de instituciones y expertos. Éste artículo analiza de manera especial las medidas políticas, cuya evolución reciente quizás ha sido menos analizada, deteniéndose en el caso español, cuya presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En ese mismo contexto, el Seminario que dio origen a este artículo, celebrado en Bilbao, tuvo lugar en ese primer semestre de vida del Tratado.

Para completar lo expuesto, las cuestiones desarrolladas se resumen en una tabla anexa.

2. Vivir peligrosamente³: el incremento de la inseguridad

Lo que durante unos años constituía fundamentalmente una percepción de incremento de la inseguridad y la violencia contra los trabajadores humanitarios, o una extrapolación ceñida al registro de algunas organizaciones, a partir del año 2.000 comenzó a documentarse, y a afrontarse, de manera más sistemática⁴ por el conjunto de la comunidad humanitaria. En 2.004 la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), encargó la realización de un Informe sobre la Protección del Personal Humanitario, (junto con una Guía genérica de Protección y un Directorio de Formación). Dicho informe, tras la revisión de algunas fuentes consolidadas, ponía de manifiesto la falta de estadísticas completas sobre incidentes en materia de protección, así como de definiciones claras sobre qué constituye un incidente de protección. Además, el informe planteaba la ausencia de indicios claros de un incremento de los mismos.

También en 2.004 se inició el trabajo que dio lugar al primer informe *«Providing aid in insecure environments»* publicado en 2006 en la serie *HPG Policy Brief*⁵. Éste trabajo analizaba la tendencia entre 1997 y 2005. Las conclusiones a estas alturas ya eran más categóricas: no sólo se manifestaba un incremento en el número absoluto de incidentes (un incremento del 71% en el número de víctimas y un 92% en la media de incidentes violentos entre la primera mitad y la segunda del periodo considerado), sino también se incrementaba a la tasa relativa, medida en víctimas por cada 10.000 trabajadores en el terreno (lo que eliminaba la posibilidad de que el incremento de los incidentes se explicara por el simple hecho de haberse incrementado el número de trabajadores presentes en el terreno). La actualización de 2009 confirmaba estas tendencias. Por otro lado, ambos in-

² Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, (2009), «Providing aid in insecure environments: 2009 Update. Trends in violence against aid workers and the operational response». *HPG Policy Brief*, N.º 34, Disponible en internet: www.odi.org.uk/hpg

³ Parfraseando el título libro de Dennis King. Puede accederse a un resumen de su contenido en King, Dennis, (2004), «The Year of Living Dangerously: Attacks on Humanitarian Aid Workers in 2003», en la dirección www.odihpn.org.uk.

⁴ Como ejemplo suele citarse el artículo «Deaths among humanitarian workers», realizado por investigadores del Center for Refugee and Disaster Studies, Johns Hopkins School of Hygiene and Public Health, Baltimore, USA. http://www.reliefweb.int/library/documents/Deaths_Among_Humanitarian_Workers.pdf

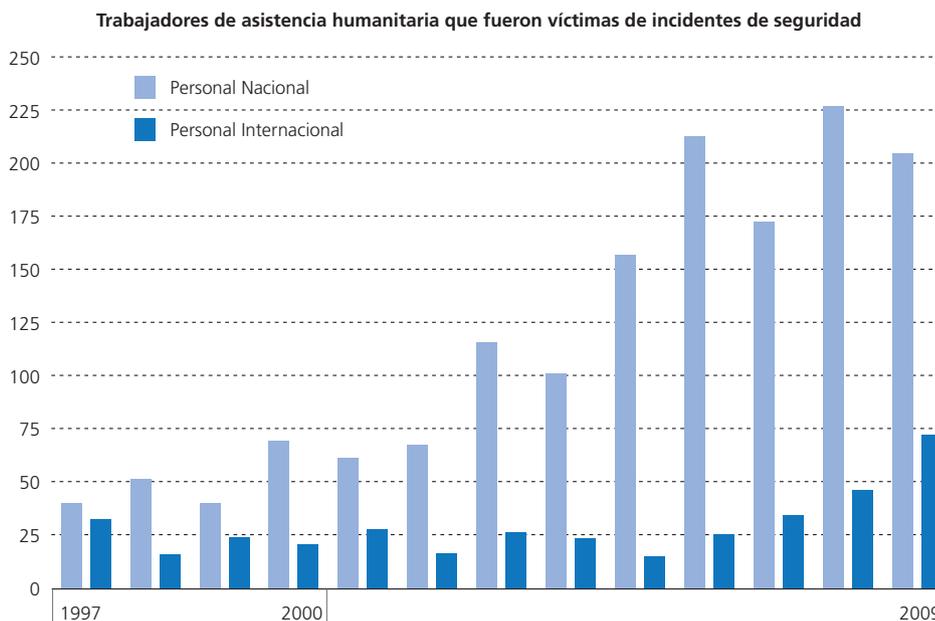
⁵ Abby Stoddard, Adele Harmer and Katherine Haver, (2006), «Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations», *HPG Report*, N.º 23, Disponible en internet: www.odi.org.uk/hpg

formes (2006 y 2009) se basaban en una base de datos consolidada⁶, con categorías definidas de incidentes, lo que representa un avance respecto de la situación que ponía de manifiesto el Informe encargado por ECHO.

Tomando como fuente esa misma base de datos, el 19 de agosto de 2010, Día Mundial de la Asistencia Humanitaria, OCHA centró su esfuerzo en poner de relieve ésta grave tendencia en la seguridad de los trabajadores, con nuevos y preocupantes datos: si en 2008 fueron 260 los trabajadores humanitarios asesinados, secuestrados o seriamente heridos en ataques violentos, 2009 arrojaba una cifra provisional de 278. Pero quizás el reto más relevante que integra esta grave cifra es la creciente afectación al personal local: **en 2009 el 86% de los trabajadores humanitarios muertos en incidentes de seguridad eran personal nacional.**

Como puede verse en la gráfica, ésta tendencia ha sido constante a lo largo de la última década, como se pone de manifiesto en los diversos trabajos. A su vez, hasta 2.005, la tendencia media de incidentes de seguridad de los trabajadores internacionales (expatriados, en la nomenclatura habitual) se inclinaba a la baja. Lamentablemente, entre 2005 y 2008 esa tendencia se revirtió trágicamente, con un incremento sostenido en el número de víctimas.

Otra de las cuestiones profusamente abordadas en ésta década es sin duda lo que algunos llamaron «la iraquización del debate», a partir de un serio incremento de los incidentes concentrado en torno a la operación humanitaria en los conflictos de Irak y Afganistán. En cualquier caso, es importante destacar cómo algunos denominadores comunes de estos conflictos han generado dinámicas que podríamos denominar como «multiplicadoras».



Gráfica tomada de OCHA, <http://ochaonline.un.org/whdl/>

⁶ Aid Worker Security Database, creada como parte de un proyecto de investigación independiente dirigido conjuntamente por el Overseas

Development Institute de Londres y el Center on International Cooperation de Nueva York.

Por un lado, el binomio islam *versus* occidente (o al contrario) parecería confirmarse como un factor operativo en la sostenida humanidad y **difícultad de acceso de los trabajadores humanitarios** (generalmente asociados a lo occidental) en **entornos con actores de inspiración islámica**. Así, el citado informe de 2009 destacaba la concentración del 60% incidentes en Sudán (Darfur), Afganistán y Somalia. Por otro lado, en la presentación del Humanitarian Response Index 2009 en Madrid, Development Assistance Research Associates (DARA) destacaba la ausencia de trabajadores humanitarios expatriados con base en Somalia, lo que representa, en términos de acceso, una completa operación a distancia en uno de las principales crisis humanitarias del mundo.

Por otro lado, y operando en una dirección contraria a la «estigmatización» de éstos escenarios de corte islámico, estaría el **efecto de contagio** que sobre el cierre de los espacios humanitarios estaría teniendo la política de creciente **de vinculación de los ejércitos con la ayuda humanitaria** en escenarios muy distintos y alejados. Si bien esta vinculación arranca mucho tiempo atrás, Iraq y Afganistán han sido los referentes más inmediatos de una perniciosa confusión de objetivos y prácticas, ampliamente analizada en la literatura especializada. Las prácticas desarrolladas por algunos PRT (Equipos de Reconstrucción Provincial, por sus siglas en inglés) en Afganistán, habrían servido de referente y excusa para la construcción de mecanismos de integración de la acción cívico-militar en Colombia, cuyas consecuencias en forma de cierre de acceso y amenazas a la acción humanitaria no se han hecho esperar⁷.

Finalmente, se avanza, progresivamente en una tendencia a **difuminar el principio de distinción**, ligado en gran medida a la profusión de conflictos no internacionales tras la guerra fría, en los que la llamada «*Guerra contra el Terror*» ha venido a dar la excusa perfecta, en muchos casos, para negar la existencia misma del conflicto y/o de la consiguiente aplicación del DIH. Así se podría explicar la evolución reciente de contextos tan distintos como el de Sri Lanka o Colombia, por ejemplo. La vinculación —por parte de los actores en conflicto— de los ci-

viles al «bando legítimo», o su asignación a categorías difusas (como la denominación asignada a la población desplazada, en la reciente crisis de Pakistán, de Internally *Dislocated Persons*⁸), son prácticas que contribuyen a cerrar el espacio de trabajo y la esencia misma de la acción humanitaria en muchos casos. Al mismo tiempo, los actores armados vinculados a mafias o intereses económicos inmediatos han cobrado una gran importancia y su escasa o inexistente vinculación a las reglas del DIH constituye un gran obstáculo para la seguridad.

Acceso a las víctimas, protección de los trabajadores humanitarios y espacio humanitario son ángulos del mismo reto, que constituye una premisa fundamental para el trabajo en terreno. No olvidemos que el término «*espace humanitaire*», acuñado a mediados de los 90's⁹, y adoptado y desarrollado con profusión desde entonces por la comunidad humanitaria, fue descrito como «*un espacio de libertad en el cual somos libres para evaluar las necesidades, libres para monitorear la distribución y uso de la ayuda y libres para tener un diálogo con la gente*».

3. Medidas para la protección de los Trabajadores Humanitarios

El abordaje de la protección y seguridad de los trabajadores humanitarios ha tenido un desarrollo continuo y son muchos los trabajos publicados dedicados a éstos temas. A éste respecto, puede establecerse una clasificación en tres categorías entre las diferentes medidas que se han desarrollado para tratar de reducir la inseguridad y contribuir a la protección de la acción humanitaria. Por un lado estarían las medidas de tipo jurídico, que incumben tanto al derecho internacional como al derecho interno. Al otro lado del abanico estaría la práctica operacional, caracterizada tanto por aspectos organizacionales (planes, códigos de conducta, reclutamiento y entrenamiento de personal), como por cuestiones de carácter técnico, tales como sistemas de comunicación, registro de incidentes o herramientas de negociación. Entre ambas se han desarrollado, de modo creciente en la última década, un conjunto de principios y medidas de carácter

⁷ <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3041>.

⁸ Ya se había usado antes, por ejemplo en Montenegro en 1992, aunque anteriormente a la existencia de los Principios Rectores del Desplazamiento (Principios Deng) <http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEG+BOD,,SRB,,3ae6b4d5c,0.html>).

⁹ Por entonces presidente de Médicos sin Fronteras (Francia) Rony Brauman.

político destinadas a guiar la acción de los gobiernos y los organismos multilaterales, que afectan de forma general al espacio humanitario y de modo más explícito a la protección de los trabajadores humanitarios.

4. Medidas de protección jurídica

Las medidas de protección jurídica del personal de las organizaciones humanitarias, como es habitual, arrancan en el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y están fundamentadas en el principio de distinción que es necesario hacer entre combatientes y no combatientes. De modo general están contempladas en los **Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977**, pero ya en el primer Convenio de Ginebra de 1864 se asignaba un respeto especial al personal médico militar que debía hacerse cargo de los heridos y enfermos. Los bloques fundamentales de protección estarían agrupados, de modo particular, en torno a la protección mediante el emblema de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; y de forma general en lo relativo a la protección del personal humanitario que participa de acciones de socorro. Respecto de esto último, se establece en el IV Convenio de Ginebra el libre paso de los bienes indispensables para la población civil, incluso en situación de bloqueo, así como la aceptación de la Potencia ocupante de acciones de socorro de terceros en caso de abastecimiento insuficiente de los territorios ocupados. Más delante, los Protocolos de 1977 establecen el derecho de la población civil a ser asistida, cuando su aprovisionamiento es insuficiente en lo referido a bienes indispensables, mediante acciones de socorro humanitarias e imparciales, y se señala que el personal que presta la asistencia será respetado y protegido, sólo limitándose sus desplazamientos —provisionalmente— en caso de imperiosa necesidad militar.

Junto a lo anterior, cabe destacar las medidas de protección contra las minas que la *Convención de Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales*¹⁰ establece tras su aprobación el 10 de Octubre de

1980, asignando a las partes en conflicto obligación de proteger a las misiones definidas¹¹ en sus Protocolos contra los efectos de minas, armas trampa y otros artefactos.

Por otra parte, cabe destacar otros instrumentos jurídicos internacionales más recientes como la **Convención sobre la seguridad del personal de Naciones Unidas**, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1994¹², que protege asimismo al «personal asociado», que incluye el asignado por un Gobierno, una organización intergubernamental o no gubernamental en virtud de un acuerdo con el Secretario General o con una institución especializada. Esta Convención cubre dos situaciones: operaciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad internacionales, o si el Consejo de Seguridad o la Asamblea General han declarado la existencia de un riesgo excepcional para el personal humanitario.

Por concluir lo relativo al ámbito internacional, el **Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional**¹³ que entró en vigor el 1 de julio de 2002, se ha configurado en otra fuente de protección para los trabajadores humanitarios. Basándose en el DIH, se tipifica en su artículo 8.º como Crimen de Guerra «*dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados*» en contextos de conflicto armado internacional y no internacional. Esto, además de las violaciones graves contempladas en el DIH, como dirigir ataques contra la población civil, que es una protección que rige en todo momento y que obviamente cubre a los trabajadores humanitarios.

En un ámbito más limitado al **espacio europeo**, cabe destacar el mandato que el recién estrenado **Tratado de Lisboa** incluye, en cuanto a la concreción de medidas que rijan la Ayuda Humanitaria europea en una Ley o Ley Marco, bajo principios entre los cuáles

¹⁰ Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCW).

¹¹ Fuerzas y misiones de mantenimiento de la paz, misiones de encuesta o de índole humanitaria de organismos de las Naciones Unidas, misiones de las Sociedades Nacionales de la CR/MLR de su Federación

Internacional; así como misiones de otras organizaciones imparciales de índole humanitaria.

¹² La preceptiva ratificación por más de 22 países ya ha tenido lugar.

¹³ Naciones Unidas, A/Conf. 183/9, 17 de julio de 1998.

se fija la protección de las víctimas y el respeto del DIH, haciendo un énfasis especial en la imparcialidad, neutralidad y no discriminación. El desarrollo de éste instrumento se configura como una oportunidad para fijar de modo legal las medidas políticas adoptadas por la Unión, cuyo desarrollo veremos más adelante.

En el **caso español** la Ley de Cooperación del año 98 estableció la necesidad de regular un **Estatuto del Cooperante** que tras algún tiempo vio la luz por fin en 2006¹⁴. Éste estatuto, con rango legal de Real Decreto, reconoce la importancia de que el Estado apoye el trabajo de los cooperantes, destacando el realizado en contextos de conflicto bélico en condiciones de riesgo para su integridad física¹⁵. Para ello, entre los derechos de los cooperantes no sólo fija la obligación de aseguramiento de riesgos frente a la pérdida de la vida, invalidez permanente y la consiguiente repatriación, y en su caso atención médica, psicológica y hospitalaria; sino que, de manera más inmediata y proactiva, **fija el derecho a una inmediata atención de sus problemas por parte de los servicios diplomáticos españoles, en especial de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTCs)** en cuanto al desarrollo de su actividad laboral, y de manera subsidiaria de los de la UE, según lo establecido en los Tratados y otra normativa¹⁶.

Finalmente, tanto en virtud del derecho internacional¹⁷, como de *acuerdos de sede* concertados entre algunas organizaciones y ciertos países concernidos, se establecen privilegios e inmunidades específicas que concurren en el sentido de reforzar la protección de los trabajadores humanitarios de éstas instituciones en el terreno.

¹⁴ Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.

¹⁵ *Ibid.* «Tras el tiempo transcurrido, la necesidad de aprobar este marco jurídico es ya impostergable, no sólo para dar cumplimiento al mandato legal, sino como medida esencial para apoyar desde la Administración General del Estado el trabajo de nuestros cooperantes, que se realiza, frecuentemente, en lugares y condiciones de notable dureza (deficientes condiciones sanitarias, enfermedades endémicas, conflictos bélicos abiertos o «de baja intensidad», etc.), que pueden suponer situaciones de riesgo para su salud y, en no pocas ocasiones, para su integridad física.»

¹⁶ *Ibid.* Artículo 10. Derechos de los Cooperantes.

¹⁷ En el caso de Naciones Unidas, particularmente la Convención sobre privilegios e inmunidades de las instituciones especializadas, de 1947.

¹⁸ <http://www.sphereproject.org/content/view/146/84/lang,spanish/> «EL ENTORNO DE TRABAJO. Habiendo convenido unilateralmente respe-

5. Medidas operativas

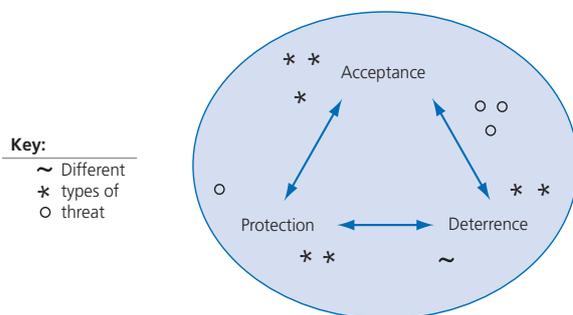
El enfoque de éste artículo, más orientado a los compromisos (jurídicos y políticos) de los donantes, excede a una profundización detallada de las medidas operativas de que se han dotado las organizaciones ejecutoras de la ayuda humanitaria en el terreno. No obstante, es fundamental decir claramente desde este momento que las medidas de protección «contantes y sonantes» son las que resultan de los comportamientos y capacidades puestas en marcha antes, durante y después de un incidente. Sin embargo, —y especialmente para aquellas organizaciones cuyo mandato no procede de un consenso internacional—, el marco legal y político define el punto de partida y el entorno de trabajo, y en muchas ocasiones puede marcar la diferencia en la obtención de garantías de acceso a las víctimas. Lo anterior, es precisamente lo que buscarían los firmantes del **Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales**, en cuya parte final se presentan unas líneas directrices que describen precisamente ese entorno de trabajo, que los firmantes apreciarían que «*propiciasen los gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales —principalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas— a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes*»¹⁸, líneas directrices sobre las que volveremos luego.

tar el Código de Conducta antes expuesto, presentamos a continuación algunas líneas directrices indicativas que describen el entorno de trabajo que apreciaríamos propiciasen los gobiernos donantes y beneficiarios, las organizaciones intergubernamentales —principalmente los organismos del sistema de las Naciones Unidas— a fin de facilitar la eficaz participación de las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario en los esfuerzos de socorro motivados por catástrofes.

Estas pautas se formulan a título de orientación. No revisten carácter jurídico obligatorio, ni esperamos que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales expresen su aceptación de las mismas mediante la firma de un documento aunque cabría concebir ésta como una meta futura. Presentamos estas directrices animados por un espíritu de apertura y cooperación de manera que nuestros asociados sepan cual es el tipo de relación idónea que deseamos establecer con ellos.»

Para poder tener un panorama básico de los aspectos relevantes de la protección operativa, se desarrolla a continuación un recorrido descriptivo por los principales **enfoques e instrumentos** de que se ha dotado la comunidad humanitaria en sus dinámicas operacionales.

1. Respecto a los **enfoques**, es ya un tópico citar el conocido «Triángulo de la Seguridad», que arranca de los módulos de formación de InterAction de 1996 y que *Koenraad Van Brabant* desarrolló en su *Operational Security Management in Violent Environments*, un completo (y voluminoso) texto disponible en internet¹⁹, del que se toma la siguiente figura:



Según este esquema, la **estrategia de Aceptación** apunta a reducir o eliminar amenazas incrementando la aceptación («consentimiento» político y social) para la presencia y trabajo de la organización en un determinado contexto. La **estrategia de Protección**, —bajo esta acepción de la palabra—, emplearía dispositivos de protección y procedimientos para reducir la vulnerabilidad de la organización, como desarrollar procedimientos, reducir la exposición, aumentar el número de personal en determinadas circunstancias, o aumentar/reducir la visibilidad. Finalmente, la **estrategia de Disuasión** apunta a frenar la amenaza con una contra-amenaza que vaya desde medidas legales, económicas o sanciones políticas, hasta el caso de uso defensivo (u ofensivo) de la fuerza. Los aspectos legales, econó-

micos y políticos de ésta última estrategia sin duda están estrechamente vinculados con el entorno jurídico y político de que venimos hablando y no tanto con cuestiones operativas. Las tres estrategias cubren un abanico de «blando» a «duro» y tienen diferentes implicaciones. Cada organización suele tener una orientación hacia uno de estos polos estratégicos, pero la realidad suele combinar elementos de todos ellos.

2. Al respecto de los **instrumentos**, éstos están configurados por códigos o mecanismos internacionalmente adoptados por las diversas organizaciones de éste carácter y sus correlatos operativos adaptados a cada contexto, así como con aspectos que podríamos llamar «intermedios», que tienen que ver con las particularidades del tipo de organización y su cultura de trabajo, o con las facilidades o requerimientos que el donante incorpora en la financiación de operaciones concretas:

a) Mecanismos internacionales.

En el ámbito multilateral, las Naciones Unidas dispondrían de dos instrumentos básicos: un instrumento de identificación de riesgos estandarizado, el *Security Risk Assessment (SRA)* del UN Department of Safety and Security (UNDSS); y unas normas mínimas de seguridad operativa, las *Minimum Operating Security Standards, (MOSS)*. Con el objetivo (difícil) de lograr mecanismos conjuntos entre Agencias de UN, organismos intergubernamentales y ONGs, el IASC aprobó en 2001 un documento denominado «Menú de Opciones» cuyo escaso éxito provocó que el IASC lo revisará y produjo en 2006 una versión corregida que el más reciente documento en éste sentido: «*Saving Lives Together: A Framework for improving Security Arrangements Among IGOs, NGOs and UN in the Field*»²⁰

A su vez, las diferentes redes de coordinación entre ONGs han desarrollado códigos más o menos amplios, en los que se desarrollan orientaciones sobre seguridad y protección del personal en terreno. Pueden mencionarse las desarrolladas por InterAction²¹ y People in Aid (*Código de buenas prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante*)²². Caso a caso, al menos las principales organizaciones humanitarias han desarrollado completos manuales de seguridad que establecen medidas

¹⁹ Van Brabant, Koenraad, (2000), *Operational Security Management in Violent Environments*, 1.ª ed., Humanitarian Practice Network at the Overseas Development Institute, Londres, Disponible en internet: <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2108>

²⁰ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4494&type=pdf>

²¹ <http://www.interaction.org/>

²² <http://www.peopleinaid.org/pool/files/code/code-es.pdf>

en función de los niveles de seguridad identificados, incluida la coordinación al interior de las diversas «familias» (Cruces rojas, MSF, ACF, etc).

b) Aspectos «intermedios».

Precisamente la cultura de seguridad desarrollada por cada organización con base en su propia experiencia y nivel de interacción con otros, a nivel de sede y en terreno, han configurado idiosincrasias propias que afectan a las metodologías de trabajo y el tratamiento de la protección. De éste modo podemos encontrar organizaciones altamente especializadas, cuyo tratamiento de la seguridad está entre los aspectos fundamentales de reclutamiento, formación y contenido de las funciones de su personal, frente a otras cuya incorporación de la seguridad en la cultura y atención de la organización es más o menos puntual y adaptada a los escenarios concretos en que trabaja.

Por otro lado los diversos donantes han adoptado muy diferentes políticas en torno a la seguridad de las operaciones que financian. Por dar algunos ejemplos, en el caso norteamericano, OFDA y BPRM optaron en su momento por remitir a las organizaciones financiadas a las directrices de InterAction. En el caso de ECHO, en 2004 encargó su propio estudio, cuyo resultado fue el citado Informe que incluye Normas prácticas, la Guía genérica de Protección y el Directorio de formación en seguridad, aunque con carácter orientativo y no obligatorio. A su vez, el contrato que suscribe ECHO con sus socios (FPA) permite financiar aspectos de seguridad e incluso derogar cuestiones relativas a la visibilidad cuando las circunstancias lo exigen. La mayor o menor flexibilidad, y el apoyo que el donante preste a éstos aspectos, tanto de carácter político como financiero son aspectos que determinan en gran medida el entorno de trabajo de los actores financiados por ellos.

c) Aspectos operativos y adaptación local.

Son muchos los aspectos que intervienen en la protección operativa en terreno de los trabajadores humanitarios. A continuación se describen los principales:

- I. En gran medida uno de los principales es precisamente el de los trabajadores en sí mismos, es decir, las **políticas de personal** al respecto. Entran en consideración aquí aspectos como las actitudes personales, la existencia de gestores de protección sobre el terreno, el apoyo o no de consultores externos, la formación del personal, los

mecanismos de manejo de estrés, y, como se ha visto, un aspecto fundamental: las políticas respecto del personal local (y del femenino en algunos contextos), entre otras cuestiones.

- II. Desde luego, es fundamental, como se ha dicho, el **grado de desarrollo e integración operativa de planes y sistemas de protección**, su integración en la planificación, las políticas de aseguramiento del personal y los mecanismos de seguimiento y exigencia respecto de éstos planes.
- III. Finalmente, están las **prácticas operacionales**, tanto las rutinarias como las surgidas de la experiencia y adaptación a cada contexto. Entran aquí aspectos tan diversos como los niveles de presencia adoptados, el análisis de incidentes, el mantenimiento de registros, las herramientas de información, las relaciones con el estamento militar y en general los grupos armados, los mecanismos de relación con las instituciones y sociedades locales, el empleo de escoltas armadas, la relación que se establezca con respecto a las violaciones de los DDHH, el empleo de empresas de seguridad privada o aspectos más concretos como las prácticas adoptadas respecto a aspectos como el VIH/SIDA, así como las prácticas de coordinación y colaboración.

Respecto de éste último aspecto, la **coordinación de seguridad entre ONGs** suele ser un déficit, por las condiciones de confianza y rigor que se precisan para funcionar, al tiempo que constituyen una condición fundamental para asegurar la protección colectiva. Podemos destacar aquí algunos ejemplos de ellos, adaptados a cada crisis:

- Afghanistan NGO Security Office (ANSO)
- NGO Coordinating Committee in Iraq (NCCI)
- NGO Security Preparedness and Support Project
- Balochistan NGO Security Office (BINGO)
- NGO Safety Program (NSP), Somalia
- Initiative ONGs Sécurité (IOS)-Haiti
- Gaza NGO Safety Office (GANSO)
- Chad OASIS

Como puede verse, muchas de las prácticas derivan de determinaciones políticas de las mismas organizaciones o del contexto político que encuentran en el terreno, del que es imposible (y muy peligroso) desligarse.

6. Medidas políticas

Como se veía anteriormente, la configuración de un entorno apropiado para brindar ayuda humanitaria se convierte en una premisa básica de trabajo. Así, este entorno se ha definido generalmente como espacio humanitario, un espacio de libertad para trabajar con independencia, con el acceso imparcial a las víctimas garantizado, en el que las organizaciones deben respetar los principios humanitarios en su accionar. Por supuesto, es parte integral de un entorno seguro el que los trabajadores humanitarios estén debidamente protegidos frente a cualquier amenaza.

Los estados y gobiernos han adquirido históricamente un compromiso legal respecto de la salvaguarda del Derecho Internacional Humanitario, que brinda garantías para el accionar de las organizaciones humanitarias. Pero también, y cada vez con más intensidad, se suceden los compromisos de tipo político alrededor de la defensa de ese entorno de trabajo, demandados por la evolución de los contextos. Algunos de los retos fundamentales a los que se busca responder fueron resumidos al principio de éste trabajo. En gran medida, han sido precisamente los fracasos en la prestación de la ayuda, los incidentes fatales y las injerencias indebidas, los elementos que han provocado la demanda a los estados y gobiernos para dar pasos adelante, tanto en la expresión de voluntades propias, como para alcanzar acuerdos entre ellos sobre principios y directrices comunes de actuación. En todo este proceso, es fundamental no perder de vista nunca la dimensión pragmática de muchos de los principios humanitarios.

Así pues, tanto desde espacios intergubernamentales (tales como las Naciones Unidas), como desde las mismas organizaciones humanitarias, se han sucedido las iniciativas para avanzar en la adopción de medidas políticas, que en ocasiones se configuran como pasos previos para la adopción de medidas mucho más vinculantes legalmente. Dado que el accionar de las organizaciones humanitarias está regido por los principios de neutralidad e imparcialidad, las medidas políticas demandadas se circunscriben precisamente a buscar un sistema de equilibrios,

cuyo resultado es precisamente un entorno o espacio que sólo pueden ocupar esos mismos actores, sometidos a unas claras reglas, al tiempo que se huye y regula la participación directa —política— de los gobiernos o estados en el mismo²³. Más recientemente, los gobiernos donantes han adquirido compromisos que los configuran como responsables y no sólo como meros financiadores.

El valor de las medidas políticas estriba en el compromiso voluntario que adquieren quienes las suscriben frente a la comunidad internacional y frente a sus respectivas sociedades, a diferencia de las medidas jurídicas, que establecen obligaciones y derechos de carácter estrictamente legal.

A. En el **ámbito de las medidas internacionales**, podemos destacar las siguientes, en función del tipo de actores que se comprometen:

1. Multilaterales

Conferencias Internacionales. Puede señalarse aquí la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra celebrada en el año 93 en Ginebra por invitación del Gobierno Suizo, en cuya declaración se exigían acciones a nivel nacional, zonal e internacional para el desempeño seguro de sus tareas por parte del personal humanitario.

Resoluciones de Naciones Unidas. Tanto la Asamblea General, como el Consejo de Seguridad han aprobado diversas resoluciones, muchas veces con respecto a conflictos concretos, en las que se insta a facilitar a los trabajadores humanitarios un acceso seguro a las víctimas²⁴.

2. Actores no Gubernamentales

Sin duda la iniciativa más destacada es la que constituye el **Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)**. El código refuerza la adopción de los principios humanitarios fundamentales, concretando algunos de los contenidos, entre los que

²³ Un ejemplo de esto serían las conocidas «Directrices de Oslo», dos conjuntos de medidas que establecen los límites y condiciones de la participación humanitaria de los ejércitos en desastres, ya sean naturales (como último recurso) o causados por la mano del hombre.

²⁴ OCHA, Policy Development and Studies Branch. 2009. Compilation of United Nations Resolutions on Humanitarian Assistance. Selected resolutions of the General Assembly, Economic and Social Council and Security Council Resolutions and Decisions. Disponible en Internet.

cabe destacar los destinados a garantizar al acceso por igual a todos los afectados y el distanciamiento explícito de intereses militares, políticos o económicos acordado. Como se ha visto, incluye un anexo de propuestas específicamente dirigidas a los gobiernos beneficiarios, **donantes** y organismos multilaterales.

Respecto del **bloque de propuestas a donantes**, las recomendaciones se estructuran en 3 puntos, el tercero de los cuales alude directamente a los buenos oficios del Donante para facilitar el acceso seguro de los trabajadores humanitarios, **incluyendo la intercesión por la vía diplomática ante los gobiernos beneficiarios**²⁵.

Entre las recomendaciones a los organismos multilaterales, destaca la solicitud de que éstos **amplíen las medidas de protección de la seguridad dispensadas a las agencias del sistema de NNUU a las ONGs humanitarias**, cuando éstas las soliciten²⁶ (punto 3). En las recomendaciones a los países beneficiarios, el 2.º punto está específicamente dirigido a la garantía de acceso de las organizaciones.

3. Donantes

La iniciativa fundamental que convoca la voluntad de 36 países donantes²⁷ es el compromiso de la Buena Donación Humanitaria, o más frecuentemente denominado en inglés Good Humanitarian Donorship (GHD) de 2003, que comprende 23 principios y compromisos. A diferencia de iniciativas similares en el campo del Desarrollo, como la Declaración de París, el GHD sólo congrega a países donantes. Respecto de las garantías para el trabajo humanitario, el punto 17 del GHD establece un compromiso explícito y

claro de *«Estar preparados para ofrecer apoyo en la ejecución de acciones humanitarias, incluido el **facilitar acceso seguro**»*. Alrededor de la configuración del espacio humanitario, para despejar dudas sobre quién debe acceder, el GHD rescata lo comprometido en las Guías de Oslo, afirmando en el 19.º punto el papel de las organizaciones civiles en la prestación de ayuda humanitaria: *«Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en las que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que ese uso es conforme al derecho internacional humanitario y a los principios humanitarios, y que reconoce la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.»*

Los 23 puntos del GHD constituyen el referente fundamental para fijar la conducta de los donantes, y sirven de referente para la discusión con la sociedad civil²⁸. Los gobiernos firmantes mantienen una rutina de reuniones en Nueva York y Ginebra alrededor de un plan de trabajo, impulsado por dos de los países que ejercen una presidencia rotatoria anual. En forma de Plan de Acción, incluido en sus estrategias u operativizado en sus modelos de gestión y decisión, el GHD es el referente más importante a nivel internacional entre gobiernos donantes.

La cuestión asociada a la definición de políticas es sin duda la aplicación del gasto. En éste sentido, los principales donantes que anualmente se reúnen en el Montreux Retreat on the Consolidated Appeal Process and Humanitarian Financing, focalizaron parte de sus reflexiones y discusiones en marzo de 2010 sobre la Seguridad²⁹. Tal

²⁵ «3. Los Gobiernos donantes deberán emplear sus buenos oficios para ayudar a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario a lograr el acceso a las víctimas de catástrofes. Los Gobiernos donantes deberán reconocer cuán importante es aceptar cierto nivel de responsabilidad en cuanto a la seguridad y la libertad de acceso del personal de la organización no gubernamental de carácter humanitario a las zonas siniestradas. Deberán estar dispuestos a interceder por vía diplomática si es necesario, ante los gobiernos beneficiarios con respecto a esas cuestiones.»

²⁶ «3. Las organizaciones intergubernamentales aplicarán a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario las mismas medidas de protección de su seguridad que a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Siempre que se prevean servicios de seguridad para las

organizaciones intergubernamentales, se extenderá su alcance, si es necesario, a las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario que actúen como asociadas suyas para las operaciones, siempre que se lo solicite.»

²⁷ Suscrita por España en Ottawa, Canadá, en 2004.

²⁸ Puede citarse como ejemplo, el Humanitarian Response Index (HRI) de DARA, que basa su metodología de trabajo en una extensa colección de indicadores construidos sobre los 23 puntos del GHD.

²⁹ Abby Stoddard and Adele Harmer. Supporting Security for Humanitarian Action. A review of critical issues for the humanitarian community. Commissioned by conveners of the Montreux X conference, 2010. Disponible en Internet: <http://www.aidworkersecurity.org/>

como expresa su texto de conclusiones, constituía el primer diálogo entre donantes y socios sobre aspectos políticos, operacionales y de financiación sobre seguridad. Para darle seguimiento, los donantes acordaron acordaron identificar una plataforma de discusión entre ellos, que la presidencia rotatoria del GHD dará seguimiento³⁰.

B. En el **ámbito Europeo**, destaca la creación progresiva de medidas para proveer a la Unión de contenidos consensuados y mecanismos comunes en torno a la Acción Humanitaria. Como se vio anteriormente, el recién estrenado Tratado de Lisboa le dedica un Capítulo específico. Esta circunstancia se inscribe en la búsqueda y defensa de un espacio propio e imparcial para la Acción Humanitaria, que hoy por hoy se ha mantenido fuera de la arquitectura de la política común de seguridad y defensa (PESD) y se organiza actualmente en la Comisión Europea bajo una Comisaría separada de la estructura de Desarrollo³¹. En éste contexto, la AH se ha regulado hasta ahora por un Reglamento del año 1996³². Junto a esto, en 2005 se produjeron unas Directrices de la UE para fomentar la observancia del DIH³³, que en Diciembre de 2009 fueron puestas al día por el Consejo.

Pero los mecanismos más destacables en éste momento por su potencial de desarrollo y fortalecimiento de una política de actuación común son sin duda el Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria³⁴ alcanzado en 2.007 y el COHAFa, el Grupo de Trabajo del Consejo de la Unión Europea sobre Ayuda Humanitaria y Asistencia Alimentaria³⁵, creado en 2.009.

El Consenso Europeo sobre AH recoge en esencia muchas de las cuestiones suscritas en el GHD. En lo relativo al espacio humanitario y la protección de los trabajadores humanitarios, desde el principio del documento el punto 3 se hace eco de la creciente tendencia a ignorar el Derecho Internacional y enfatiza por tanto la importancia de la defensa de dicho espacio y la importancia de **garantizar integridad y seguridad a los trabajadores humanitarios, como condiciones previas esenciales para el suministro**

de la ayuda. Para ello, se fija entre las modalidades de la Ayuda Humanitaria de la UE las «medidas dirigidas a facilitar o permitir el acceso a las personas necesitadas y la libre circulación de la ayuda.»³⁶. Para ello, sin perjuicio de las competencias y tradiciones respectivas de cada país, el Consenso hace un llamado a la actuación concertada para proteger el «espacio humanitario»³⁷. Éste matiz, muestra de la debilidad que subsiste en la Unión respecto de una política exterior común, no reduce sin embargo la importancia de haber incluido entre las acciones humanitarias las destinadas a la garantía del acceso. En éste sentido, el Plan de Acción del Consenso, integra en el Área 1, (la destinada a la incidencia y promoción de los principios humanitarios y el DIH), el resultado de fortalecer el compromiso de la UE de asegurar una acción humanitaria independiente y de proteger el espacio humanitario mediante los canales políticos de la Unión (*statements, political dialogue, joint demarches*). Será importante la revisión del Plan de Acción que la Comisión haga en 2010 con los Países Miembros.

En relación estrecha con ésto, el COHAFa reúne a los 27 países miembros y la Comisión Europea en una discusión periódica sobre las crisis humanitarias abiertas, el avance de los compromisos del Plan de Acción del Consenso y otras cuestiones de política humanitaria. Así, esta instancia se configura como el foro básico de discusión con capacidad de propuesta e interlocución con otros grupos del Consejo, así como de elevar propuestas de Conclusiones a los Consejos de Ministros de la UE y otras figuras de construcción de medidas políticas comunes, como la misma Comunicación que dio lugar al Consenso. Por lo tanto, las cuestiones relativas al cierre de los espacios de trabajo y la seguridad de los trabajadores humanitarios tienen su lugar propio de discusión especializada en éste Grupo de Trabajo, así como de adopción primaria de las iniciativas comunes de la Unión, para su elevación oportuna a otras instancias de decisión política.

En 2010, con ocasión del Día Mundial Humanitario, la Comisión puso en marcha la campaña «Don't shoot me, I'm a humanitarian worker», resaltando las acciones adoptadas en este sentido³⁸.

³⁰ <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/documents/montreux-retreat-2010-conclusions.doc>

³¹ Aunque unida con la Protección Civil.

³² Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de Junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria.

³³ DO C 327 de 23.12.2005.

³⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo de 13 de Junio de 2007.

³⁵ HA son las siglas, por tanto, de Humanitarian Aid y FA de Food Aid.

³⁶ 1. Objetivo Común. Punto 8.

³⁷ 2. Principios comunes y buenas prácticas. Punto 26.

³⁸ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/themes/dont-shoot_en.htm

C. En el **ámbito español**, la creación de instrumentos políticos ha tenido también un importante desarrollo en los últimos años, si bien la consolidación y desarrollo de los mismos es aún incipiente. Con una limitada definición de la ayuda humanitaria consignada en la Ley de Cooperación del año 98, la Estrategia de Acción Humanitaria de 2007 amplió su campo, homologándola a los compromisos internacionales. A su vez, la creación en 2008 de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) dotaba de un instrumento ejecutivo a la cooperación española para incorporar los compromisos adquiridos. Actualmente, el capítulo de AH del III Plan Director, impulsado estrechamente por la OAH, consignó los mandatos políticos de la actual legislatura, entre los que figuran con especial importancia los relativos a la protección de los trabajadores humanitarios.

A éste respecto, la **Estrategia de AH** estableció, entre las actuaciones prioritarias relacionadas con la creación y fortalecimiento de capacidades en la Cooperación Española, la de elaborar unas Directrices para el trabajo humanitario en zonas de conflicto que incluyan aspectos relacionados con la seguridad del personal humanitario.

El **Capítulo de Acción Humanitaria del III Plan Director**³⁹, otorga una importancia fundamental a la garantía del espacio humanitario y a la protección de las víctimas y el personal humanitario, así como a la facilitación del Acceso entre sus principios⁴⁰. Estos aspectos de la protección y el acceso a la ayuda, por tanto, constituyen parte fundamental del Objetivo General para la legislatura⁴¹. Destaca lo consignado alrededor del epígrafe dedicado al Espacio Humanitario, donde se recoge la necesidad de involucrar a todos los actores en torno a la adopción de protocolos y códigos de conducta, tanto en terreno como en sede. En particular, se fija como un aspecto de especial atención el acceso y la seguridad de los actores humanitarios sobre el terreno, adoptando una perspectiva preventiva y de carácter civil, asignando a los actores públicos españoles un carácter facilita-

dor, pero preservando la independencia y autonomía de las organizaciones ejecutoras. Éste mandato, específicamente dirigido a la administración española, integra lo establecido en el Estatuto del Cooperante y la recomendación del Código de Conducta del Movimiento de las Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONGs. Como novedad, el énfasis en el carácter preventivo, no reactivo, que ha caracterizado a muchas respuestas en seguridad. Se deduce de lo anterior una necesaria profesionalización, que es concurrente con el espíritu y la letra de la reforma de la AECID con la que se creó la OAH⁴².

La Oficina de Acción Humanitaria está dotada de un importante potencial en cuanto al desarrollo de las medidas políticas de protección de los trabajadores humanitarios:

1. Por un lado a partir su rango de Dirección General, como coordinadora e impulsora fundamental de definiciones de política pública humanitaria. Así, la OAH ha sido una clave activa en 2009 en la definición de los campos de acción humanitaria susceptibles de financiación que quedaron consignados en el Decreto que regula las subvenciones de cooperación humanitaria⁴³, o de manera más puntual la definición de prioridades de financiación humanitaria de la Convocatoria Abierta y Permanente de proyectos en 2009 que priorizan, entre otras, la protección y acceso a las poblaciones afectadas.
2. Por otro lado, por su específico estatus, ya que, aunque integrada jerárquica y operativamente en la AECID, depende estratégicamente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, lo que idealmente debe otorgarle un paraguas de salvaguarda frente a intentos de instrumentación, al tiempo que le permitiría un canal directo para incidir e involucrar altas instancias del gobierno en torno al acceso humanitario y la seguridad. Cabe destacar en los dos primeros años de vida de la OAH su papel como coordinador de reuniones alrededor de la se-

tizando la protección de las víctimas y su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con la población beneficiaria y los países socios, y que no comprometa los procesos de desarrollo, así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global.

⁴² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁴³ Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

³⁹ Aprobado por Consejo de Ministros de 13 de Febrero de 2009.

⁴⁰ III Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012. Cap. Acción Humanitaria. Principios.

⁴¹ El **Objetivo General** de la política de acción humanitaria es: Contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia, la rehabilitación temprana y reconstrucción, el fortalecimiento del sistema español de respuesta y prevención, así como la incidencia y la sensibilización, asegurando el **respeto del espacio y los principios humanitarios, garan-**

guridad con actores humanitarios españoles, en torno a crisis que afectaron especialmente este aspecto como en RDC en 2.008 o Sudán en 2.009, por citar algunas.

- Finalmente, y de manera análoga a las instancias homólogas de otros países, como activo representante del gobierno en las instancias de definición y acompañamiento de políticas humanitarias, como las reuniones del GHD, las del OCHA Donor Support Group o más específicamente en el ámbito europeo las del COHAFA, cuya presidencia rotatoria ostentó en el primer semestre de 2.010. En este papel desde la OAH se incluyeron en el programa de prioridades españolas por primera vez, de forma específica, las cuestiones humanitarias, entre ellas las relativas a Acceso y Espacio Humanitario: «*La Presidencia española trabajará para fortalecer y mejorar la coordinación de la ayuda humanitaria, hacer frente a los retos de acceso a los afectados por las crisis y su protección, y en general para preservar el espacio humanitario. Apoyará los esfuerzos de respeto y cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario y prestará especial atención a los aspectos de calidad de la ayuda y apoyo a los actores de la sociedad civil que participan en estas políticas. En el marco de la seguridad alimentaria en contextos de crisis, se continuará trabajando por la adopción de un enfoque de asistencia amplio en el marco del proceso de revisión del Convenio de Ayuda Alimentaria, así como por la disminución de la desnutrición infantil aguda.*»⁴⁴

7. Conclusiones, Retos y Recomendaciones

El triángulo de ámbitos (jurídico, político y operativo) analizados desde la óptica de la protección de los trabajadores humanitarios arroja un paraguas de medidas que evolucionan y se adaptan a los contextos cambiantes que enfrentan los actores humanitarios en el desarrollo de su actividad. Si bien ninguno de ellos constituye en sí mismo una garantía, la suma complementaria de los tres genera un contexto más robusto frente a un riesgo creciente, en el que la detección de nuevas formas de amenazas y por tanto de «huecos» en el paraguas precisa de mecanismos de reacción y adaptación. Es aquí donde la volun-

tad política de los diversos gobiernos donantes puede tener un peso fundamental.

Como se ha visto, la adopción de los compromisos políticos reseñados, conduce por tanto a diferentes medidas concretas, que van desde el diálogo hasta la presión política en las relaciones multi o bilaterales por parte de los donantes, hasta la financiación de medios y actividades destinadas a reforzar la seguridad (como se vio en el apartado de *medidas operativas*), o de modo más amplio, con líneas de financiación de acciones destinadas a la protección de los trabajadores humanitarios. En un esquema de complementariedad, esto debe redundar necesariamente en la eficacia de las medidas operativas y las de carácter jurídico, no sólo en su desarrollo, sino en su aplicación efectiva. Sin duda, cuanto más real sea la voluntad política alrededor de la protección de los trabajadores humanitarios y más contundente y explícita sea su formulación, mayor será su capacidad de avanzar en la concreción de medidas prácticas.

Personal local

De forma rotunda los datos de víctimas en incidentes de protección señalan un sector especialmente vulnerable en el personal local, que por otro lado representa el recurso humano fundamental en las operaciones de ayuda humanitaria. No sólo la viabilidad de las operaciones sino la misma legitimidad del sistema internacional de ayuda exige una especial e inmediata atención a éste problema. La condición de no-nacionales constituye la dificultad principal para la adopción de medidas políticas por parte de los donantes, pero lo cierto es que su protección jurídica es equivalente en el derecho internacional a la de los trabajadores expatriados.

Constituye un imperativo moral para gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales poner en marcha medidas decididas para garantizar dicha protección, partiendo de una cuidadosa delimitación de quién es claramente un trabajador humanitario y quién no.

Colaboración, incidencia y exigencia

Los gobiernos donantes encuentran un excelente acicate en la sociedad civil, a veces más prudente de lo deseable. Tomando

⁴⁴ http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF pag 28

como punto de partida lo formulado en el Código de Conducta del Movimiento de la MLR/CR y las ONGs, es fundamental avanzar contenidos concretos. La diversidad de los mandatos y *modus operandi* de las organizaciones firmantes sin duda dificulta la concreción de las acciones que cada actor espera de los donantes (qué se entiende por el empleo de las vías diplomáticas, qué precondiciones, condiciones, etc), en general relacionado con el imperativo de salvaguardar la independencia, imparcialidad y neutralidad. Sin embargo, en este momento es constatable la existencia de un sector altamente profesionalizado, en situación de exigir y proponer a partes iguales a unas administraciones, orientadas necesariamente a un servicio público basado en políticas legítimamente adoptadas. La formulación del compromiso político con el Acceso y el Espacio Humanitario han alcanzado una formulación suficientemente contundente como para proceder a una mayor expectativa en la implicación gubernamental.

Esta implicación debe orientarse en diversas direcciones, permeando a todos los actores públicos concernidos (técnicos, diplomáticos, militares, políticos); o elevando la calidad y alcance de las respuestas. Sin duda una cuestión fundamental tiene que ver con las cuestiones de financiación (qué es susceptible de financiarse en torno a la seguridad y protección de los trabajadores humanitarios y en qué proporción), pero también de la aplicación acertada y estratégica de éstos recursos y su combinación coherente con otras medidas.

Profesionalización (de los donantes)

Desde luego la necesidad de profesionalización es válida para todos los actores humanitarios. La deficiente actuación de algunas organizaciones (no gubernamentales y de Naciones Unidas) está en el origen de muchos incidentes y del cierre de muchos espacios humanitarios. Como se indicaba en el apartado de medidas operativas, el aspecto del personal es absolutamente fundamental y su formación, entrenamiento y dirección resultan factores de primer orden para reducir el riesgo. Por otro lado, es fundamental reducir las brechas entre las sedes y sus bases operativas en cada país, que con mucha frecuencia obedecen a lógicas y prioridades diferentes, a veces peligrosamente descontextualizadas.

Una adecuada respuesta a los retos del acceso seguro por parte de los donantes, lleva inevitablemente a la necesidad de

dotarse de cuerpos técnicos especializados y profesionales, es decir, experimentados. Si bien la financiación humanitaria sigue creciendo, incluso en los años iniciales de la actual crisis económica, no ha crecido en la misma proporción la incorporación de una masa crítica de profesionales que orienten el diseño y la ejecución de los fondos. Masa crítica quiere decir número suficiente, umbral crítico en un contexto de escasa o nula profesionalidad de los servicios responsables, dependiendo del contexto, (e insuficiente en número en todos los casos). La crisis económica ha venido a servir de excusa y trampa para seguir en riesgo de gastar ineficientemente.

Por otro lado subsiste una arraigada confusión o tentación, según el caso, de asignar la responsabilidad de la ayuda (de la más visible) a los especialistas de la defensa, las relaciones exteriores, la mitigación de incendios, la salud pública o la protección civil, por citar los más habituales, sin mediar experiencia o especialización alguna en la atención de desastres humanitarios, ya sean naturales o derivados de conflictos. Ésta extendida práctica, que aporta, —según el caso—, votos, aplausos, titulares o treguas en la reducción de gastos y plantillas (todo va junto), va radicalmente en contra de la necesaria profesionalización de la actuación pública en materia humanitaria.

Esta especialización es fundamental para dar un salto positivo en la contribución a la protección de los trabajadores humanitarios. Del mismo modo que no hay un sólo agente extintor para apagar cualquier clase de fuego, el acompañamiento de una escolta militar no es equivalente a tomar medidas de seguridad preventivas en una operación de ayuda humanitaria, en contextos de radicalización sociopolítica. Ni una evacuación inmediata es la reacción adecuada en todos los incidentes. Para acceder y brindar asistencia humanitaria a una población afectada por un conflicto existe un amplio abanico de prácticas y conocimientos precisos, en los cuáles los trabajadores humanitarios están capacitados y entrenados. Es habitual sostener que la cooperación o la ayuda humanitaria no son ciencias exactas, pero dado el panorama actual, los economistas sonreirán ante esa crítica.

En terreno, esta profesionalización conduce a los donantes a una rutinaria y activa defensa de la protección de los trabajadores humanitarios nacionales e internacionales, así como de las organizaciones, especialmente locales. La incorporación de expertos en protección humanitaria en las diferentes delegaciones en países en conflicto permite dar un salto positivo en la adaptación a los retos y amenazas de los contextos.

Financiación y Legislación

Estas dos cuestiones constituyen campos de influencia directa de las decisiones de orden político. El nivel de definición técnica que informe y asesore las decisiones políticas influirá positiva o negativamente en la calidad del resultado de las medidas adoptadas. De éste modo, la adopción de medidas oportunas y ajustadas a la realidad operativa permitirá obtener resultados pertinentes, de igual modo que la definición precisa de los conceptos legales contribuye sin ninguna duda a una aplicación legal efectiva. A continuación se desarrollan algunas orientaciones al respecto:

a. Financiación

Sin duda, la definición de políticas va asociada a la priorización en la aplicación de los gastos, es decir, a la elección de **qué financiar**. La cuestión asociada es la incorporación de **condiciones para el acceso a la financiación**, orientadas a garantizar una ejecución técnica de calidad, al tiempo que se contribuye a fortalecer el sector, del mismo modo que se hace, por ejemplo, con las normas y calidades técnicas de edificación en la vivienda de protección oficial. En éste sentido pueden establecerse algunos contenidos y cuestiones básicas para cada uno de los dos aspectos:

Qué Financiar:

- Equipos y dispositivos de seguridad (flexible)
- Formación sobre protección en terreno (amplia gama de modelos)
- Esfuerzos de coordinación
- Actividades de protección de la población beneficiaria
- Actividades de sensibilización y de defensa del Espacio Humanitario ante instancias parlamentarias, multilaterales, etc.

Condiciones de acceso a la financiación:

- Existencia de planes y medidas de protección. (No forzar la adopción de medidas específicas, sino la evaluación de la idoneidad de las mismas)
- Adhesión y respeto a los Principios Humanitarios (por ejemplo ECHO lo exige en los artº 12.2 y 12.3 del Contrato Marco).
- Políticas de protección del Personal Local

Es importante, asimismo, disponer de un marco administrativo flexible para permitir (y exigir) la adaptación a contextos cambiantes de seguridad, que puede afectar a modificación de resultados, de la visibilidad, etc.

b. Legislación

Es importante inducir, a partir de las medidas de carácter político, conceptos y definiciones en las medidas legales que permitan adaptar la legislación a la realidad, que como se ha visto evoluciona rápidamente, para contemplar y proteger las prácticas existentes, fomentar su desarrollo y hacer frente a nuevos desafíos.

Un ejemplo claro de esto en el ámbito español se presenta respecto de la elaboración de una nueva Ley de Cooperación, que es un compromiso del Gobierno actual. Sin duda la definición de la ayuda humanitaria como «*el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia, para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas por el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico*» es a todas luces limitada, limitante e incluso contraproducente. Se presenta así una oportunidad (y una obligación) de introducir una definición adaptada a la realidad y a los compromisos y planteamientos estratégicos consignados en la política pública, al tiempo que es fundamental —en el citado contexto de confusión interesada reinante— precisar qué actores y con qué límites deben prestar esa asistencia.

Los antecedentes generados en normas menores, (como en el caso español el citado Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional), permiten allanar el camino a esta construcción legislativa ajustada a las necesidades operativas del sector.

Bibliografía básica

- ECHO (2004), Informe sobre la protección del personal humanitario. Normas y prácticas para la protección del personal humanitario y la defensa de un espacio humanitario, Encargado por ECHO, Bruselas, Disponible en Internet en la página web de ECHO.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1997): «Respeto y Protección debidos al personal de organizaciones humanitarias. Documento prepara-

- torio del Comité Internacional de la Cruz Roja para la primera reunión periódica sobre el Derecho Internacional Humanitario», Disponible en internet: <http://www.icrc.org/WEB/SPA/sitespa0.nsf/html/5TDLN9>
- Stoddard, Abby; Harmer, Adele and Haver, Katherine (2006): «Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations», *HPG Report*, N.º 23, Disponible en internet: www.odi.org.uk/hpg
- Stoddard, Abby; Harmer, Adele and DiDomenico, Victoria (2009): «Providing aid in insecure environments: 2009 Update. Trends in violence against aid workers and the operational response». *HPG Policy Brief*, N.º 34, Disponible en internet: www.odi.org.uk/hpg
- Van Brabant, Koenraad, (2000): *Operational Security Management in Violent Environments*, 1.ª ed., Humanitarian Practice Network at the Overseas Development Institute, Londres, Disponible en internet: <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2108>

ANEXO. Tabla Resumen

		Medida			
		Jurídica	Política	Técnica y Operación	
Ámbito	Internacional	Multilateral	<p>Derecho Internacional Humanitario: Protección emblema CR/MLR: Convenio de Ginebra 1949 y Protocolos adicionales 1977 Protección personal humanitario en acciones de socorro: (23, 55 y 59 del IV CG; 69 y ss del I PA y 18 del II PA)</p> <p>Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado Privilegios e inmunidades de las OOI: Carta, Convención. Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional</p>	<p>Convención Internacional para la Protección de las Víctimas de Guerra. Ginebra 1993</p> <p>Resoluciones Naciones Unidas sobre conflictos específicos: asamblea General/Consejo de Seguridad</p>	<p>Security Risk Assessment (SRA) del UN Department of Safety and Security (UNDSS) Minimum Operating Security Standards (MOSS) de UN</p>
		Donantes		Good Humanitarian Donorship: puntos 17 y 19	OFDA y BPRM: remiten a directrices InterAction Otros
		Unión Europea	<p>Tratado de Lisboa: Artº-III-321: asistencia, socorro y protección Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria</p>	<p>Consenso Europeo sobre la Ayuda Humanitaria: Objetivo Común (8), Principios (10 y 14) y protección Espacio Humanitarios (26. Action Plan (Action Area 1)) Directrices de la UE para fomentar la observancia del DIH (DO C327 de 23.12.2005 p.4) Grupo de Trabajo del Consejo de la UE (COHAFa): "Uphold and promote the humanitarian principles and protection of the humanitarian space necessary to provide aid effectively through coherent EU external action, fully respecting existing competencies"</p>	ECHO: Normas y Prácticas para la Protección del Personal Humanitario y la Defensa de un Espacio Humanitario. 2004. (Informe, Guía genérica de protección y Directorio de Formación en Seguridad.)
Español	MICRMLR/ ONGs		<p>Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) Políticas y sistemas específicos: planes, seguros, códigos de conducta. Personal: Políticas específicas de reclutamiento, Formación, Manejo de estrés, Personal Nacional.</p>	<p>Códigos comunes: Interacción / People in Aid / Otros</p> <p>Mecanismos de apoyo en sede: gestores, célula de crisis</p>	
		<p>Ley de Cooperación del 98: Promoción DIH (artº 12) y Estatuto Cooperante</p> <p>Estatuto del Cooperante: REAL DECRETO 519/2006, de 28 de abril: artículo 10 Derechos del Cooperante e) Aseguramiento f) Inmediata atención servicios diplomáticos (OTC)</p>	<p>I Plan Director: "LA AH se define a través de dos tipos de acción complementarios: asistencias y la protección" II Plan Director: Amplia el concepto de AH y se remite a una Estrategia de AH Estrategia de AH de la CE para el Desarrollo (2007): Elaboración de unas Directrices para el trabajo humanitario en zonas de conflicto. Deben completarse o incluir aspectos relacionados con la seguridad del personal humanitario.</p>	<p>ONGs: Cultura y formación: Sedes y directivos Políticas y sistemas: planes, integración en proyectos, seguros, códigos de conducta</p>	
		Comisión Española de DIH: REAL DECRETO 1513/2007, de 16 de noviembre		<p>III Plan Director: Principios, Objetivo y Líneas Estratégicas: Mandato específico sobre preservación del Espacio Humanitario. Programa Presidencia rotatoria del Consejo de la UE: Acceso, preservación Espacio Humanitario y Apoyo actores humanitarios</p>	<p>Donante: Financiación: aspectos financiables (Equipos, Formación), ¿requisitos contractuales? Garantía de la independencia: respeto y fondos Coordinación y comunicación</p>

		Medida		
		Jurídica	Política	Técnica y Operación
Ambito Local	Comunidad Internal	Justicia internacional	Respaldo de las asociaciones independientes, humanitarias e imparciales de als AHNG: Frente a Estados terceros No utilización/subordinación/articulación político-militar Buenos oficios para ayudar a las AHNG a conseguir el acceso a las víctimas del desastre.	
	AHNG/UN operativa	Requisitos legales: representación, comunicaciones, derecho laboral, estatus migratorio Requisitos fiscales.	Relación política con estados afectados Humanitarian Engagement with Non-State Armed Groups	Personal: Actitudes personales, Gestores sobre el terreno, Consultores externos, Personal de protección, Formación, Manejo de estrés, Personal femenino, Personal Nacional Políticas y sistemas: planes, integración en proyectos, seguros (personal nacional), códigos de conducta Prácticas operacionales: Niveles de presencia, Coordinación y colaboración, Amenaza y análisis de riesgo, Análisis de incidentes, Mantenimiento de registros, Herramientas de información, Compartir información, Relaciones con estamento militar, empleo de escoltas armadas, relación con DDHH, empresas de seguridad privadas, ONU, VIH/SIDA Aspectos particulares por Organización Aspectos particulares por Contexto
	Estados afectados	Legislación Penal, Delitos de lesa humanidad. Disposiciones legales: migración, libre circulación, interlocución actores armados, moral pública, etc. Privilegios e inmunidades de las OOI: Acuerdos de sede Acuerdos de Paz y Desmovilización	Directivas específicas Declaraciones de París Relación cívico-militar Lucha contra el terrorismo	Fiscalidad Capacidad de las partes: Exigibilidad y gobernabilidad Cadenas de mando, niveles de sensibilización DIH, bienestar tropas.
	Otras partes en Conflicto	Estatus de beligerancia / Aspiración política / Niveles de reconocimiento internacional	Depende del Modus Operandi: Comando Central, Comandancias locales	Cadenas de mando, niveles de sensibilización DIH, bienestar tropas
	Comunidad local	Mecanismos reconocidos de Justicia y/o Policía Propia (Derechos étnicos (Convenio 169 OIT), otros.)	Mecanismos de Protección (planes de emergencia, contingencia, etc.) Mecanismos propios de resolución de conflictos	Niveles de aceptación y confianza Capacidad instalada de disuasión y negociación Niveles de cohesión interna (conflictos étnicos, políticos)
		ACEPTACIÓN	PROTECCIÓN	DISUASIÓN
	Relaciones ampliadas Desarrollo de relaciones Acuerdos Formales Socialización Estilos de Interacción y Negociación Reuniones, Mensajes y Declaraciones Declaraciones públicas Mensajes en reuniones Comunicación del equipo Mensajes implícitos Apariencia Comportamiento Comportamiento femenino y relaciones hombre-mujer Mensajes y Políticas en la composición de equipos Divisiones reales o percibidas al interior de los equipos Programación	Reducción de la exposición Reducción o incremento de la visibilidad Aumento del número Dispositivos de protección Procedimientos de protección Dinero para protección Protección de la propia vida	Sanciones Legales, Políticas y Económicas Suspensión de Operaciones y/o Retirada Protección Armada	

Derechos de autor (Copyright)

Los derechos de autor de esta publicación pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos (en adelante Anuario) es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley. Así mismo, los trabajos editados en el Anuario pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en el Anuario, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). La revista se vende impresa Bajo Demanda.