

Esta publicación es el resultado de la Jornada que, con el mismo título, *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*, celebramos el 11 de mayo de 2018 en la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Esta se organizó por el Máster en Estudios Internacionales (MEI-UB) de dicha Universidad, en colaboración con el Instituto de Estudios de Conflicto y Acción Humanitaria (IECAH) y el Máster en Cooperación de la Universidad del País Vasco.

El tema central que tratamos es el concepto de «Diplomacia humanitaria», dada la creciente utilización de estos términos en la acción humanitaria. En la Jornada participaron académicos, especializados en Derecho internacional público y Relaciones internacionales, y expertos de la práctica internacional, incluyendo tanto diplomáticos en ejercicio como representantes de destacadas organizaciones no gubernamentales en el ámbito humanitario, lo que facilitó un tratamiento multidisciplinar.

La noción de «Diplomacia humanitaria» es relativamente reciente. Las aproximaciones a la misma son muy diversas. Ello nos lleva a valorar como una contribución altamente positiva este trabajo, en la medida en que ayuda a esclarecer algunos puntos y destaca aspectos problemáticos, sugiriéndose el consenso en torno a un contenido común definido a partir de los dos términos que conforman la expresión, esto es, «diplomacia», como sustantivo, y «humanitaria» como adjetivo que la caracteriza.

Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria

Ana M. Badia Martí
Laura Huici Sancho
(Dirs.)

ANA M.^a BADIA MARTÍ
LAURA HUICI SANCHO
(Dirs.)

**NUEVOS PLANTEAMIENTOS
EN DIPLOMACIA:
LA DIPLOMACIA HUMANITARIA**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2020

Índice

	Pág.
PRESENTACIÓN , por <i>Laura Huici Sancho</i> , profesora de Derecho internacional público, directora adjunta del MEI, Universitat de Barcelona ...	11
PRÓLOGO , por <i>Ana M.ª Badia Martí</i> , profesora de Derecho internacional público, directora del MEI, Universitat de Barcelona.....	13
ACRÓNIMOS	17
RELACIÓN DE AUTORES	19
TRANSFORMACIONES EN LA DIPLOMACIA TRADICIONAL , por <i>Rafael Casado Raigón</i> , profesor de Derecho internacional público, Universidad de Córdoba.....	21
REPENSAR LA DIPLOMACIA HUMANITARIA , por <i>Noé Cornago Prieto</i> , profesor de Relaciones internacionales, Universidad del País Vasco....	29
1. INTRODUCCIÓN	29
2. EL IMPULSO HUMANITARIO EN EL ORIGEN DE LA DIPLOMACIA	31
3. LA NUEVA DIPLOMACIA HUMANITARIA.....	35
4. CONCLUSIONES.....	39
LA RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO , por <i>Laura Huici Sancho</i> , profesora de Derecho internacional público, directora adjunta del MEI, UB.....	43
1. INTRODUCCIÓN	43
2. LA HETEROGENEIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO.....	45
2.1. Tipología de las Agencias de acción humanitaria.....	46
2.2. La protección del personal humanitario.....	49
3. LA RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO FRENTE AL DESTINATARIO DE SU ACCIÓN	53

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Ana M.ª Badia Martí y Laura Huici Sancho (dirs.)

© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9123-768-6

Depósito legal: M. 6.214-2020

Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECE, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)
MADRID, 2020



	Pág.
3.1. La responsabilidad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado	54
3.2. Otros mecanismos de responsabilidad: los Códigos de conducta de las ONG y la Norma Humanitaria Esencial	59
4. CONSIDERACIONES FINALES	63
LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL ACTUAL: ALGUNAS TENDENCIAS Y SU INCIDENCIA EN EL CASO ESPAÑOL , por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)	65
1. INTRODUCCIÓN	65
2. ANTECEDENTES EN ESPAÑA	68
3. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES	70
4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MAEUEC: ALGUNAS CLAVES Y PRIORIDADES	73
5. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN Y CON OTROS MINISTERIOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO	76
5.1. Las cuestiones de asilo y extranjería	77
5.2. Las cuestiones de justicia penal universal	78
DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL FORO MULTILATERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: MITOS Y REALIDADES , por Javier Gasó Matoses, subdirector general de Naciones Unidas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	79
1. INTRODUCCIÓN	79
2. DESMONTANDO MITOS EN EL ÁMBITO DE NACIONES UNIDAS	80
2.1. Ginebra como centro humanitario mundial	80
2.2. La dirección de la acción humanitaria en Naciones Unidas...	81
2.2.1. La importancia de los Informes del secretario general	81
2.2.2. La adopción de resoluciones en el seno de Naciones Unidas	82
3. LA INCLUSIÓN DE LA «SENSIBILIDAD HUMANITARIA» EN LA AGENDA DIPLOMÁTICA DE ESPAÑA	85
3.1. La Resolución 2286 sobre la Protección de la Asistencia Sanitaria en Situaciones de Conflicto	85
3.2. El interés de España en la promoción de la «sensibilidad humanitaria»	86

	Pág.
LA GESTIÓN DE LA DIPLOMACIA HUMANITARIA A TRAVÉS DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) , por Jaime Iglesias Sánchez-Cervera, jefe de la Unidad de Evaluación y Prevención, Oficina de Ayuda Humanitaria, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo	89
1. INTRODUCCIÓN	89
2. REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE «DIPLOMACIA HUMANITARIA»	90
3. EL PAPEL DE LA AECID EN MATERIA DE DIPLOMACIA HUMANITARIA	91
4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA AECID A PARTIR DE 2018	92
LA EXPERIENCIA DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA EN DIPLOMACIA HUMANITARIA , por Manel Górriz Martínez, director del Departamento de Cooperación Internacional, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Española en Catalunya	95
1. INTRODUCCIÓN	95
2. EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA	96
3. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA	98
3.1. El significado del concepto de diplomacia humanitaria para la Cruz Roja	99
3.2. La formación para la diplomacia humanitaria	101
4. CONSIDERACIONES FINALES	102
DIPLOMACIA DE ACOMPAÑAMIENTO. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA COTIDIANA EN LUGARES DE FRONTERA , por Cristina Churruga Muguruza, profesora de Relaciones internacionales y acción humanitaria y construcción de la paz en el Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto	105
1. INTRODUCCIÓN	105
2. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA DE ACOMPAÑAMIENTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA PLURALIDAD DE LA DIPLOMACIA	109
3. DIPLOMACIA COTIDIANA EN LA FRONTERA SUR	113
4. CONCLUSIONES	119

La responsabilidad del personal humanitario

Laura HUICI SANCHO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA HETEROGENEIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO: 2.1. Tipología de las Agencias de acción humanitaria. 2.2. La protección del personal humanitario.—3. LA RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO FRENTE AL DESTINATARIO DE SU ACCIÓN: 3.1. La responsabilidad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado. 3.2. Otros mecanismos de responsabilidad: los Códigos de conducta de las ONG y la Norma Humanitaria Esencial.—4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

Diplomacia humanitaria es, como venimos señalando, un concepto relativamente reciente que evidencia los cambios que se están produciendo en la forma de prestar la ayuda humanitaria en el siglo XXI. Los supuestos en los que se precisa de ayuda humanitaria son crecientes¹. Ya sea por el efecto de conflictos armados, ya por el de desastres naturales, la población afectada por crisis humanitarias aumenta y la necesidad de

¹ Entendemos «ayuda humanitaria» en un sentido amplio que engloba todo el contenido del art. 12 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Según esta disposición:

«La ayuda humanitaria consiste en 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. Esta ayuda la llevan a cabo las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales.

La ayuda humanitaria podrá dar paso a actividades de rehabilitación, de reconstrucción de infraestructuras, restablecimiento institucional o de reinserción de poblaciones afectadas, debiendo promoverse la mayor coordinación posible entre las entidades que colaboren y respecto de las instituciones u organizaciones locales, a fin de tener en cuenta los objetivos del desarrollo a medio y largo plazo. Incluye asimismo este instrumento, la aportación de productos alimenticios y de implementos e insumos agrícolas a países en desarrollo con problemas de insuficiencia alimentaria, con el fin de potenciar su autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo.

La cooperación española promoverá el respeto al Derecho humanitario y asimismo apoyará en este ámbito medidas para la prevención y resolución de conflictos, incluyendo las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz, instrumentadas por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales» (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998, versión consolidada de 2014).

ayuda no se limita a situaciones puntuales de emergencia, sino que, a menudo, se alarga en el tiempo. Ello requiere de nuevas vías de acción, que se englobarían en este nuevo concepto, permitiendo alcanzar objetivos que, como decimos, son cada vez más numerosos y complejos².

Paralelamente, el número de actores implicados en la ayuda humanitaria no solo se incrementa, sino que también se diversifica. Por un lado, el personal humanitario presta sus servicios en el marco de Agencias³ de muy distinta naturaleza: estatales, intergubernamentales o no gubernamentales, locales o internacionales... Por otro lado, la relación del personal con las Agencias también es muy heterogénea: funcionarios públicos, nacionales o internacionales, contratados —permanentes o temporales— prestadores de servicios o, incluso, voluntarios. Todos estos factores inciden en el estatuto jurídico de este personal —su regulación o la falta de ella— planteándose nuevos retos en el contexto de los cambios que se están produciendo. Así, se intensifican los debates en torno a la necesidad de una mejor formación, mayor eficiencia, más calidad y control del personal humanitario en el desarrollo de sus actividades.

En este contexto de cambio y debate abierto, pretendo abordar a continuación el tema de la responsabilidad del personal humanitario. En la medida en que las actividades de ayuda humanitaria aumentan, se diversifican y se prolongan en el tiempo, se plantean nuevas cuestiones jurídicas que requieren de una mayor reflexión. La regulación de la responsabilidad que incumbe a los actores humanitarios es uno de los temas principales a abordar, como demuestran los distintos proyectos y avances que, en este sentido, se están produciendo en el marco del debate amplio sobre una mayor eficiencia y control de calidad en el sector humanitario. Es además un tema importante a considerar en el desarrollo del concepto de diplomacia humanitaria, porque este no puede sino basarse en el fortalecimiento y el cumplimiento del marco legal de prestación de la ayuda⁴. Los cambios necesitan una reflexión a distintos niveles.

El estudio se organiza en torno a dos grandes bloques. Primero, me parece preciso abordar, siquiera brevemente, la cuestión del estatuto

² Entre los muchos informes y documentos que constatan este cambio y este incremento de la complejidad podemos citar el Informe de Acción Humanitaria en España y el Mundo correspondiente, por ejemplo, a los años 2016-2017 que, entre otros aspectos, destaca el incremento récord de personas refugiadas, desplazadas y solicitantes de asilo en un contexto de recursos insuficientes en lo que califica de «crisis de legitimidad» del sistema humanitario (F. REY MARCOS y J. A. NÚÑEZ VILLASANTE, Presentación del informe *La acción humanitaria en 2016-2017: Usos, abusos y desusos del humanitarismo en el escenario internacional*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria-Médicos sin Fronteras, p. 8).

³ Utilizo aquí el término Agencia en un sentido amplio que incluye, tanto entes con personalidad jurídica propia, como otros tipos de estructuras organizativas que se integran en otras entidades con funciones más amplias y diversas.

⁴ En este sentido P. RÉGNIER, «The emerging concept of humanitarian diplomacy: identification of a community of practice and prospects for International recognition», en *International Review of the Red Cross*, vol. 93, núm. 884, diciembre de 2011, p. 1230.

del personal humanitario. El punto de partida para ello es la constatación de la diversidad que caracteriza las Agencias humanitarias y la relación de estas con su personal. La diversa tipología de personal humanitario no nos permite abordar con detalle cada categoría, pero sí pueden establecerse algunas pautas generales sobre las que reflexionar y que constituyen el punto de partida del tema de la responsabilidad. Segundo, examinaré qué normas rigen la responsabilidad del personal humanitario y qué problemas se plantean a este respecto, principalmente en relación con el ordenamiento jurídico aplicable y los mecanismos para hacerla efectiva. El análisis permite llegar a algunas consideraciones finales que aportan nuevos elementos a tener en cuenta en la configuración de la «diplomacia humanitaria» como concepto o como forma de actuación.

2. LA HETEROGENEIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO

Con el término *personal humanitario* nos referimos a los medios humanos a través de los cuales se desarrolla la ayuda humanitaria. El tipo de actividades y los objetivos de la función desarrollada son los que conforman el contenido de esta noción que, a los efectos de este escrito, entendemos debe interpretarse en un sentido lo más amplio posible⁵. Así, partimos de la definición de ayuda humanitaria que, frente al debate general, nos ofrecen Joana Abrisketa y Karlos Pérez de Armiño:

«Conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales. Puede ser proporcionado por actores nacionales o internacionales. En este segundo caso tiene un carácter subsidiario respecto a la responsabilidad del Estado soberano de asistencia a su propia población [...].

Es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitarias se caracterizan no solo por unos determinados actividades y objetivos, sino también por una serie de principios éticos y operativos que tradicionalmente les han sido inherentes, entre los que destacan la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Tales principios implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos»⁶.

Podemos considerar, por tanto, que es personal humanitario quien realiza estas acciones de ayuda, con esos objetivos y rigiéndose, como marco general, por los principios éticos y operativos indicados.

⁵ Como señala José Luis Rodríguez-Villasante, «la expresión personal humanitario en lugar de la de trabajadores humanitarios (sirve) para dar mayor amplitud al objeto» (J. L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, «La protección del personal humanitario por el Derecho Internacional Humanitario en los conflictos armados actuales», en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos*, núm. 7, 2010, p. 44).

⁶ J. ABRISKETA y K. PÉREZ DE ARMIÑO, «Acción humanitaria», en K. PÉREZ DE ARMIÑO (dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria-Egoa-UPV, 2000.

El estatuto jurídico del personal humanitario puede definirse desde muy distintas perspectivas. No obstante, siendo mi objetivo principal analizar el tratamiento jurídico de la responsabilidad, el primer elemento que me interesa destacar es el tipo de Agencias para las que este personal trabaja. Se trata de una realidad muy heterogénea. Utilizamos el término Agencias en un sentido general, englobando entidades muy diversas en su naturaleza, objetivos, competencias y funciones. En segundo lugar, como ya hemos anunciado, dentro de cada una de estas Agencias, podemos distinguir, a su vez, diferentes tipos de personal que pueden actuar como agentes en el sector humanitario. No es nuestro objeto analizar cuáles son las diferentes categorías de personal que pueden concurrir, pero sí es preciso que, sin ánimo de ser exhaustivos, nos planteemos, si el vínculo que se establece entre el personal y la Agencia, incide en su estatuto jurídico, a los efectos de su protección por el Derecho internacional. Este es, por tanto, el enfoque que seguiré en el análisis de esta cuestión que, como se ha venido advirtiendo es muy compleja y se caracteriza por una gran diversidad de relaciones, entre otras, de tipo laboral, contractual o incluso voluntarias.

2.1. Tipología de las Agencias de acción humanitaria

Según se desprende del art. 12 de la Ley de Cooperación internacional para el desarrollo la ayuda humanitaria puede llevarse a cabo por las Administraciones públicas directamente o a través de organizaciones no gubernamentales y Organismos internacionales⁷. Esta referencia nos es útil para identificar los criterios para clasificar las Agencias, que podríamos calificar como actores de la ayuda humanitaria, son muy variados respondiendo a una realidad muy diversa que debemos tener en cuenta. Como ya he indicado, por su naturaleza, podemos distinguir las gubernamentales, las intergubernamentales —Organizaciones internacionales— o las Organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG). Según su tamaño podemos diferenciar las de ámbito local, nacional/estatal e internacional y, dentro de estas últimas, cabría diferenciar las de ámbito regional de las que tienen una naturaleza universal. Un último criterio sería el del ámbito de incidencia que también puede ser local, nacional, regional o universal.

La naturaleza de las Agencias determina también, en buena medida, las normas jurídicas por la que se regirá en el ejercicio de sus actividades. Así, por ejemplo, la Oficina española de Acción Humanitaria (OAH) depende directamente del director de la Agencia Española de Cooperación Internacional que, a su vez, forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación⁸. Corresponde a la OAH:

⁷ Véase nota 1.

⁸ Art. 17.2 del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2007).

«La gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al Plan Director, y la coordinación de las capacidades de la Administración General del Estado con las de las administraciones autonómica y local, en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por las Naciones Unidas y la Unión Europea. El jefe de la Oficina de Acción Humanitaria dirigirá y coordinará a su vez el Departamento de Emergencia y Posconflicto»⁹.

Este tipo de estructuras de naturaleza pública abundan en nuestro entorno. Cabe destacar, por ejemplo, la Agencia sueca de Cooperación Internacional, agencia pública dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores sueco¹⁰; o la Agencia italiana de Cooperación al Desarrollo, creada en 2016 por la Ley de Cooperación internacional¹¹. En la misma línea, se sitúa la Agencia estadounidense de Desarrollo Internacional (USAID) creada en 1961, como instrumento de la Política exterior, y de la que depende la Oficina sobre democracia, conflicto y ayuda humanitaria¹². En Alemania, la organización difiere de las anteriores en el sentido de que la competencia sobre ayuda humanitaria corresponde al Departamento de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria, que también depende del Ministerio de Asuntos Exteriores, pero se trata de una estructura completamente separada de la que se ocupa de la cooperación al desarrollo¹³. Igualmente, Francia creó en 2008 el Centro de gestión de crisis y de apoyo, también en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, con el objetivo no solo de gestionar la ayuda humanitaria francesa, sino también de prevenir las crisis y de asistir a los nacionales franceses afectados por las mismas¹⁴.

Además de estas Agencias de ámbito estatal, también tienen naturaleza pública aquellas Agencias que creen los gobiernos regionales o locales. A este respecto, cabe destacar, por ejemplo, la Agencia Catalana de Cooperación, en cuyo seno se integra el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia¹⁵, ambos dependientes de la Secretaría de cooperación exterior del Departamento de gobernación y administraciones públicas de la Generalitat de Cataluña. Órganos de naturaleza similar existen también en otras administraciones autonómicas¹⁶. Pero

⁹ Art. 17.8 del Real Decreto 1403/2007, *doc. cit.*

¹⁰ Según se indica en su página web <https://www.sida.se/English/> es esta Agencia la encargada de ejecutar la Estrategia de ayuda humanitaria (página consultada por última vez el 7 de septiembre de 2019).

¹¹ <https://www.aics.gov.it/home-eng/aics/profile-and-goals/>.

¹² <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance>.

¹³ W. D. EBERWEIN, «The German humanitarian system», en *Humanitarian Practice Network*, 2002, en <https://odihpn.org/magazine/the-german-humanitarian-system/>.

¹⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/le-centre-de-crise-et-de-soutien/>.

¹⁵ Creado en desarrollo del art. 13 de la Ley catalana de Cooperación al desarrollo, Ley 26/2001, de 31 de diciembre, y regulado por el Decreto 179/2005, de 30 de agosto. Este Comité es un órgano colegiado que se ocupa de la coordinación y de formular recomendaciones en torno a la participación de entidades catalanas para proveer asistencia humanitaria en situaciones de emergencia.

¹⁶ Sin ánimo de ser exhaustivos podemos citar el Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunidad Valenciana, dependiente de la Consejería que tenga competencias en

incluso, sin tener una estructura institucional concreta para ocuparse de estas cuestiones, es habitual que las administraciones territoriales actúen como actores de la ayuda humanitaria, ya sea financiando a entidades y/o proyectos que se desarrollan en el terreno o proporcionando directamente la ayuda que esté a su alcance.

Junto a este tipo de entes, en su mayoría de Derecho público, sometidos a diferentes legislaciones nacionales, tenemos los entes intergubernamentales. Entre estos, dentro del sistema de las Naciones Unidas, destacan, por ejemplo, los siguientes órganos subsidiarios, fondos y programas: el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)¹⁷, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹⁸, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹⁹, el Programa Mundial de Alimentos (PMA)²⁰ y la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA)²¹. Junto con ellos, cabe señalar también el relevante papel que corresponde a otras Organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, en tanto que sus actividades operacionales las sitúan como actores relevantes de asistencia humanitaria, igualmente de naturaleza intergubernamental. En este grupo, cabría mencionar, entre otras, por su relevancia, a la Organización Mundial de la Salud (OMS)²² o la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)²³.

Frente a todo este tipo de organismos que, ya sea en la esfera interna o la internacional, están vinculados a estructuras gubernamentales, otro

materia de cooperación al desarrollo (Decreto 24/2013, de 25 de enero, DOGV núm. 6953, de 29 de enero de 2013); o la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco.

¹⁷ Resolución de la Asamblea General 302 (IV), sobre la ayuda a los refugiados de Palestina, de 8 de diciembre de 1949.

¹⁸ Creado por la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1950, sobre el Establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados.

¹⁹ Resolución 57(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 11 de diciembre de 1946, que establece la creación de un Fondo Internacional de Socorro a la Infancia.

²⁰ Resolución 1714(XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1961, Programa Mundial de Alimentos.

²¹ Resultado de la Resolución 46/186 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991, sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas.

²² Dentro de las funciones de la OMS, según las define el art. 2 de su Constitución, está la de «proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten» (el texto de la Constitución adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, reformada en 1984, 1994 y 2005, puede consultarse en la publicación de la propia OMS de sus Documentos básicos, 2014, <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>, consultada en septiembre de 2019).

²³ En el caso de la FAO, sus funciones son más de cooperación técnica y a largo plazo pero también tiene entre sus prioridades la de prevenir las catástrofes. La propia Organización lo reconoce así en su estudio *Rôle et efficacité de la FAO en situation d'urgence. Manuel de référence*, septiembre de 2007, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, p. 21.

tipo de actores fundamentales en la ayuda humanitaria son las Organizaciones no gubernamentales (ONG) que, como su propio nombre indica, difieren esencialmente de las anteriores. Pero, entre sí, las ONG también se caracterizan por la heterogeneidad²⁴. El estatuto jurídico de las ONG, que actúan en ayuda humanitaria, lo determinan el ordenamiento interno de los Estados, con particular incidencia, aquel del Estado en el que han sido creadas o en el que se sitúa su sede principal. Pese a que pueden señalarse algunos aspectos comunes, las ONG conforman un grupo heterogéneo por sus prioridades, su alcance, el número de miembros, su presupuesto... Existen ONG de ámbito muy local, junto a mayores estructuras de ámbito internacional, incluso universal, pero, en estos casos, suelen organizarse a partir de la suma de organizaciones de ámbito estatal²⁵.

Finalmente, merece una mención especial y aparte el Comité internacional de la Cruz Roja (CICR) que, formando parte del Movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, tiene reconocido un estatuto internacional particular a través de los Convenios internacionales de Derecho humanitario²⁶. Se trata de una estructura de carácter *sui generis* cuyo papel fundamental en el surgimiento y desarrollo del concepto de diplomacia humanitaria es objeto de otro de los capítulos de esta obra. Al efecto que aquí nos ocupa, nos interesa mencionar solo su especificidad por cuanto pueda incidir en el régimen jurídico que se aplique a la responsabilidad de su personal.

2.2. La protección del personal humanitario

A la heterogeneidad de las Agencias, se suma la diversidad que caracteriza la vinculación del personal humanitario con las mismas. Este sector no ha sido ajeno a la precarización que caracteriza las relaciones laborales en los últimos años. Así, por ejemplo, si tradicionalmente el personal de las Organizaciones internacionales y el de las Agencias de cooperación nacionales, regionales y locales, se conformaba en buena medida por funcionarios públicos, en los últimos años, es creciente el personal laboral contratado, que puede serlo de forma permanente o por periodos limitados de tiempo, más o menos amplios, y en condiciones más o menos precarias. En el caso de las ONG, el personal va a ser también, con carácter general, contratado. Junto a ello, es preciso

²⁴ Como señala J. HIRSCH, «the term non-governmental organisation has become something of a "catch-all" [...]. The prefix "non" points more to a contradictory determination than to a clear position in the socio-political structure, particularly with regard to state apparatuses in national and international spaces» [J. HIRSCH, «The democratic potential of non-governmental organisations», en J. ANDERSON (ed.), *Transnational democracy. Political spaces and border crossings*, Routledge, 2002, p. 196].

²⁵ *Ibid.*, p. 198.

²⁶ Art. 1 de los Estatutos del Comité Internacional de la Cruz Roja, art. 9 de los Convenios de Ginebra I, II y III y art. 10 del Convenio IV, 1949.

destacar la naturaleza voluntaria que tradicionalmente ha caracterizado la acción humanitaria, es decir, parte del personal puede participar en la ayuda humanitaria en condición de voluntario, lo que dificulta todavía más, si cabe, la utilización de categorías propias de las relaciones laborales²⁷. Así, el Estatuto del Cooperante, aprobado en el 2006 para dar protección, entre otros, al personal humanitario en el ordenamiento jurídico español, es una norma que «no tiene autonomía en sí mismo, necesita apoyarse en la regulación laboral o administrativa»²⁸. Finalmente, otro factor general que va a dificultar la protección del personal humanitario es la creciente tendencia a contar con personal y agentes locales, es decir, del lugar en el que se desarrolla la acción humanitaria. Estos son precisamente lugares en situaciones extremadamente difíciles.

Con todas estas precauciones, respecto a la diversa realidad a la que nos referimos, procedemos a continuación a concretar un poco más el estatuto jurídico del personal humanitario desde la perspectiva del Derecho internacional público y ello porque este ordenamiento incluye normas que le reconocen una protección específica.

El Derecho internacional humanitario de carácter consuetudinario y convencional contiene diversas disposiciones dirigidas a proteger al personal que presta ayuda humanitaria. Entre otros aspectos «la protección comprende la prohibición de atacarlo, el acoso y la intimidación, la detención arbitraria, los arrestos ilegales, los malos tratos, la violencia física y psicológica, las agresiones el asesinato y la toma de rehenes»²⁹. Además, se reconoce «el derecho de la población civil necesitada a recibir la ayuda humanitaria esencial para su supervivencia»³⁰ y la conse-

²⁷ José Luis Rodríguez-Villasante justifica utilizar la expresión de personal humanitario y no la de trabajador humanitario precisamente por este carácter voluntario que se añade en el desarrollo de la acción humanitaria (J. L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, «La protección del personal...», *op. cit.*, p. 44).

²⁸ N. NIEVES NIETO, «Las relaciones de trabajo en las entidades sin ánimo de lucro (trabajadores asalariados, cooperantes internacionales, socios-trabajadores voluntarios)», en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 83, p. 388. El Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes desarrolla la previsión del art. 38.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el objetivo de «garantizar los derechos, en especial laborales, de las personas que desarrollan actividades de cooperación y contribuir a un mejor desarrollo de las actividades de cooperación internacional, consideradas como parte de la acción exterior del Estado [...] y que afectan, y deben enmarcarse, en la política exterior cuya fijación corresponde, de acuerdo con el art. 97 de la Constitución, al Gobierno» (Preámbulo del Real Decreto, *BOE* núm. 114, de 13 de mayo de 2006). Según se indica, el Estatuto del cooperante es aplicable tanto al personal del Estado central, como al de otras administraciones públicas, véase Comunidades Autónomas o municipios, u otro tipo de Organizaciones, incluidas las no gubernamentales, españolas que desarrollen actividades en este sector. El Estatuto se plantea el problema de la protección del personal humanitario en relación con el Derecho interno español y, en particular, en relación con sus derechos laborales. A este respecto, cabe destacar la creación de un seguro colectivo para cubrir la asistencia social de este personal y el derecho a recibir formación específica para el tipo de trabajo a realizar. Quedan fuera de su ámbito de aplicación, no obstante, las situaciones en las que el personal carezca de vinculación legal con la Agencia humanitaria.

²⁹ *Ibid.*, p. 47.

³⁰ *Ibid.*, p. 52. En el mismo sentido, E. Calvet recordaba que «el consentimiento de las partes en el conflicto para el acceso de la ayuda humanitaria no puede denegarse por razones

cuente «libertad de movimientos de las organizaciones humanitarias e imparciales»³¹. Pese a tratarse de derechos bien establecidos en el Derecho internacional público, desde hace algunos años, se constata una creciente situación de vulnerabilidad del personal humanitario lo que ha reactivado el debate sobre la necesidad de garantizar su protección para que puedan ejercer eficazmente su función.

En esta línea, la Asamblea General empezó aprobando la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y su personal asociado, en 1994, y ha continuado pronunciándose sobre el tema, recordando en sucesivas resoluciones la protección que el Derecho internacional reconoce a este personal y que, por tanto, los Estados deben garantizar³². También el Consejo de Seguridad ha reconocido esta obligación de protección al afirmar que «en el Derecho internacional existen prohibiciones contra los ataques dirigidos deliberada e intencionalmente contra el personal que participa en una misión de ayuda humanitaria»³³. En este contexto, debe situarse también la tipificación, como delitos que pueden justificar la competencia del Tribunal Penal Internacional, los ataques contra «el personal que utilice los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el Derecho internacional» así como «el personal participante en una misión de mantenimiento de la paz o de ayuda humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas»³⁴.

En este punto es interesante destacar que, si bien el deber de protección se reconoce, con carácter general, para todo el personal humanitario, el Derecho internacional permite distinguir diferentes categorías dentro del mismo³⁵. Así, por ejemplo, el personal que presta asistencia

arbitrarias [...] las consecuencias de la denegación del acceso de la ayuda humanitaria de forma arbitraria implican una vulneración del Derecho internacional [...] lo cual conlleva la responsabilidad internacional del Estado» (véase E. CALVET MARTÍNEZ, «Retos de la ayuda humanitaria en conflictos armados prolongados: el rol creciente de los agentes locales», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, núm. 1, 2017, p. 254).

³¹ J. L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, «La protección del personal...», *op. cit.*, p. 53.

³² Resolución 49/59 por la que se aprueba la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y su Personal Asociado, de 2 de diciembre de 1994 (Doc. A/RES/49/59, de 17 de febrero de 1995). Posteriormente ha adoptado sucesivas resoluciones como la Resolución 52/167 de la Asamblea General sobre Seguridad del Personal de Asistencia Humanitaria, de 18 de febrero de 1998 (Doc. A/RES/52/167, publicado el 18 de febrero de 1998), hasta la más reciente, la Resolución 71/129, sobre seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 2016 (Doc. A/RES/71/129, publicado el 26 de enero de 2017).

³³ Resolución 1502 (2003), sobre la seguridad y protección del personal de asistencia humanitaria y del personal de las Naciones Unidas y su personal asociado, de 26 de agosto de 2003, Doc. S/RES/1502 (2003). El Consejo de Seguridad también ha tratado esta cuestión en diversas resoluciones desde finales de los noventa y hasta muy recientemente con la Resolución 2175 (2014), relativa a la protección del personal humanitario, de 29 de agosto de 2014 [Doc. S/RES./2175 (2014)] o la Resolución 2286 (2016), sobre la protección de civiles en conflictos armados, de 3 de mayo de 2016 [Doc. S/RES./2286 (2016)].

³⁴ Art. 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998, *BOE* núm. 126, de 27 de mayo de 2002.

³⁵ En este sentido, J. L. Rodríguez-Villasante señala el rechazo a la propuesta española en la Conferencia Diplomática de Roma que tenía por objetivo extender los crímenes de guerra a los

médica recibe una especial protección por la especificidad de su función³⁶. Igualmente, como hemos visto, el personal de las Naciones Unidas y su personal asociado también conforman una categoría específica objeto de una Convención promovida por la Asamblea General, en el ejercicio de sus competencias, para promover la codificación y el desarrollo progresivo del Derecho internacional³⁷. La referencia al personal asociado amplía bastante el ámbito de aplicación de la Convención, pero el concepto de «personal asociado» no abarca a todo el personal humanitario según lo hemos definido aquí. La Convención define el personal asociado como aquellas «personas desplegadas por un organismo u organización no gubernamental de carácter humanitario en virtud de un acuerdo con el secretario general de las Naciones Unidas, con un organismo especializado o con el Organismo Internacional de Energía Atómica»³⁸. Por tanto, para ser considerado personal asociado es preciso que exista un acuerdo.

Ahora bien, la creciente coordinación de la acción humanitaria, bajo el paraguas de las Naciones Unidas, conlleva que en el lenguaje de la Organización en los últimos años se extienda la protección a todo el personal humanitario que se sitúe en este entorno, al menos en lo que se refiere a su seguridad e integridad personales. Las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad que hemos referenciado se refieren no solo al personal de las Naciones Unidas y su personal asociado, en el sentido de la Convención, sino al «personal humanitario» en un sentido más general. La vinculación en el terreno entre agentes de la ONU, los de las Agencias estatales y los de las ONG parecería facilitar la extensión de unas ciertas prerrogativas e inmunidades que tienden a asegurar la integridad física del personal humanitario y a facilitar el ejercicio de su misión. Por tanto, aunque cabe afirmar que existe un estatuto jurídico diferenciado en función de la Agencia para la cual desempeñan sus actividades, estas diferencias deberían tender a difuminarse en el terreno en situaciones de acción coordinada o conjunta, por la necesidad de garantizar más eficiencia y porque la priorización de la función estaba en el origen de las normas consuetudinarias de Derecho internacional humanitario.

ataques contra «el personal de organizaciones humanitarias imparciales que realicen actividades de protección y asistencias a favor de las víctimas» (J. L. RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, «La protección del personal...», *op. cit.*, p. 54).

³⁶ Así, en su Resolución de 2016 el Consejo de Seguridad instaba «encarecidamente a los Estados a que, dentro de su jurisdicción, investiguen de forma independiente, completa, rápida, imparcial y eficaz las violaciones del Derecho internacional humanitario relativo a la protección de los heridos y enfermos, el personal sanitario y el personal humanitario dedicado exclusivamente a misiones médicas, sus medios de transporte y equipo, los hospitales y otros establecimientos sanitarios en situaciones de conflicto armado, y, cuando proceda, tomen medidas contra los responsables de tales violaciones de conformidad con el Derecho interno e internacional, con miras a reforzar las medidas de prevención, asegurar la rendición de cuentas y responder a las reclamaciones de las víctimas», párrafo 9.º de la Resolución 2286 (2016), *doc. cit. supra*.

³⁷ Resolución 49/59 de la Asamblea General, *doc. cit.*

³⁸ El art. 1.b).iii) de la Convención, *doc. cit.*

3. LA RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO FRENTE AL DESTINATARIO DE SU ACCIÓN

El incremento en los agentes de acción humanitaria, la extensión de sus actividades y el aumento de los lugares donde actúan han hecho surgir nuevos interrogantes esta vez referidos a su diligencia en el cumplimiento de su función. ¿Qué obligaciones corresponden al personal humanitario? ¿Es responsable el personal humanitario cuando no cumple con sus obligaciones? ¿Qué mecanismos existen para hacer efectiva esta responsabilidad? Por bien que la ayuda humanitaria, por definición, tiene un contenido esencialmente positivo, es una actividad sometida a Derecho, que debe desarrollarse conforme a tal y, por tanto, es susceptible de generar responsabilidades en el caso de que se incumplan las obligaciones que la enmarcan o se causen daños a los destinatarios de la ayuda.

El tratamiento de la responsabilidad exige determinar la existencia de obligaciones que, junto con los señalados derechos de seguridad y protección, conforman el marco jurídico al que debe ajustarse la acción humanitaria. La responsabilidad exige también la atribución de comportamientos a un sujeto, pudiendo ser este el personal humanitario, como tal, y/o las Agencias u Organizaciones por cuenta de las que este personal actúa, en cuyo caso se plantea el problema del vínculo contractual y/o control efectivo sobre la acción. Todas estas cuestiones deben resolverse en el marco de un ordenamiento jurídico o de varios que se interrelacionan. Son relevantes el ordenamiento jurídico interno del Estado en el que se desarrolla la acción humanitaria, el del Estado de «nacionalidad» de la Agencia responsable de la acción, puede serlo también el Estado de nacionalidad del agente humanitario o, incluso, el Derecho internacional público en la medida en que existan normas aplicables al caso.

En cuanto a las obligaciones, el Derecho internacional exige al personal humanitario que respete el Derecho interno del Estado en el que se desarrolla la ayuda³⁹. Este es, pues, el marco jurídico primario del que se derivan obligaciones. Ahora bien, el Derecho internacional humanitario también impone el respeto de los principios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad de la ayuda. En caso de contradicción, la obligación de respetar el Derecho interno del Estado se somete a estos principios y, por ello, el Derecho internacional humanitario, como se ha señalado, reconoce ciertos privilegios e inmunidades al personal humanitario⁴⁰. Ciertamente, estos no les eximen totalmente del cumplimiento

³⁹ Es frecuente que en los debates que, sobre estas cuestiones se han mantenido, en el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, por ejemplo, varias delegaciones nacionales recuerden que el personal humanitario debe en todo caso respetar, no solo el Derecho internacional aplicable, sino también las leyes de los países receptores o incluso sus tradiciones y cultura locales.

⁴⁰ La exención de aplicación plena de la Ley nacional del Estado anfitrión contribuye a la capacidad de este personal de desempeñarse como actor humanitario neutral e independiente.

de la ley local; los privilegios e inmunidades deben interpretarse con un enfoque funcional, es decir, limitado al ejercicio de las funciones propias del personal humanitario. No obstante, a menudo es difícil establecer una separación completa de ambas esferas.

El consenso, más o menos amplio, sobre el marco de las obligaciones en las que debe desarrollarse la acción humanitaria se enfrenta a las diferencias que se producen al determinar cómo hacer efectiva la responsabilidad, en el caso de que el personal o la Agencia humanitaria incumplan sus obligaciones. A este respecto, cabe destacar, que los privilegios e inmunidades son renunciables, lo que permitiría reconocer la competencia del Estado en cuyo territorio se han producido los hechos. Ahora bien, la necesidad de proteger al personal humanitario, así como, la inestabilidad que suele acompañar las situaciones que requieren de ayuda humanitaria, conllevan una reticencia general, cuando no rechazo completo, por parte de algunos Estados y actores humanitarios, a la aplicación automática del Derecho del Estado del territorio o de su competencia para hacer efectiva la responsabilidad. Y ello pese a reconocerse la ventaja que comporta la proximidad a las víctimas y, probablemente, a los hechos objeto de la causa.

En este contexto, se vienen proponiendo y desarrollando mecanismos alternativos que sientan diferentes bases posibles para tratar de dar respuesta a los retos de la responsabilidad del personal humanitario frente a los destinatarios de la ayuda. Nos referiremos a continuación a estas cuestiones abordando, primero, el proyecto sobre la responsabilidad y, segundo, la elaboración de Códigos de conducta y de la Norma Humanitaria Esencial por parte de las ONG de ayuda humanitaria.

3.1. La responsabilidad del personal de Naciones Unidas y el personal asociado

La actividad del personal de las Naciones Unidas y su personal asociado está sometida al cumplimiento de las normas del Reglamento y Estatuto del Personal de esta Organización⁴¹. Estas normas prevén la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias en el caso de que el personal incurra en faltas de conducta⁴². Cuando se constate un incumplimiento de las obligaciones del personal, podrán imponerse estas medidas pudiendo llegar a la pérdida total o parcial del sueldo, la imposición de una multa o incluso la separación del servicio o la destitución. Se consideran faltas graves de conducta las consistentes en explotación o abusos sexuales

En un momento dado, este estatuto puede ser clave para poder dialogar con grupos proscritos, prestar asistencia con imparcialidad o mantener el estatuto de neutralidad que se les exige.

⁴¹ Última versión de estos documentos se encuentra publicada en el *Boletín del Secretario General* de 30 de diciembre de 2016, Doc. ST/SGB/2017/1.

⁴² Capítulo 10 del Reglamento, Regla 10.1.

les⁴³. En estos casos, la práctica de la Organización ha evolucionado en el sentido de plantear la posible responsabilidad penal del personal.

A principios de este siglo, las crecientes denuncias de abusos, principalmente abusos sexuales, cometidos por personal de las Naciones Unidas desplegados en misiones en el terreno, suscitaron un importante debate en el seno de la Organización sobre su tratamiento. En 2003, la Asamblea General pidió al secretario general de las Naciones Unidas que recabara información sobre «los actos de explotación sexual y delitos conexos cometidos por el personal de asistencia humanitaria»⁴⁴. En respuesta a esta petición el secretario general aprobó una serie de medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales de las que interesa destacar la obligación de control e investigación por parte de los jefes de departamento, oficinas y misiones, siendo posible, en los casos que cuenten con suficiente prueba la remisión a las autoridades nacionales⁴⁵. Es pues, la propia organización la encargada de investigar el caso, una suerte de primera instrucción, que ayuda a compatibilizar la inmunidad del personal, reconocida al objeto de garantizar un eficaz desarrollo de su función, con la posible concurrencia de un comportamiento delictivo⁴⁶.

Esta primera iniciativa fue seguida por la definición de una completa estrategia, formulada por la Secretaría en el 2005, que indicaba la necesidad de enfrentar estos comportamientos como violaciones graves de las obligaciones del personal de las Naciones Unidas, sometiendo a todo el personal, no solo el humanitario, al respeto de las medidas acordadas⁴⁷. La estrategia señalaba la necesidad de implementar procedimientos disciplinarios, de indemnización a las víctimas, y de responsabilidad penal individual, con la consecuente renuncia a la inmunidad de jurisdicción, reclamando la adopción de un Convenio internacional para determinar cuál debería ser la jurisdicción competente en estos casos. Para dar seguimiento al tema, la Asamblea General acordó el establecimiento de un Grupo de Expertos Jurídicos encargado de analizar la responsabilidad penal del personal de las Naciones Unidas en misión⁴⁸. El mandato del

⁴³ Art. X del Reglamento, cláusula 10.1.b).

⁴⁴ Resolución 57/306 de la Asamblea General, de 15 de abril de 2003.

⁴⁵ Esta posibilidad de remisión se sometía al informe favorable de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, *Boletín del Secretario General*, de 9 de octubre de 2003, Doc. ST/SGB/2003, 13.

⁴⁶ Al ser la propia Organización la encargada de investigar, el personal queda sometido al control de sus responsables superiores no de las autoridades del territorio. Con ello, se pretende salvaguardar el sentido de su inmunidad para garantizar su independencia, imparcialidad y neutralidad, a la vez que se habilita un mecanismo que permite actuar frente a comportamientos que exceden de las funciones encomendadas.

⁴⁷ Carta de fecha 24 de marzo de 2005 dirigida al presidente de la Asamblea General por el secretario general. Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid (Doc. A/59/710).

⁴⁸ *Examen amplio de una estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Resolución 59/300, de la Asamblea General, de 30 de junio de 2005.

Grupo de Expertos Jurídicos no se limita pues a los casos de abusos sexuales sino que se amplía a la responsabilidad penal de los funcionarios de las Naciones Unidas y los expertos en misión por actos delictivos cometidos mientras prestasen servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz⁴⁹.

Esta ampliación del ámbito material se ve contrarrestada por la limitación del ámbito de aplicación personal, pues deja fuera el personal militar que participa en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz lo que resulta curioso por cuanto es el personal que más denuncias acumula⁵⁰. Por lo demás, cabe señalar que la acción y medidas disciplinarias adoptadas por la Secretaría General en estos casos afecta, no solo al personal de las Naciones Unidas, sino también a los expertos en misión y al denominado «personal asociado», como categoría amplia en la que entran otros agentes con los que la ONU hubiera contratado la prestación del servicio⁵¹. Aunque esta asimilación no está exenta de dificultades y puede cuestionarse si la actuación de este personal escapa del control de la propia organización, aspecto esencial en el sistema de rendición de cuentas que se desarrolla.

El Grupo de Expertos Jurídicos se ocupó con especial detalle del tema de la jurisdicción, priorizando la competencia del Estado receptor y destacando la importancia de la tarea de investigación previa de las Naciones Unidas⁵². La jurisdicción del Estado receptor o del territorio facilita la proximidad de víctimas y testigos, es la consecuencia lógica de la obligación de respetar las leyes del territorio y favorece la idea de justicia para las víctimas. En estos casos, la cuestión de la inmunidad se resuelve aclarando que este tipo de actividades delictivas no pueden

⁴⁹ Necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz, Nota del secretario general, Doc. A/60/980, de 16 de agosto de 2006.

⁵⁰ X. PONS RAFOLS *et al.*, *La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas: supuestos de explotación y abusos sexuales*, Barcelona, ICIP, 2012, p. 19.

⁵¹ Así, en 2006 el secretario general de la ONU afirmaba, «estoy en condiciones de comunicar que las Naciones Unidas han concluido la tarea de modificar los acuerdos jurídicos para todas las categorías de personal civil de mantenimiento de la paz, distinto del personal de las Naciones Unidas, a fin de garantizar que sus integrantes también estén obligados a cumplir las normas recogidas en mi boletín. Como resultado de ello, actualmente también están sujetos a las normas de mi boletín los Voluntarios de las Naciones Unidas, los consultores de las Naciones Unidas y los contratistas a título individual (véase ST/AI/1999/7/Amend.1) las empresas de contratistas, los miembros del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que tengan la condición de «expertos en misión», como los oficiales de policía y los observadores militares de las Naciones Unidas, así como los contratistas civiles que celebren acuerdos de cooperación con el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas» [Informe amplio elaborado de conformidad con la Resolución 59/296 de la Asamblea General sobre la explotación y el abuso sexuales, incluidas la elaboración y aplicación de políticas y la justificación plena de la capacidad propuesta para tratar cuestiones relacionadas con la conducta del personal (Doc. A/60/862, de 24 de mayo de 2006)].

⁵² Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz (Doc. A/60/980, de 16 de agosto de 2006).

considerarse ejercidas dentro de la función y, por tanto, no quedarían cubiertas. Si existe alguna causa que lleve a rechazar la competencia del Estado del territorio, el Grupo de Expertos plantea alternativas como reconocer la competencia del Estado de nacionalidad de las víctimas, si este es diferente al Estado del territorio, o el Estado de nacionalidad del acusado una vez repatriado⁵³. En todo caso, de los debates y el informe final se desprende que es preciso un acuerdo entre los Estados para solucionar los problemas de jurisdicción y garantizar un desarrollo óptimo de estos procesos.

Tras el informe del Grupo de Expertos Jurídicos, los trabajos sobre el tema han continuado bajo la supervisión de la Asamblea General. A este respecto, cabe destacar la creación, en 2016, del Fondo Fiduciario de Apoyo a las Víctimas de la Explotación y los Abusos Sexuales, entre cuyas funciones se incluye la asistencia para presentar demandas, así como, la ayuda a la investigación, comunicación, asistencia médica y compensaciones económicas para las víctimas⁵⁴. Igualmente, en 2017, el informe del secretario general plantea un nuevo enfoque sobre el tema⁵⁵. La prioridad reside en la necesidad de garantizar los derechos de las víctimas. Con este objetivo, el nuevo enfoque plantea un triple eje vertebrador: la prevención del delito, la delimitación de las obligaciones de comportamiento que, a estos efectos, se imponen al personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, y el desarrollo de procedimientos internos a la propia Organización para el control de su personal y la rendición de cuentas.

Las medidas se consideran aplicables no solo al personal de la ONU y el personal asociado, en un sentido amplio⁵⁶, sino también a los contingentes militares que participan en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en las operaciones militares desarrolladas vía Capítulo VII tras la autorización del Consejo de Seguridad⁵⁷. En relación con el personal humanitario, cabe señalar que los informes del secretario general

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Informe del secretario general sobre *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, Doc. A/69/779, de 15 de febrero de 2015.

⁵⁵ Informe del secretario general sobre *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales: un nuevo enfoque*, de 28 de febrero de 2017 (Doc. A/71/818).

⁵⁶ El informe llega incluso a incluir un apartado dedicado a la participación de la sociedad civil y los asociados externos planteando el papel de liderazgo que la ONU está dispuesta a asumir para prevenir y erradicar estas prácticas compartiendo experiencias y estableciendo órganos de coordinación (Doc. A/71/818, párrs. 64-66).

⁵⁷ A este respecto el secretario general pide al Consejo de Seguridad que asuma el liderazgo y se compromete a cooperar con las Organizaciones regionales en la adopción de medidas concretas (Doc. A/71/818, párrs. 60-63). Este ámbito de aplicación personal interpretado en sentido amplio se ha consolidado de manera que el informe del secretario general publicado en 2019 ya se refiere de forma genérica a «la lucha contra la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal que presta servicio bajo la bandera de las Naciones Unidas, ya sea personal de mantenimiento de la paz o de las misiones políticas especiales, de otras entidades de las Naciones Unidas o de fuerzas internacionales ajenas a la Organización autorizadas en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad» (Doc. A/73/744, de 14 de febrero de 2019).

destacan la incidencia positiva que el desarrollo de la coordinación de la ayuda humanitaria en el terreno ha tenido también en la gestión de estos asuntos⁵⁸. Además el secretario general afirma de forma reiterada la necesidad de buscar acuerdos con los Estados miembros, a través de pactos bilaterales o multilaterales⁵⁹. El ámbito material vuelve a limitarse estrictamente a los delitos de explotación y abusos sexuales destacándose la importancia de la labor preventiva, a través de la formación del personal y de procedimientos de control generalizados que también deben servir para investigar los hechos que se denuncien. En cuanto a los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad en estos supuestos, el secretario general propone diversas alternativas que deberían incluirse en los pactos entre Naciones Unidas y los Estados miembros referidas, tanto la aceptación de la jurisdicción del Estado del territorio (que parece haber perdido su carácter prioritario), como la del Estado de origen del acusado, asegurando en todo caso que los presuntos culpables rendirán cuentas de sus actos⁶⁰.

No podemos terminar este apartado, referido a la responsabilidad del personal de las Naciones Unidas y su personal asociado, sin incluir una mención a la iniciativa adoptada por ACNUR de aprobar su propio Código de conducta, en 2004. Como el propio documento indica, este Código carece de naturaleza legal *per se* pero pretende ser un instrumento que ayuda a la interpretación de la Carta y las Normas del personal de las Naciones Unidas en lo que se refiere al comportamiento del personal de ACNUR que debe asumirlo como propio al firmar su contrato de trabajo⁶¹. El Código contiene toda una serie de principios que concretan las obligaciones generales que corresponden al personal de las Naciones Unidas. Entre ellos cabe destacar las obligaciones de:

«— Prevenir, contrarrestar y combatir cualquier explotación y abuso de los refugiados y de las otras personas de interés.

— Abstenerme de cualquier implicación en actividades delictivas o inmorales, en actividades que infrinjan los derechos humanos o en actividades que perjudiquen la imagen y los intereses de ACNUR.

⁵⁸ Así, los últimos informes se refieren explícitamente al papel que corresponde al Comité Permanente de Organismos y la Oficina de la Coordinadora Especial y la Defensoría de los Derechos de las Víctimas a este respecto (Doc. A/73/744, párrs. 10 y 11).

⁵⁹ El secretario general se compromete a pedir «a los Estados miembros que suscriban voluntariamente un pacto conmigo, bien de forma individual o colectiva, sobre las medidas específicas destinadas a reforzar nuestras iniciativas para dar respuesta a la explotación y los abusos sexuales» (Doc. A/71/818, párr. 19). En el informe de 2019 el secretario general se felicita por las evoluciones positivas a este respecto (Doc. A/73/744, párr. 4.^o).

⁶⁰ Doc. A/71/818, párrafos 55-59.

⁶¹ Según se indica: «El Código aplica para todos los miembros del personal de ACNUR e a todos se les exige firmarlo. Las personas titulares de un contrato de consultoría con ACNUR, los UNV y los internos también recibirán el Código y se les exigirá confirmar que sostendrán los estándares en la mayor medida posible de acuerdo con su estado. A las organizaciones y a las empresas de gobierno y no gubernamentales que, a través de sus empleados, trabajen para ACNUR se les exigirá comunicar, de manera adecuada, los principios contenidos en el Código a las personas involucradas», *doc. cit.*, p. 2.

— Abstenerme de cualquier tipo de hostigamiento, discriminación, abuso verbal o físico, intimidación o favoritismo en el lugar de trabajo»⁶².

Ahora bien, estas obligaciones no se complementan con ningún mecanismo concreto de responsabilidad, salvo la posibilidad de despido inmediato y el sometimiento al control de la Oficina General de Inspección⁶³.

3.2. Otros mecanismos de responsabilidad: los Códigos de conducta de las ONG y la Norma Humanitaria Esencial

La cuestión de la responsabilidad del personal humanitario se ha planteado también en el marco de la actividad de las ONG. En este contexto, la definición de estándares de calidad y rendición de cuentas comunes ha sido, en sí misma, resultado de una efectiva y eficiente acción de diplomacia humanitaria que ha permitido llegar a acuerdos en esta materia⁶⁴. A la vez, cabe destacar que la mayor implicación de los actores locales en la prestación de la ayuda incide muy claramente en el tema de la responsabilidad planteando dudas en relación con quién controla realmente las actividades

Los sistemas de responsabilidad establecidos coinciden en responsabilizar del control a la propia Agencia humanitaria a través de Códigos de conducta que, como el examinado para el personal de ACNUR, suponen una asunción voluntaria de unos estándares de comportamiento determinados. Ello entronca con la idea de establecer sistemas de calidad y de evaluación de la acción desarrollada que sean generalmente aceptados y que refuercen la legitimidad de la misma. Estos Códigos de conducta se relacionan también con la tendencia a buscar una mayor y mejor formación del personal que trabaja para estas Agencias, perfilándose esta formación especializada como uno de los estándares de calidad de las propias Agencias humanitarias. Este proceso ha conllevado, como se ha indicado, el establecimiento de un proceso de diálogo, consultas mutuas y negociaciones entre las principales Agencias para identificar puntos en común sobre el que construir estándares de aplicación general.

La proliferación de Códigos de conducta, aprobados por diferentes Agencias al objeto de regir su actuación sobre el terreno, se constata especialmente en la década de los noventa del siglo pasado. Así, tenemos, por ejemplo, el Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre, para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media

⁶² Principios 7, 8 y 9 del Código de Conducta y Notas Explicativas, ACNUR, junio de 2004 (disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3871.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/3871>).

⁶³ La Oficina General de Inspección es la responsable de la supervisión del personal de ACNUR en colaboración con el División de Recursos Humanos y servicio de asuntos jurídicos en el desarrollo de los expedientes disciplinarios (*Informe del Alto Comisionado sobre las actividades de la Oficina del Inspector General*, Doc. A/AC.96/1182, de 23 de julio de 2018).

⁶⁴ P. RÉGNIER, «The emerging concept...», *op. cit.*, p. 1231.

Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), aprobado en la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 1995⁶⁵. En el párrafo 9.º, este Código se refiere a la aceptación de responsabilidad, por un lado, ante los receptores de la ayuda y por otro lado ante las personas o instituciones que facilitan los recursos. Esta responsabilidad se articula a través del establecimiento de mecanismos de apertura y transparencia que conllevan la necesidad de informar sobre las actividades realizadas, la gestión de las cuentas y la eficacia de la acción desplegada. Todo ello requiere un alto nivel de profesionalidad del personal para garantizar un uso óptimo de los recursos disponibles. El desarrollo del Código, al cual pueden adherirse otras ONG de ayuda humanitaria, ha conllevado el establecimiento de un mecanismo de supervisión. Este se basa en la creación de una Comisión de Seguimiento, competente para dirigir recomendaciones o establecer sanciones para aquellas ONG que no cumplan los principios establecidos.

En la misma línea, cabe mencionar también la *Carta de las ONGD europeas: Principios básicos de las ONG de desarrollo y ayuda humanitaria en la Unión Europea*, aprobada en 1997⁶⁶. Se trata de identificar una serie de principios básicos a los que pueden adscribirse voluntariamente las Organizaciones que lo deseen. Esta adscripción constituye requisito necesario para poder colaborar con la UE en acciones de ayuda humanitaria que despliegue esta Organización internacional. En relación con la responsabilidad, se pone un énfasis especial en la transparencia en el ejercicio de sus funciones, de forma que sea fácil acceder a la información relevante para verificar su diligencia en el cumplimiento de sus funciones.

Otra acción a destacar fue la creación, en el año 2003, de la Asociación Internacional de Responsabilidad Humanitaria con el objeto, precisamente, de «construir un sistema de autorregulación basado en principios de gestión de calidad y responsabilidad». Se trataba de aunar diferentes actores para promover una mayor responsabilidad ante las personas afectadas por las crisis y que las organizaciones responsables respondieran mejor a las necesidades de las personas y reducir así la posibilidad de cometer errores, abusos y corrupción. En 2007, la Asociación permitió aprobar una norma de responsabilidad humanitaria y gestión de calidad cuyos principios de responsabilidad se referían, como los anteriores, al respeto y fomento de las normas humanitarias y los derechos de los beneficiarios⁶⁷. El cumplimiento de los estándares definidos en esta norma HAP 2007 permite obtener una certificación de calidad de la Organización. La HAP 2007 define la responsabilidad como rendición

⁶⁵ Disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/codigo-de-conducta.pdf>.

⁶⁶ El texto completo figura como Anexo en X. ETXEBARRIA, *Ética de la acción humanitaria*, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos, núm. 4, 1999, p. 81.

⁶⁷ El documento completo de la Norma HAP 2007 de responsabilidad humanitaria y gestión de calidad, se encuentra disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6804.pdf>.

de cuentas ante los supervivientes de los desastres. Así, la norma exige el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, comunicación y, en este caso también explícitamente, de denuncia y reparación frente a las irregularidades que se puedan producir que estén disponibles para las víctimas. Estos principios de responsabilidad deben respetarse por las Agencias que suscriben la norma y estas velarán porque se respeten también por cualquier otra, con la que contraten para desarrollar sus actividades.

Esta iniciativa ha venido seguida por la creación, en 2014, de la Norma Humanitaria Esencial (NHE) en materia de calidad y rendición de cuentas, que pretende mejorar la coordinación de las Agencias en esta materia para consensuar unos estándares comunes que permitan garantizar los derechos de los destinatarios de la ayuda⁶⁸. En la medida en que se proporcionan estándares de actuación escritos y públicos la propia existencia de la Norma facilita la rendición de cuentas de las organizaciones que la suscriben. La Norma se integra además en el contenido del Manual Esfera en relación con la rendición de cuentas y los estándares de calidad⁶⁹. Entre los compromisos consensuados que forman parte de la NHE, el núm. 5 señala que «las comunidades y personas afectadas por las crisis humanitarias tienen acceso a mecanismos seguros y ágiles para gestionar las quejas»⁷⁰. El criterio de calidad para este compromiso será cuando «las quejas son bien recibidas y gestionadas»⁷¹. Según se acuerda, a este respecto, los procedimientos de queja:

- Deberían definirse previa consulta con las comunidades locales e individuos afectados por la crisis.
- Deben ser públicos y conocidos por ellos.
- Deben gestionarse de forma próxima, diligente, en tiempos y plazos razonables.

Se requiere también que las Agencias estén dotadas de personal y voluntarios competentes y suficientes para desarrollar su labor, así como, de la definición de Códigos de conducta que rijan la actuación de este personal y que, como mínimo, incluyan referencias a, «la obligación de no cometer ningún acto de explotación, abuso o discriminación de personas»⁷².

En esta línea, más recientemente destacan las iniciativas para mejorar la calidad de la formación del personal humanitario, como el HPass,

⁶⁸ El documento completo del *Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability*, 2014, está disponible en <https://www.spheredstandards.org/es/normas-humanitarias/norma-humanitaria-esencial/>.

⁶⁹ La iniciativa Esfera se puso en marcha en 1997 con el objetivo de garantizar la calidad en la ayuda humanitaria. Se trata de un proceso de puesta en común y debate para definir primero la Carta Humanitaria y después las normas humanitarias, que junto con la Norma Humanitaria Esencial, se incluyen en el Manual. El texto completo del Manual Esfera está disponible en <https://spheredstandards.org/es/normas-humanitarias/la-carta-humanitaria/>.

⁷⁰ *La norma humanitaria esencial en materia de calidad y rendición de cuentas*, doc. cit., p. 9.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

y también de los sistemas de evaluación en los procesos de rendición de cuentas, como la Assessment Provider Standards for Humanitarian Action, promovida por la Humanitarian Leadership Academy, the Bioforce Institute, Pearson Education y RedR UK⁷³. En este caso se trata de identificar estándares de evaluación comunes que demuestren que las Agencias tienen las competencias para llevar a cabo el trabajo humanitario, lo que conducirá a mejores oportunidades de empleo y voluntariado. Entre estos estándares, actualmente en proceso de identificación, se incluye también la existencia de mecanismos de gestión de las quejas y, más en particular, que estos sean conocidos y generen confianza en que la reclamación será debidamente tramitada y tomada en consideración.

Los Códigos de conducta y estándares de calidad tienen la ventaja de ser instrumentos flexibles y relativamente fáciles de introducir en un mundo caracterizado por la diversidad. No solo pueden ser asumidos por las ONG de ayuda humanitaria, inspiran también la evolución del tema en las organizaciones intergubernamentales, en los Estados e, incluso, son instrumentos que puede utilizar el sector privado y asumir el personal local⁷⁴. Además, las dificultades intrínsecas al contexto en el que se presta la ayuda humanitaria, favorecen la utilización de instrumentos flexibles y autónomos. El inconveniente es que no se trata de disposiciones jurídicas propiamente dichas, sino de un marco basado en la buena voluntad de los participantes. Vienen a formar parte de lo que se denomina *soft law* internacional.

Con todo, acabe recordar que el personal de las ONG puede tener la consideración de personal asociado a la ONU, si su presencia en el terreno se sitúa bajo el paraguas de esta Organización. En ese caso, sería aplicable lo indicado en el apartado anterior en relación a la responsabilidad penal. Si, por el contrario, su actividad se desvincula completamente de las Organizaciones intergubernamentales o del CICR, el personal deberá someterse, en principio, a la jurisdicción del Estado del territorio. Por lo demás, es preciso destacar también que normalmente solo las organizaciones grandes, generalmente de alcance internacional, disponen de servicios jurídicos y procedimientos de control de calidad o comités éticos; muchas Agencias locales ni siquiera están interesadas en suscribir la agenda humanitaria internacional⁷⁵. Además, en este caso, pueden plantearse dudas respecto de quién controla realmente al personal local⁷⁶. Ello complica la atribución de responsabilidades. Nuevamente pues, la

⁷³ Disponible en <https://hpass.org/wp-content/uploads/2019/06/Standards-for-the-Assessment-of-Humanitarian-Competencies-Handbook.pdf>.

⁷⁴ Aunque dependiendo totalmente de la voluntad de los actores implicados en aceptarlo (véase P. RÉGNIER, «The emerging concept...», *op. cit.*, p. 1232).

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 1229 y 1233.

⁷⁶ Así como destaca Elisenda Calvet, la colaboración con los actores locales puede desarrollarse con muy distintas formas de control entre los agentes internacionales y los agentes locales: control remoto, soporte remoto o asociación remota. Esta ausencia de control supone también un trasvase de la responsabilidad (véase E. CALVET MARTÍNEZ, «Retos de la ayuda humanitaria en conflictos...», *op. cit.*, p. 261).

diversidad de Organizaciones que actúan en el ámbito de la ayuda humanitaria, constituyen un reto para dar respuestas de aplicación general en esta materia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El aumento de la acción humanitaria incrementa las posibilidades de mal funcionamiento y, por tanto, de situaciones en las que se requieran mecanismos de responsabilidad frente a posibles víctimas del mismo. Hemos pasado de una situación en la que los mecanismos de responsabilidad específicos eran casi inexistentes, a un nuevo escenario en el que proliferan diferentes acciones y textos que abordan la cuestión desde diversas perspectivas, implantándose una cierta urgencia ante determinados tipos de comportamientos especialmente dañinos para las víctimas, como sería el caso de los abusos sexuales. Estando la acción humanitaria rodeada de una aureola de «presunción positiva», el tema de la responsabilidad del personal humanitario se situaba lejos de la lista de prioridades a enfrentar. Esta situación ha cambiado. Ahora es un problema de primer orden en la agenda de la «diplomacia humanitaria». Podemos identificar, no obstante, retos y problemas que no encuentran una solución clara. En particular, la heterogeneidad que caracteriza las Agencias de acción humanitaria y el personal humanitario, así como, el dinamismo de sus actividades condicionan su tratamiento jurídico y, en particular, la regulación de la responsabilidad. En este sentido, podemos concluir que:

1. Ante la diversidad, es difícil establecer un régimen general de protección y responsabilidad del personal humanitario. Con todo, la flexibilización del lenguaje utilizado por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU parece reconocer una cierta asimilación, a los efectos de protección y de responsabilidad, en la medida en que el personal humanitario se encuentre en el terreno bajo el paraguas de la ONU. Ahora bien, si se trata de personal humanitario local, que se contrata de manera creciente, puede ser difícil su asimilación con el personal internacional, debiendo acudir a criterios adicionales como el vínculo laboral o la existencia de un control efectivo.

2. La heterogeneidad favorece el desarrollo de instrumentos que abordan el tema de la responsabilidad *ad hoc*, para una Agencia estatal concreta, una ONG o grupo de ONG y una o más Organizaciones internacionales o para un tipo de comportamientos concretos. Aunque todos estos documentos reconocen la posibilidad de que el personal humanitario incurra en responsabilidad, la forma de regularla y, en particular, los mecanismos para hacerla efectiva son diversos y específicos para cada entidad.

3. Un elemento en común a las diferentes acciones o mecanismos de responsabilidad, es la tendencia a hacer depender estos mecanismos

de la propia Agencia, de la Organización internacional o del Estado de nacionalidad del personal. Ello es así, tanto en la fase de investigación de los hechos, como en la de ejercicio de la reclamación de responsabilidad y en los mecanismos para hacerla efectiva. Únicamente en los supuestos de responsabilidad de naturaleza penal, se plantea de forma clara la posibilidad de aplicar el fuero del territorio donde suceden los hechos o de la nacionalidad de la víctima. Ahora bien, esta competencia solo se sugiere como una posibilidad que, en los supuestos de personal protegido por inmunidad de jurisdicción, suele ser rechazada, ofreciéndose alternativas como, nuevamente, el establecimiento de regímenes disciplinarios internos a la Organización o responsabilidad penal en el Estado de la nacionalidad del autor de los hechos.

4. En relación con lo anterior cabe señalar que la creación de mecanismos *ad hoc*, internos a la propia Agencia, tiene aspectos positivos como facilitar su comportamiento independiente.

5. La mayoría de los mecanismos de responsabilidad se definen a través de normas de *soft law* y dependen de que, por un lado, la propia Agencia u Organización los acepte y los utilice, y por otro lado, el personal humanitario se comprometa a respetarlos. En este sentido, la diplomacia humanitaria, como mecanismo para la defensa de intereses comunes, es esencial en la definición y en la aplicación de estos instrumentos. Se trata de instrumentos que establecen obligaciones para el personal humanitario, principios de acción que debe respetar para reforzar su propia legitimidad, respetar los derechos de los destinatarios de la acción humanitaria y garantizar la «calidad y eficacia» de la acción humanitaria. Los mecanismos de responsabilidad se introducen como un índice de calidad, pero realmente el objetivo es facilitar y mejorar el cumplimiento de las obligaciones. Por tanto, se trata más de definir normas primarias que deben inspirar el desarrollo de la acción humanitaria, que normas secundarias que rijan la responsabilidad del personal humanitario.