

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.)

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

ANA M.<sup>a</sup> BADIA MARTÍ  
LAURA HUICI SANCHO  
(Dirs.)

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

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

## Índice

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.<sup>a</sup> 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](http://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: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.  
Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)  
MADRID, 2020



	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> , por <i>Laura Huici Sancho</i> , profesora de Derecho internacional público, directora adjunta del MEI, Universitat de Barcelona ...	11
<b>PRÓLOGO</b> , por <i>Ana M.<sup>a</sup> Badia Martí</i> , profesora de Derecho internacional público, directora del MEI, Universitat de Barcelona.....	13
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	17
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	19
<b>TRANSFORMACIONES EN LA DIPLOMACIA TRADICIONAL</b> , por <i>Rafael Casado Raigón</i> , profesor de Derecho internacional público, Universidad de Córdoba.....	21
<b>REPENSAR LA DIPLOMACIA HUMANITARIA</b> , 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
<b>LA RESPONSABILIDAD DEL PERSONAL HUMANITARIO</b> , 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

	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
<b>LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL ACTUAL: ALGUNAS TENDENCIAS Y SU INCIDENCIA EN EL CASO ESPAÑOL</b> , por <i>Francisco Rey Marcos</i> , 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
<b>DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL FORO MULTILATERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: MITOS Y REALIDADES</b> , por <i>Javier Gasó Matoses</i> , 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.
<b>LA GESTIÓN DE LA DIPLOMACIA HUMANITARIA A TRAVÉS DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID)</b> , por <i>Jaime Iglesias Sánchez-Cervera</i> , 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
<b>LA EXPERIENCIA DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA EN DIPLOMACIA HUMANITARIA</b> , por <i>Manel Górriz Martínez</i> , 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
<b>DIPLOMACIA DE ACOMPAÑAMIENTO. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA COTIDIANA EN LUGARES DE FRONTERA</b> , por <i>Cristina Churruca Muguruza</i> , 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

## Presentación

Este trabajo 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 Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona. La Jornada, organizada 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, continúa la iniciativa, inaugurada en 2017, de organizar actividades académicas sobre temas monográficos, de actualidad e interés para los contenidos del MEI-UB, y publicar luego los resultados en forma de obra colectiva.

En esta ocasión, el tema tratado fue el concepto de «Diplomacia humanitaria» dada la creciente utilización de estos términos en la acción humanitaria. Para su análisis, la Jornada contó con la participación de 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<sup>1</sup>. Como indica en su prólogo, la Dra. Ana M.<sup>a</sup> Badia Martí, esta dualidad es la que marca la sistemática del libro que aquí presentamos.

La publicación se inicia además con el escrito de la Conferencia magistral del Dr. Rafael Casado Raigón, organizada también por el MEI-UB, en enero de 2019. Su contenido se estimó totalmente complementario con los de la Jornada. Esta primera aportación introduce a la noción de diplomacia y los cambios que, en la misma, se están produciendo, debido al incremento de actores y escenarios en los que se desarrolla la diplomacia. Este primer trabajo nos permite contextualizar la diplomacia humanitaria en el contexto de transformación de la diplomacia tradicional. El segundo trabajo contiene las reflexiones del Dr. Noé Cornago Prieto, sobre cómo la noción de diplomacia humanitaria no hace sino traer al debate actual la esencia de la diplomacia, tal como esta se configuró en

---

<sup>1</sup> La relación de participantes en la Jornada con el detalle de su categoría profesional puede consultarse en la Relación de autores que se incluye al inicio de la publicación.

su origen, esto es teniendo presente la necesidad de protección. Este análisis socio-histórico convierte el estudio de la diplomacia humanitaria en vector esencial para entender las transformaciones de la diplomacia en el momento actual. El tercer trabajo, del cual soy autora, aborda una cuestión específica, cual es la de la responsabilidad del personal humanitario, en el nuevo contexto de la diplomacia humanitaria. Esto es, cómo las transformaciones de la acción humanitaria y, en su caso, su caracterización de diplomacia humanitaria, plantean nuevos retos en materia de responsabilidad del personal.

El segundo grupo de contribuciones aportan el enfoque de los expertos de la práctica internacional. Desde esta perspectiva, Francisco Rey reflexiona sobre la noción de diplomacia humanitaria y su incidencia en la acción humanitaria de España. Siguen dos contribuciones que recogen las aportaciones a la Jornada de diplomáticos en ejercicio, Javier Gassó y Jaime Iglesias, profundizando en el debate con su visión desde la acción humanitaria multilateral y española. El escrito de Manel Gorrioz reviste también un interés especial, por cuanto ha sido precisamente Cruz Roja, la organización pionera en la utilización de la noción de diplomacia humanitaria, con la que describen el conjunto de actividades que desarrollan en el ejercicio de sus funciones. Finalmente, cierra esta obra, el trabajo de Cristina Churruca que aporta una visión adicional, la de la diplomacia humanitaria de acompañamiento, esto es, cómo enmarca en esta perspectiva la labor desarrollada en el acompañamiento de los desplazados y refugiados en la frontera Sur de España.

Igual que cuando, en 2017, organizamos el Seminario internacional sobre *Agua, recurso natural limitado*<sup>2</sup>, somos conscientes de que nuevamente han quedado temas sin tratar y muchos interrogantes. El debate sobre la diplomacia humanitaria es relativamente reciente y requiere aún de consensos para facilitar una aproximación común. Ello precisamente nos lleva a valorar como una contribución altamente positiva esta publicación en la medida en que contribuye a esclarecer algunos puntos, destaca aspectos problemáticos y pone de manifiesto las diferentes interpretaciones que se plantean.

Laura HUICI SANCHO

<sup>2</sup> Resultado de este Seminario es la obra colectiva, A. M.<sup>a</sup> BADIA MARTÍ (dir.) y L. HUICI SANCHO (coord.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Barcelona, Marcial Pons, 2018.

## Prólogo

El término «diplomacia» se enmarca dentro de las Relaciones Internacionales y, en concreto, se refiere tradicionalmente a las relaciones entre los Estados. Por lo que se refiere a la materia, estas relaciones no están sometidas a limitaciones, salvo las que podrían derivarse de algunas políticas estatales determinadas, por tanto, dependientes de posicionamientos políticos y, como no puede ser de otra manera, también sometidas al Ordenamiento Jurídico Internacional.

Las relaciones diplomáticas disponen de regulación jurídica específica y muy consolidada en el ordenamiento jurídico interno e internacional. Disponemos de convenios que son fruto de la codificación y desarrollo progresivo, elaborados por la Comisión de Derecho Internacional<sup>1</sup>. El marco normativo se refiere a las personas, que actuarán en representación del Estado o sus nacionales en el exterior, estableciendo sus derechos y obligaciones y delimitando sus relaciones ante el Estado acreditante y el Estado receptor. Entiendo que, en el personal diplomático, concurre la representación entre sujetos de Derecho internacional de aquí las disposiciones referentes a privilegios e inmunidades.

Las actividades del personal diplomático están dirigidas al fomento del conocimiento mutuo entre Estados, a participar en los procedimientos de arreglo pacífico de controversias y a tratar temas de interés común de los entes representados. En síntesis, el marco descrito se refiere tanto a personas como acciones, y engloba tanto las relaciones bilaterales entre Estados, como las que se realizan en el seno de las Organizaciones Internacionales, la conocida como diplomacia multilateral. En esta última, la libertad de acción de los representantes de los Estados, está pactada de antemano en el Tratado Constitutivo, los acuerdos de Sede (de disponer de más de una Sede), los convenios sobre privilegios e inmunidades de los Estados miembros y, como no, en los reglamentos internos de los

<sup>1</sup> Convenio sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961, Convenio sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963 y Convenio sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, 14 de marzo de 1975.

órganos en que se negocia y se conforma la voluntad de la Organización internacional.

Este contexto de Relaciones Diplomáticas tiene frente a él tres grandes retos o un triple reto:

a) Una situación de globalización, cuya virtualidad reside en actuar al margen de las fronteras estatales, independientemente del tema. Ello conduce a un incremento de los actores que participan en la sociedad internacional, derivado en parte, pero no solo, de la pérdida de centralidad del Estado en la toma de decisiones y en la búsqueda de cómo articular su gobernanza.

b) Una agenda internacional plagada de temas globales de dimensión transversal e interrelacionados.

c) El efecto de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Ante este panorama, desde diferentes ámbitos académicos, diplomáticos y en el seno de las organizaciones internacionales, gubernamentales y no-gubernamentales, se plantea la necesidad de formular la existencia de nuevas diplomacias públicas, no ceñidas a los Estados, ya que estamos en un mundo de diplomacias plurales. La postura que tiene mayor incidencia es centrarse en la gobernanza de los temas que preocupan y requieren de varios actores. Las nuevas diplomacias públicas se concretan en calificar el término diplomacia con complementos adjetivos: diplomacia del agua, diplomacia económica, diplomacia de la ciencia y la tecnología y la diplomacia humanitaria, entre otras que pueden surgir.

A los efectos de nuestro estudio, nos centramos en la denominada diplomacia humanitaria y, para llevarlo a término, partimos de dos cuestiones. En primer lugar, nos preguntamos si existe un marco conceptual que sustenta el término «diplomacia humanitaria» y, en segundo lugar, tomamos la acción humanitaria, desde la perspectiva de la práctica que consiste en prestar la asistencia humanitaria usualmente en el terreno, como el punto determinante de nuestro planteamiento. Dicho con otras palabras, nos interesa saber, si la acción humanitaria de emergencia, dando respuesta a la acción del hombre o de la naturaleza, es la que lleva a la conveniencia de formular la noción de diplomacia humanitaria y cómo esta noción se está configurando.

La primera cuestión reside, pues, en si puede considerarse a la denominada «diplomacia humanitaria» como un concepto nuevo, que responde a un marco conceptual propio, con contornos definidos y la exigencia de habilidades específicas para llevarla a cabo. Así, para poder contestar, nos preguntamos si estamos ante un concepto autónomo, o bien si estamos ante un proceso de adaptación de la diplomacia tradicional, esto es si, en puridad, es un proceso que afecta a toda actividad humana y que debe asumirse, en un momento de cambio, para poder responder y cumplir con las funciones que le son propias.

La segunda cuestión planteada, consiste en estudiar la práctica internacional en materia de «diplomacia humanitaria». Interesa conocer si hay posicionamiento sobre la misma en las cancillerías, en los órganos de las Organizaciones internacionales, en la práctica de las Organizaciones no gubernamentales internacionales y por parte de la doctrina. En este contexto, el elemento central es abordar la cuestión desde los principios y las normas del Derecho internacional humanitario y, por tanto, del objetivo de proteger a las víctimas y a los que les prestan la asistencia. En esta esfera, es un referente la Resolución 2286 (2016) del Consejo de Seguridad, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados, de 3 de mayo.

Ambas visiones son complementarias y, en ningún caso, excluyentes. Por tanto, deben considerarse ambas en su correcto sentido. Prueba de ello es que, al margen de las aportaciones de cada uno de los participantes en esta obra, ya sean diplomáticos en ejercicio, miembros de institutos reconocidos internacionalmente, Cruz Roja, academia..., el elemento central de reflexión es el mismo, como se ha señalado, la protección de las víctimas y, en consecuencia, a los que les prestan esta protección. Para ello, partiendo de literatura científica, se exponen prácticas concretas, de entre las que destaca, la contribución de la Cruz Roja.

El trabajo realizado nos coloca frente la vigencia del Derecho internacional humanitario y la capacidad de control por el prevista, aún sin explorar, para contribuir a su eficacia. Están llamados a ello todos, sin excluir ningún actor. En resumen, creo que puede afirmarse, que las nuevas realidades y retos de la sociedad internacional requieren, tanto de la diplomacia clásica, como de los elementos que aporta la diplomacia humanitaria, como concepto y actividad, para cumplir los objetivos que se plantean. Con todo, esta realidad se configura con elementos sobre los que se debe continuar estudiando, al tratarse de un tema todavía en proceso de concreción.

Ana M.<sup>a</sup> BADIA MARTÍ

## Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja.
COHAFA	Consejo de la Unión Europea que sigue los asuntos humanitarios.
CSNU	Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
GHD	Buena Donación Humanitaria.
HAS	Segmento Humanitario del ECOSOC.
HLWG	Grupo de Contacto humanitario.
IECAH	Instituto de Estudios de Conflicto y Acción Humanitaria.
MAEUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
MEI-UB	Máster en Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona.
NHE	Norma Humanitaria Esencial.
OAH	Oficina de Acción Humanitaria .
OCHA	Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
SJM	Servicio Jesuita de Migrantes.
SJR	Servicio Jesuita de Refugiados.
UNHRD	Grupo de Amigos de la red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNRWA	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.
USAID	Agencia estadounidense de Desarrollo Internacional.
WHS	Cumbre Humanitaria Mundial.

## Relación de autores\*

**Ana M.<sup>a</sup> Badia Martí:** Catedrática de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona.

**Rafael Casado Raigón:** Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Córdoba.

**Noé Cornago Prieto:** Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco.

**Cristina Churruca Muguruza:** Profesora e investigadora en el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

**Javier Gassó Matoses:** Subdirector General de Naciones Unidas, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

**Manel Górriz Martínez:** Director, Departamento de Cooperación Internacional, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Española en Catalunya.

**Laura Huici Sancho:** Profesora de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona.

**Jaime Iglesias Sánchez-Cervera:** Jefe de la Unidad de Evaluación y Prevención, Oficina de Ayuda Humanitaria, Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo.

**Francisco Rey Marcos:** Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

---

\* Los autores se referencian con el cargo que ocupaban en el momento en que entregaron sus contribuciones a la presente obra, tras la celebración de la Jornada de 11 de mayo de 2018.

## Transformaciones en la diplomacia tradicional

Rafael CASADO RAIGÓN\*

1. Distintos factores, como el aumento espectacular del contenido de las relaciones internacionales y del Derecho internacional, y, en general, una sociedad internacional como la contemporánea, interdependiente, heterogénea, fragmentada y compleja, predominantemente estatal pero en la que las organizaciones internacionales intergubernamentales han pasado a constituir un elemento esencial de su estructura, explican las transformaciones que se han venido produciendo en la diplomacia tradicional (la de las embajadas tradicionales, la bilateral de Estado a Estado y limitada básicamente a aspectos políticos). Estos cambios se han experimentado, en primer lugar (y lógicamente), en el contenido (en los ámbitos, en las materias que son objeto) de las relaciones diplomáticas; en segundo lugar, en las *personas*, esto es, en los órganos, instituciones o entidades (*sujetos*) que participan de la acción exterior del Estado; en tercer lugar, en la frecuencia, continuidad y simultaneidad de las nuevas (y de las *viejas*) relaciones; y, en fin, en los escenarios en los que se desarrollan y desenvuelven. Dan testimonio de estas transformaciones, en particular, recientes leyes españolas adoptadas en 2014 y 2015. Me refiero a la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado<sup>1</sup>, a la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>2</sup>, y a la Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España<sup>3</sup>.

2. La Ley 2/2014 dedica sus arts. 14 a 33 (capítulo II del título I) a los *Ámbitos de la Acción Exterior del Estado*, entre los que enumera la que

---

\* Este escrito contiene, en lo esencial, la conferencia de su autor, el 9 de enero de 2019, en la inauguración del segundo semestre del curso 2018-2019 del Máster en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona.

<sup>1</sup> BOE de 26 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> BOE de 28 de noviembre de 2014.

<sup>3</sup> BOE de 28 de octubre de 2015.

se desarrolla en materia de defensa, de derechos humanos, en materia tributaria y aduanera, de justicia, de seguridad pública y asuntos de interior, en materia económica, financiera y de apoyo a la internacionalización de la economía española, en materia de investigación, desarrollo e innovación, en materia de empleo y seguridad social, en materia de emigración e inmigración, en materia de cooperación para el desarrollo, en materia cultural, educativa, de deporte, de turismo, en materia agraria, alimentaria, pesquera y medioambiental, en materia de cambio climático, de salud, de energía y en materia de infraestructuras, transporte y vivienda. Es decir, los ámbitos de la acción exterior, el contenido de las relaciones diplomáticas (entendidas estas en un sentido amplio), han experimentado una gran ampliación, sin perjuicio de que la institución diplomática siga teniendo como primera y principal función, base para el ejercicio de todas las demás, la de la representación, como se deduce de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas (art. 3), que, no obstante su denominación, regula la diplomacia permanente y se aplica a las relaciones entre Estados. Pero este instrumento ya fue consciente de que dichas relaciones puedan abarcar ámbitos de todo orden posible cuando establece que una de las funciones de la misión diplomática consiste en «fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor». Estas múltiples actividades han dado lugar a que, hoy, la *embajada* sea muy compleja orgánicamente, ya que también forman parte de ella personas que no son diplomáticos (personal técnico especializado) pero que gozan del estatuto diplomático<sup>4</sup>.

3. Como indicábamos, también se han producido cambios en las *personas* que intervienen en las relaciones diplomáticas, esto es, en los órganos, instituciones o entidades (*sujetos*) que participan de la acción exterior del Estado. No solo los agentes diplomáticos y, por supuesto, el jefe del Estado, el presidente del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores, sino también otros órganos constitucionales, centrales, autonómicos y locales actúan y se proyectan en el exterior en el ejercicio de sus propias competencias. Para la Ley 2/2014 son igualmente *sujetos* de la Acción Exterior del Estado los otros ministros del Gobierno (y sus departamentos ministeriales), las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local y los organismos públicos, las sociedades estatales, fundaciones y entidades consorciadas<sup>5</sup>. Pero estos otros *sujetos*, aunque desarrollen una muy intensa acción exterior, no tienen competencia en *Política Exterior*, cuya dirección corresponde en exclusiva al Gobierno en virtud del art. 97 de la Constitución española. Compete al ministro de Asuntos Exteriores, en el marco de la su-

<sup>4</sup> Véase el art. 45 de la Ley 2/2014.

<sup>5</sup> Véanse los arts. 4 a 13 (capítulo I del título I) de la citada Ley 2/2014.

perior dirección del Gobierno y de su presidente, planificar y ejecutar la Política Exterior del Estado, amén de coordinar la Acción Exterior y el Servicio Exterior del Estado<sup>6</sup>, de ahí que las actividades que realicen en el exterior esos otros sujetos deben *adecuarse* a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior fijados por el Gobierno, como se dispone expresamente para las Comunidades Autónomas.

Esta multiplicidad de *sujetos*, no obstante, suscita en el interior de los Estados un grave problema del que ya se hizo eco el profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo hace cerca de treinta años<sup>7</sup>, el de la unidad de la acción exterior. Como señaló entonces, el problema, desde un punto de vista jurídico, no es especialmente difícil, ya que las normas al respecto (p. ej., los arts. 149.1.3 y 97 de la Constitución española) parecen claras, pero los hechos —afirmaba— resultan muchas veces rebeldes al Derecho y muestran tanto las pretensiones de las Comunidades Autónomas a un determinado protagonismo en las relaciones exteriores, como las apetencias de Ministerios distintos del de Asuntos Exteriores de practicar sus *propias* relaciones internacionales, dando origen a dificultades y problemas de coordinación cuya solución práctica no siempre es fácil.

Parecen claros los límites que, a las actuaciones *exteriores* de las Comunidades Autónomas españolas, establece la Ley 2/2014, porque, en su virtud<sup>8</sup>, no podrán comportar, en ningún caso, la asunción de la representación del Estado, la celebración de tratados internacionales con otros Estados o con organizaciones internacionales, la generación, directa o indirecta, de obligaciones o responsabilidades internacionalmente exigibles al Estado, ni incidir o perjudicar la Política Exterior que dirige el Gobierno. Sin embargo, ello no es óbice para que las Comunidades Autónomas puedan establecer oficinas para su promoción exterior (también comercial), intervenir o participar en tratados que celebre España y que afecten a sus competencias o intereses o, incluso, celebrar *directamente* lo que hoy se denominan «acuerdos internacionales administrativos», pero siempre, todo ello, en la observancia de los límites mencionados. Así, del establecimiento de las oficinas informará previamente el Ministerio de Asuntos Exteriores teniendo en cuenta, en particular, el principio de unidad de acción en el exterior<sup>9</sup>. Por su lado, la *participación* de las Comunidades Autónomas en tratados celebrados por España y que está prevista en diferentes Estatutos de Autonomía (participación que se traduce en la capacidad de proponer al Gobierno la apertura de negociaciones, en el derecho a ser informadas de los actos de celebración

<sup>6</sup> Art. 6.5 de la Ley 2/2014.

<sup>7</sup> J. A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho internacional público. Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 243.

<sup>8</sup> Art. 11.3.

<sup>9</sup> Es significativo que la Ley 2/2014 (art. 12.4) advierta que la instalación de estas oficinas dentro de los locales del Servicio Exterior del Estado no comporta en *ningún caso* «la aplicación a dichas oficinas de la normativa internacional, especialmente la recogida en las Convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares».

de los tratados y a remitir al Gobierno las observaciones que estimen convenientes y en la facultad de solicitarle que representantes autónomos participen en las delegaciones negociadoras españolas)<sup>10</sup> está *desprovista*, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, «de efectos lesivos para la competencia estatal derivada del art. 149.1.3 de la Constitución española»<sup>11</sup>. En fin, esos efectos lesivos tampoco se plantean, al menos teóricamente, con los llamados *acuerdos internacionales administrativos*. Para la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>12</sup>, estos *acuerdos*, que ejecutan y concretan un tratado internacional «cuando el propio tratado así lo prevea», tienen *carácter internacional* pero *no son constitutivos de tratados* no obstante estar *regidos por el Derecho internacional* (¡buen galimatías!)<sup>13</sup>.

4. Son muchos, por tanto, los órganos e instituciones del Estado que, de una manera u otra, intervienen en las relaciones internacionales, pero solo el jefe del Estado, el presidente del Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores tienen competencias directamente atribuidas por el Derecho internacional para comprometer al Estado mediante tratados o actos unilaterales sin necesidad de presentar plenos poderes; tampoco credenciales como representantes del mismo en los distintos foros y reuniones internacionales. Lo importante, en todo caso, es que estos tres órganos que, con distintos matices, gozan de un *ius representationis omnimoda*, participan en la actualidad con una mayor intensidad y frecuencia que en el pasado en las relaciones internacionales<sup>14</sup>, hecho que no podía escapar a la reglamentación del Derecho<sup>15</sup>. Son normas consuetudinarias del Derecho internacional general las que les reconocen un estatuto de privilegios e inmunidades. De estas normas toma expresamente nota la Convención sobre las Misiones Especiales de 1969 al disponer<sup>16</sup> que dichas personas, «cuando participen en una misión especial del Estado que envía, gozarán en el Estado receptor o en un tercer Estado, además de lo que otorga la presente Convención, de las facilidades y de los privilegios e inmunidades reconocidos por el Derecho internacional». Deben ser bien recibidas a este respecto las disposiciones (arts. 21 a 29) que la Ley Orgánica española 16/2015, citada más arriba, dedica a los «privilegios e inmunidades del jefe del Estado, el jefe de Gobierno y el ministro de Asuntos Exteriores del Estado extranjero».

<sup>10</sup> Estas modalidades de participación están contempladas expresamente en la Ley 25/2014 de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (arts. 49 a 51).

<sup>11</sup> Sentencia 31/2010, de 28 de junio. *BOE* núm. 172, de 16 de julio de 2010, p. 370.

<sup>12</sup> Véanse sus arts. 2.b), 38 a 42 y 52. Igualmente el art. 11.4 de la Ley 2/2014. También se prevé en estas leyes que las Comunidades Autónomas, entre otros, puedan celebrar «acuerdos internacionales no normativos», que «no constituyen fuente de obligaciones internacionales ni se rigen por el Derecho internacional».

<sup>13</sup> Véase R. CASADO RAIGÓN, *Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 2017, p. 178.

<sup>14</sup> Véase J. A. DE YTURRIAGA BARBERÁN, *Los órganos del Estado para las relaciones exteriores. Compendio de Derecho Diplomático y Consular*, 21 Madrid, Colección Escuela Diplomática, 2015, pp. 84 y ss.

<sup>15</sup> J. A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho internacional...*, *op. cit.*, p. 243.

<sup>16</sup> Art. 21.2.

Cambios también, de esta manera, en la frecuencia o continuidad de las relaciones diplomáticas, como pone de manifiesto, en general, la institución de la misión especial, una diplomacia *ad hoc*, coyuntural, *tan antigua como los pueblos mismos*, pero hoy enormemente revitalizada, a lo que ha contribuido, sin duda, la interdependencia del mundo actual y la necesidad de cooperar que esta conlleva, pero también el desarrollo de los medios de transporte. Siendo incontables las misiones especiales desplegadas en un momento dado por el mundo, las mismas están caracterizadas por su temporalidad, por el cometido determinado que persiguen, por el carácter representativo que tienen del Estado y por la necesidad de que su envío cuente previamente con el consentimiento del Estado que la recibe (o receptor).

Además de hacerlo de manera incesante, la actividad diplomática se despliega de manera simultánea, ya que, como ha escrito el profesor Eduardo Vilariño, se actúa por medio de las diferentes formas de diplomacia *ad hoc*, ya sea en el ámbito bilateral (la de la diplomacia *directa* y las misiones especiales), ya sea en el ámbito multilateral, esto es, «la diplomacia de conferencia y la diplomacia parlamentaria en las organizaciones internacionales». Ahora bien, y como advierte el profesor Vilariño, la diplomacia permanente sigue manteniendo su valor y ampliando su red, pues, aunque haya perdido protagonismo en algunas de sus funciones tradicionales, como en la de la negociación de tratados, «ha ganado importancia para el ejercicio de la función de observación e información y se hace particularmente útil para que, a través de su acertada gestión, la acción de las otras formas de diplomacia se produzca en el momento más oportuno y con la máxima eficacia, lo que viene a convertirla en la diplomacia básica»<sup>17</sup>.

5. Y cambios, finalmente, en los escenarios en los que las relaciones diplomáticas se desenvuelven, escenarios que no solo tienen un carácter bilateral, sino, sobre todo, multilateral o plurilateral. Sin perjuicio de la más antigua diplomacia multilateral (*ad hoc*) que se despliega en las conferencias diplomáticas convocadas por uno o más Estados, que siempre es posible, la más relevante hoy día es la que se desarrolla en el marco de las organizaciones internacionales, entidades que aseguran la permanencia de la cooperación entre los Estados. Dos modalidades de esta última deben distinguirse: de un lado, la que tiene un carácter temporal, *ad hoc*, esto es, la que se ejerce a través de las delegaciones (estatales, principalmente) enviadas a órganos de las organizaciones internacionales o a conferencias convocadas por ellas o bajo sus auspicios; de otro, la que tiene un carácter permanente, esto es, la que se desenvuelve a través de las funciones que llevan a cabo las misiones permanentes que los Estados establecen ante las organizaciones internacionales, si las reglas de las mismas lo permiten<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> E. VILARIÑO PINTOS, *Curso de Derecho diplomático y consular*, Madrid, Tecnos, 2018, p. 70.

<sup>18</sup> Art. 5 de la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal.

A diferencia de lo que ocurre en la bilateral entre Estados, esta diplomacia multilateral afecta a sujetos de Derecho que no tienen la misma naturaleza o que no se sitúan en la dialéctica Estado acreditante/Estado receptor, caracterizándose por la *triangularidad* (en expresión del embajador José A. de Yturriaga)<sup>19</sup>, esto es, por la existencia de tres tipos de intereses que es necesario conciliar, los de la propia organización internacional, los del Estado que envía la misión o la delegación y los del Estado de sede, huésped o anfitrión de la organización, conferencia o reunión. Esta *triangularidad* y, especialmente, la posición del *tercero en discordia* (el Estado huésped), es la causa, como veremos, de que no esté en vigor la Convención de Viena de 1975 sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal, inspirada en gran parte en la Convención de 1961 sobre relaciones diplomáticas y en la Convención de 1969 sobre las misiones especiales. Actualmente (desde 2008) cuenta con 34 Estados contratantes, entre los que no se incluyen (con alguna excepción menor) los Estados en cuyos territorios tienen su sede las organizaciones internacionales universales más importantes: Estados Unidos, Suiza, Austria, Francia o, entre otros, España. Este hecho es enormemente significativo, pues, sin la participación del Estado de sede, la Convención no sería operativa (no se aplicaría)<sup>20</sup> respecto de la organización de que se trate.

Para estos y otros Estados de sede (cuyo concurso es esencial para el reconocimiento de los privilegios e inmunidades), los aspectos más controvertidos de la Convención de 1975 son los referidos, precisamente, a los privilegios e inmunidades que reconoce, que (según ellos) no tienen como contrapartida los poderes de control que en las convenciones de 1961 y 1969 se otorgan al Estado receptor, *v. gr.*, sobre el propio establecimiento de la misión, sobre el nombramiento del jefe de la misma o en relación a la posible declaración de persona *non grata* de las personas que gozan de esas prerrogativas. Creo que son exageradas las críticas o los celos. Por pura lógica, el establecimiento de la misión no debe estar supeditado al consentimiento del Estado de sede, lo que, en otro caso, supondría un inconcebible derecho de veto. Así, ante el intento del Gobierno de los Estados Unidos en 1988 de cerrar la misión de la OLP ante las Naciones Unidas, un tribunal de Nueva York denegó la autorización para proceder a ese cierre al entender que vulneraba el propio Acuerdo entre la ONU y Estados Unidos relativo a la sede de la organización<sup>21</sup>, acuerdo<sup>22</sup> que no prevé que el establecimiento de la misión esté supeditado al consentimiento del Estado de sede. En cuanto al nombramiento del jefe de la misión, la Convención de 1975 no contempla el *placet* por parte del

<sup>19</sup> J. A. DE YTURRIAGA BARBERÁN, *Los órganos del Estado para las relaciones...*, *op. cit.*, p. 300.

<sup>20</sup> Art. 2.1 de la Convención.

<sup>21</sup> Recogido de A. REMIRO BROTONS *et al.*, *Derecho internacional*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 771.

<sup>22</sup> Dicho Acuerdo de sede fue suscrito en 1947. Véase la Resolución 169 (II), de 31 de octubre de 1947, de la Asamblea General.

Estado huésped, solo la transmisión de las correspondientes credenciales a la organización internacional. Aunque en algún caso, como en el del acuerdo de sede mencionado, pudiera entenderse que es necesario el beneplácito del Estado de sede, la práctica de la organización se limita a exigir que el Estado que envía comunique a su secretario general, y este a su vez, al Estado huésped, la designación del representante<sup>23</sup>. En cambio, aunque la Convención de 1975 no hace referencia *eo nomine* a la declaración de *non grata*, prevé que las personas que gozan de privilegios e inmunidades deben observar límites a sus funciones (respeto de las leyes del Estado huésped y no injerencia en los asuntos internos de este Estado) y que, en caso de infracción grave y manifiesta, el Estado que envía o renuncia a su inmunidad o retira a la persona afectada, sin perjuicio de que el Estado huésped *adopte las medidas que sean necesarias para su propia protección*<sup>24</sup>. A buen entendedor, pocas palabras bastan<sup>25</sup>. De hecho, distintos acuerdos de sede (ONU, OEA) reconocen a ese Estado la facultad de acudir al «procedimiento usual aplicable a los enviados diplomáticos» *tradicionales* para requerir a cualquier persona que goce de privilegios e inmunidades que salga del territorio nacional, si bien esta facultad (declaración de persona *non grata*) se condiciona a la previa consulta con el Estado que envía.

No contándose con un instrumento convencional en vigor, el cual, en el supuesto de que lo estuviera (el de 1975), no sería aplicable (al menos por vía convencional) a la representación de los Estados en sus relaciones con organizaciones internacionales regionales (o *particulares*) y, obviamente, a las conferencias y reuniones internacionales organizadas al margen de las organizaciones internacionales, el estatuto de las misiones permanentes y de las delegaciones se encuentra diseminado en fuentes de distinta procedencia, tanto internas como internacionales: legislación interna del Estado de sede o anfitrión (caso de España con su Ley Orgánica 16/2015, de 27 de octubre, sobre privilegios e inmunidades de los Estados extranjeros, las Organizaciones Internacionales con sede u oficina en España y las Conferencias y Reuniones internacionales celebradas en España), acuerdos de sede celebrados entre la organización y el Estado huésped, acuerdos específicos (bilaterales) celebrados o entre el Estado que envía la delegación y el Estado en cuyo territorio tiene lugar la conferencia, o entre este último y la organización que la auspicia, o los convenios sobre privilegios e inmunidades de las propias organizaciones internacionales (Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, Convención sobre privilegios e inmunidades de los organismos especializados de las Naciones Unidas o Protocolo núm. 7 sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea).

<sup>23</sup> Véase J. PÉREZ DE CUÉLLAR, *Manual de derecho diplomático*, México, 1997, pp. 171-173.

<sup>24</sup> Art. 77.

<sup>25</sup> *Vid.* C. PHILIPPE, «La Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel», en *Simbolae Garcia Arias (Estudios de Derecho Internacional)*, Zaragoza, 1973-1974, p. 467.

6. Más allá de las transformaciones de la diplomacia que hemos puesto de relieve, las relaciones diplomáticas, se manifiesten en la modalidad en la que se manifiesten, siguen teniendo una importancia capital para el mantenimiento de las relaciones de coexistencia y cooperación («de las buenas relaciones entre los Estados») en un mundo tan interdependiente como el de hoy. Son palabras de la Corte Internacional de Justicia<sup>26</sup> con motivo del asunto de los rehenes americanos en Irán (asunto del *personal diplomático y consular de los Estados Unidos de América en Teherán*), el más grave atentado al Derecho diplomático producido en la historia moderna y contemporánea. Alguna doctrina coetánea vio en este asunto un enfrentamiento entre el principio de la inviolabilidad de los locales diplomáticos y el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, lo que llevó a propugnar la necesidad de reelaborar las Convenciones de Viena a fin de sopesar más claramente los derechos del Estado receptor a la independencia política y los derechos del Estado acreditante a la seguridad diplomática<sup>27</sup>. En el primer artículo que escribí (año 1982)<sup>28</sup>, recién comenzada la carrera universitaria, me posicioné en contra de esta opinión. Con independencia de que los hechos me hayan dado la razón, lo importante es que el Derecho diplomático suministra al Estado receptor los mecanismos de defensa necesarios contra las actuaciones ilícitas de los miembros de las misiones diplomáticas. Como dijo la Corte en su Sentencia de 24 de mayo de 1980, las reglas del Derecho diplomático constituyen un régimen jurídico completo en sí mismo<sup>29</sup>, enunciando derechos y obligaciones tanto para el Estado acreditante como para el Estado receptor. También —añadiría— para el Estado de sede de la organización.

<sup>26</sup> ICJ Reports 1979, p. 19, e ICJ Reports 1980, p. 42, par. 91.

<sup>27</sup> R. FALK, «The Iran Hostage Crisis: Easy Answers and Hard Questions», en *American Journal of International Law*, 1980, pp. 411-417.

<sup>28</sup> R. CASADO RAIGÓN, «Tribunal Internacional de Justicia. Asunto del personal diplomático y consular de los Estados Unidos de América en Teherán (*Estados Unidos de América c. Irán*). Sentencia de 24 de mayo de 1980», en *Cuadernos de Derecho Internacional*, núm. 1, 1983, pp. 19-20.

<sup>29</sup> ICJ Reports 1980, p. 40, par. 86.

## Repensar la diplomacia humanitaria

Noé CORNAGO PRIETO

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL IMPULSO HUMANITARIO EN EL ORIGEN DE LA DIPLOMACIA.—3. LA NUEVA DIPLOMACIA HUMANITARIA.—4. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

En el momento presente, asistimos a un proceso de adaptación acelerada del viejo sistema diplomático, entendido como el sistema de relaciones formales entre Estados a través de sus representantes oficiales, a los imperativos de una nueva realidad internacional. Imperativos que afectan, por un lado, a las necesidades de integración sistémica o funcional a escala global y regional —en ámbitos tales como la gobernanza de la economía política global, los transportes y las comunicaciones, o los nuevos problemas tecnológicos, medioambientales, demográficos y de seguridad—; y por otro, a los desafíos normativos de una nueva forma de integración social transnacional, en un nuevo contexto en el que las expectativas de justicia, bienestar, reconocimiento, participación y dignidad, se multiplican atravesando las fronteras y parecen desbordar las capacidades de los Estados para afrontar esa nueva realidad.

Ese complejo proceso de adaptación se manifiesta, por un lado, en la modificación acelerada de las formas de la diplomacia oficial, con el desarrollo de nuevos instrumentos y formas de acción, tales como la diplomacia digital y la diplomacia pública, y por otro, en la proliferación de diversas formas de diplomacia no estatal, tales como, entre otras, las llamadas diplomacias ciudadana, corporativa, científica, o la propia diplomacia indígena, que se muestran también capaces de influir en mayor o menor medida en el medio internacional. Esa transformación de la diplomacia responde a una nueva situación de creciente pluralismo y complejidad social global en la que nuevos agentes sociales reclaman, con mayor o menor fortuna y legitimidad, el derecho a jugar sus propias cartas en el medio internacional, desbordando las prácticas, institucio-

nes y discursos de la diplomacia tradicional y cuestionando, tanto su eficacia funcional, como su fundamento normativo último: el principio de representación, desafiando de ese modo la pretensión de la diplomacia oficial de encapsular toda esa complejidad social en un sistema diplomático que se forjó como sistema de relaciones entre Estados.

Es, en ese contexto, en el que emerge el concepto, algo impreciso, de «diplomacia humanitaria», cuya utilización se ha ido generalizando en las últimas décadas<sup>1</sup>. Sin embargo, las aproximaciones más comunes a la nueva diplomacia humanitaria parecen ignorar que el surgimiento mismo de la diplomacia, desde tiempos remotos, y su evolución a lo largo del tiempo, no pueden entenderse sin hacer referencia a las formas más extremas del sufrimiento humano, tanto en tiempos de guerra, como en tiempos de paz. Por un lado, la concepción restringida de la diplomacia humanitaria, como básicamente un sistema de coordinación técnica y logística<sup>2</sup>, ignora que la diplomacia entendida en un sentido más amplio, como práctica social, constituye una de las expresiones más completas que nos ofrece la historia sobre la capacidad humana para institucionalizar un sistema estable de relación entre comunidades políticas, a partir del reconocimiento mutuo de la necesidad de coexistir y la voluntad de escapar a los horrores de la guerra<sup>3</sup>. Por otro lado, la concepción más inclusiva, con su énfasis en los elementos propiamente políticos por encima de los estrictamente técnicos, no puede dejar de señalar, desde una perspectiva crítica, que la diplomacia humanitaria, en la que concurren actores públicos y privados con intereses muy dispares, constituye en cierto modo la continuación de la guerra por otros medios<sup>4</sup>.

Partiendo de esta consideración, este trabajo tiene como objetivo plantear la oportunidad de una reconsideración a fondo del tratamiento que la noción de «diplomacia humanitaria», y las prácticas que le son asociadas, vienen recibiendo, tanto en el mundo académico, como en la práctica profesional, en el seno del servicio exterior de los Estados, las agencias y programas multilaterales, las ONG, los expertos consultores y las empresas que, a la vista de las oportunidades de negocio, han sabido posicionarse en este campo.

<sup>1</sup> Véanse L. MINEAR y H. SMITH (eds.), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*, Tokyo-New York-Paris, United Nations University Press, 2007; J. EGELAND, «What Is Humanitarian Diplomacy?», en A. F. COOPER, J. HEINE y R. THAKUR (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 352-368; E. ROUSSEAU y A. SOMMO, «La diplomatie humanitaire», en T. BALZACQ, F. CHARILLON y F. RAMEL (eds.), *Manuel de Diplomatie*, Paris, SciencesPo, 2018, pp. 291-306.

<sup>2</sup> Véanse K. L. JACOBSEN, *The politics of humanitarian technology: good intentions, unintended consequences and insecurity*, Abingdon, Routledge, 2015; T. SCOTT-SMITH, «Humanitarian neophilia: the “innovation turn” and its implications», en *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 12, 2016, pp. 2229-2251.

<sup>3</sup> O. J. SENDING, «Diplomats and Humanitarians in Crisis Governance», en O. J. SENDING, V. POULIOT e I. B. NEUMANN (eds.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 256-283.

<sup>4</sup> M. DUFFIELD, «Governing the borderlands: decoding the power of aid», en *Disasters*, vol. 25, núm. 4, 2001, pp. 308-320.

Para ello procederemos en tres tiempos. En el *primero*, de carácter retrospectivo, queremos mostrar como el impulso humanitario está presente desde los orígenes más remotos de la diplomacia, y como ese pasado, hoy olvidado, no solamente está en la base de la creación misma del sistema diplomático —con las prácticas, instituciones y discursos que le son característicos—, sino que de igual modo que fue clave para la configuración histórica del moderno orden político internacional interestatal, lo está siendo igualmente en el momento de su reconfiguración actual. En el *segundo*, y en línea con algunas aportaciones recientes a este debate<sup>5</sup>, se presentan y discuten brevemente las implicaciones que esta comprensión socio-histórica, de la dimensión humanística de la diplomacia que proponemos, presenta para un entendimiento a su vez renovado de lo que la llamada «diplomacia humanitaria» pueda ser. Finalmente, a modo de conclusión, se ofrecen algunas reflexiones sobre el modo en que la diplomacia humanitaria está, de hecho, sirviendo ya de experiencia piloto para la transformación de la diplomacia en general.

## 2. EL IMPULSO HUMANITARIO EN EL ORIGEN DE LA DIPLOMACIA

Aunque rara vez se hace referencia a ello, el surgimiento histórico de las primeras formas de diplomacia respondió a la necesidad de vencer el asombro y la desconfianza mutua que suscita el descubrimiento de la diferencia y los imperativos de la coexistencia entre diversas comunidades políticas. Las formas primigenias de diplomacia emergen, de ese modo y con carácter universal, en todas las grandes tradiciones civilizatorias, como resultado de la voluntad de escapar de los horrores de la guerra, mediante el establecimiento de cauces para la comunicación y la construcción de confianza, que pudieran sentar las bases para la colaboración duradera, basadas en el interés mutuo por asegurar el acceso a las necesidades más perentorias, escapando así de los horrores de la guerra, el hambre y la enfermedad. La combinación de ese impulso original y su adaptación constante a las necesidades siempre cambiantes del entorno y la tecnología, junto con la evolución de los sistemas políticos y de las formas de gobierno hacia formas cada vez más complejas, acabó configurando, a lo largo de la historia, las prácticas, las instituciones, las técnicas, e incluso las formas del discurso, que hoy nos parecen características de la diplomacia, como un sistema diferenciado, a través del cual los Estados se relacionan entre sí, tanto en tiempos de guerra, como en tiempos de paz, dentro de un marco universalmente compartido de civilidad<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Véase C. M. CONSTANTINOU y S. O. OPONDO, «Engaging the “ungoverned”»: The merging of diplomacy, defence and development», en *Cooperation and Conflict*, vol. 51, núm. 3, 2016, pp. 307-324.

<sup>6</sup> Sobre ello, R. NUMELIN, *The Beginnings of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations*, New York, The Philosophical Library, 1951.

Por ello, junto a su valor instrumental para asegurar la coexistencia entre comunidades políticas, la diplomacia desempeña igualmente desde tiempos remotos una importante función simbólica y comunicativa, pues es a través de esas mismas relaciones diplomáticas que las comunidades políticas establecen entre sí, que estas se reconocen mutuamente como dignas de esa interlocución tan necesaria, sobre la que se edificó lo que hoy entendemos por diplomacia y, a partir de ella, consecuentemente toda la arquitectura jurídica e institucional de la sociedad internacional. En otras palabras, más allá del contenido específico de cada relación diplomática concreta, la diplomacia debe entenderse igualmente como una instancia de socialización, civilidad, e institucionalización de la vida internacional<sup>7</sup>.

Pero es que además resulta que todas esas prácticas, instituciones, normas y técnicas, que distinguen a la diplomacia, surgieron en gran medida como resultado de una preocupación primordial que bien puede caracterizarse de *humanitaria*. Pues el impulso del que hablamos responde a una genuina interrogación sobre lo propiamente humano —ante el descubrimiento pavoroso de los horrores del hambre y de la guerra— que a lo largo de la historia generará una autocomprensión, cada vez más amplia y compartida, sobre la necesidad universal de establecer límites a la violencia entre comunidades políticas<sup>8</sup>.

Sirva como ilustración de ese impulso humanitario, inscrito en la diplomacia desde tiempos remotos, recordar que quizá la primera regla humanitaria que emergió en la antigüedad, en el mismo campo de batalla, fue la de otorgar inmunidad a aquellos que, tras el horror de la guerra, tenían por misión recoger a sus muertos para devolverlos a sus soberanos y enterrarlos con solemnidad en su propia comunidad. Fue igualmente el reconocimiento de los horrores de la guerra y la necesidad de su prevención que después surgió la inmunidad de los mensajeros, así como las primeras formas de asilo, la distinción entre combatientes y el resto de la población, o el intercambio de prisioneros, como formas elementales de compasión y reconocimiento convenido de la necesidad de limitar, de algún modo y ciertamente sin eliminarlos por completo, los muchos sufrimientos que la guerra ocasionará a lo largo de la historia de la humanidad. Aunque desafortunadamente, incluso en nuestros días, esa forma elemental, o en bruto, de compasión mutua ante el cadáver del enemigo, entre adversarios que han luchado encarnizadamente, no puede darse por supuesta, lo cierto es que aquella fue la primera forma que adoptó, dejando atrás la mera aceptación de la muerte como mero sacrificio. El reconocimiento mutuo del dolor entre comunidades políticas, sentando las bases para el reconocimiento siglos después de la igual dignidad de todos los seres humanos y la necesidad de protección de

<sup>7</sup> O. J. SENDING, V. POULIOT e I. B. NEUMANN (eds.), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

<sup>8</sup> P. RYFMANN, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte, 2016.

las víctimas ante las formas más extremas del sufrimiento, muestra a lo largo de la historia la importancia de la diplomacia como elemento de civilidad en las relaciones entre comunidades políticas<sup>9</sup>. Ese principio, no como proposición idealista, sino como compromiso de acción, explica que la diplomacia se haya configurado históricamente como un sistema pensado para facilitar la interlocución entre comunidades políticas, incluso en las condiciones más adversas, es decir, tanto en tiempos de guerra, como en tiempos de paz<sup>10</sup>.

Esos precedentes del impulso humanitario evolucionarán durante siglos, en la época de la expansión colonial europea y luego, en su retroceso, en la crisis del imperialismo, acompañado de profundas controversias doctrinales sobre los propios contornos de lo humano. El derecho de la guerra fue reformulado, de manera propiamente moderna y de acuerdo a los cambios sociales, con la creación en 1863 de Cruz Roja. Esta institución será fundamental en la actualización y desarrollo contemporáneo de esas nociones, desde entonces hasta nuestros días. Finalmente, tras las formas del dolor extremo producido por el colonialismo, el auge del totalitarismo y las nuevas tecnologías de la guerra, esa preocupación humanitaria encontrará por fin su cristalización jurídica en el Convenio de Ginebra y sus protocolos adicionales, como pilares del Derecho internacional humanitario, cuya consideración más precisa escapa a los objetivos de este capítulo. Una arquitectura jurídica que, a la manera propuesta por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), podemos entender como un «conjunto de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no, que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos (modos) y medios (armas) de hacer la guerra y que protege a las personas y los bienes afectados o que puedan resultar afectados por ella»<sup>11</sup>. Una redacción tan contenida la del propio CICR que apenas deja ver el avance mayúsculo que ese nuevo Derecho humanitario supuso para la humanidad<sup>12</sup>, frente a las formas extremas del horror, por decirlo a la manera de Tzvetan Todorov<sup>13</sup>.

Sin embargo, aunque la emergencia y desarrollo del nuevo Derecho internacional humanitario, en la segunda mitad del siglo pasado, pueden entenderse como uno de los logros supremos de la diplomacia, paradó-

<sup>9</sup> S. SOFER, *Diplomats: The Courtois of Civilization*, New York, New York University Press, 2014.

<sup>10</sup> G. R. BERRIDGE, *Embassies in Armed Conflict*, New York, Continuum, 2012.

<sup>11</sup> Definición del Derecho internacional humanitario por el CICR (disponible en [http://www.cruzroja.es/portal/page?\\_pageid=878,12647036&\\_dad=portal30&\\_schema=PORTAL30](http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647036&_dad=portal30&_schema=PORTAL30)).

<sup>12</sup> M. HARROFF-TAVEL, «The Humanitarian Diplomacy of the International Committee of the Red Cross», en *Relations internationales*, vol. 121, 2005, pp. 72-89; 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, 2011, pp. 1211-1237.

<sup>13</sup> T. TODOROV, *Face à l'extrême*, Paris, Le Seuil, 1991.

jicamente, supusieron el desplazamiento de la propia diplomacia, con sus saberes y sus formas de hacer, aprendidas a lo largo de los siglos, a los márgenes del campo humanitario. Ello como resultado de no saber conciliar las ambiciones geopolíticas de las grandes potencias y su poder militar, con el conocimiento experto que atesora el sistema multilateral y que pronto emularon en pos de la eficacia las ONG. La credibilidad de la diplomacia y de la eficacia de sus métodos se vio rápidamente cuestionada por la emergencia de un nuevo humanitarismo, no gubernamental, rápidamente profesionalizado de la mano de las grandes ONG y el ascenso al primer plano de las agencias y programas multilaterales, con sus sistemas de alerta temprana vía satélite y su compleja logística, en los que la vieja diplomacia apenas podía encajar. Pero también, porque el desarrollo del Derecho humanitario facilitó la emergencia de un nuevo idealismo jurídico, a medio camino entre el mundo académico y el activismo legal transnacional, que hizo de la exigencia de cumplimiento del Derecho humanitario su misión, de un modo incompatible con el método diplomático, poco dado a sustituir la negociación por la decisión judicial.

Esos aspectos acabaron por poner de manifiesto cuatro importantes problemas que, de nuevo paradójicamente, solo la diplomacia puede, si no resolver completamente, al menos paliar. En primer lugar, que el intervencionismo humanitario de los Estados, incluso el de los más poderosos, tiene sus límites y a menudo crea problemas incluso más graves que los que aspira formalmente a resolver<sup>14</sup>. Segundo, que la debilidad institucional y su subordinación política y financiera a los Estados impide a las organizaciones internacionales universales y regionales hacer valer su liderazgo y formas de hacer<sup>15</sup>. Tercero, que la profesionalización acelerada de la solidaridad internacional y su concentración en un número de influyentes ONG, cada vez más volcadas en el *expertise* técnico y logístico, nunca podrá resolver por sí sola las numerosas crisis humanitarias en distintos puntos de la geografía global<sup>16</sup>. Cuarto, que la concepción idealista y militante de la defensa del Derecho internacional humanitario, arrojada a la cruda y violenta realidad de la política internacional, no puede asegurar por sí sola ni en la academia ni en los tribunales, el cumplimiento de su elevada misión<sup>17</sup>, ni evitar su instrumentalización estatal, tal y como muestra con especial claridad el caso de Turquía, cuya política exterior ha hecho de la «diplomacia humanitaria», con todas las controversias que ello suscita, uno de los instrumentos más importantes de su proyección geopolítica regional<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> J. WELSH, *Humanitarian Intervention in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>15</sup> G. FOX, *Humanitarian Occupation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

<sup>16</sup> L. HEYSE, *Choosing the lesser evil: understanding decision making in humanitarian aid NGOs*, London-New York, Routledge, 2016.

<sup>17</sup> D. ZOLO, *Chi dice umanità. Guerra, diritto e ordino globale*, Torino, Einaudi, 2000.

<sup>18</sup> A. DAVUTOGLU, «Turkey's Humanitarian Diplomacy: Objectives, Challenges and Prospects», en *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41 (6), 2013, pp. 865-870;

De ese modo, es ante el reconocimiento de los límites de la política de poder, el conocimiento experto, el voluntarismo solidario, y la imaginación jurídica, y la sucesión de fracasos en la gestión de las crisis de Bosnia, Liberia, Haití, Somalia, Chad, Ruanda, Irak, Sudán, Birmania, Siria o Yemen, que la diplomacia será llamada a volver al primer plano, apenas un par de décadas después de su marginalización. Aunque lo hará de una manera algo desdibujada, en un terreno de juego que le resulta especialmente incómodo, el llamado campo humanitario, en el que una constelación de actores de naturaleza y capacidades muy diversas, e intereses a menudo enfrentados, habían impuesto ya durante las últimas décadas su heterogénea y algo caótica forma de actuar<sup>19</sup>. Un retorno cuyo alcance y límite se analizará a continuación.

### 3. LA NUEVA DIPLOMACIA HUMANITARIA

Como señalábamos al comienzo de este trabajo, el concepto de diplomacia humanitaria, en su versión actualizada, y las prácticas y formas de conocimiento experto que la sostienen, se ha ido consolidando en las últimas décadas. Aunque su contenido semántico resulta algo impreciso, su utilización se ha ido generalizando, sin que ello haya contribuido a su precisión. Inicialmente, la diplomacia humanitaria se entendía como el conjunto de actividades que llevan a cabo las organizaciones humanitarias, gubernamentales y no gubernamentales con el propósito de obtener por parte de las autoridades políticas y militares el espacio necesario para precisar y desplegar de una manera coordinada, el operativo, infraestructuras y logística necesarios para el cumplimiento de su misión humanitaria<sup>20</sup>. Pronto surgirá una interpretación más extensiva, en la que la diplomacia humanitaria comprendería, no solamente aquellas actividades que despliegan los agentes humanitarios con vistas al desempeño de su misión de una manera ordenada, sino también las de todos aquellos actores, incluyendo gobiernos, con diverso nivel de implicación en esa crisis, agencias multilaterales, contratistas internacionales, ONG, grupos de expertos, líderes políticos, ejércitos y grupos armados enfrentados entre sí que, con intereses y prioridades muy dispares, emergen en el contexto de una crisis humanitaria, configurando una compleja red de negociaciones políticas de muy diverso signo<sup>21</sup>.

M. A. KIRECCI, «Humanitarian diplomacy in theory and practice», en *Perceptions*, vol. 5, núm. 1, 2015, pp. 1-6.

<sup>19</sup> M. ACUTO (ed.), *Negotiating Relief: The Dialectics of Humanitarian Space*, London, Hurst Publishers, 2016.

<sup>20</sup> Por ejemplo, T. FARER (ed.), *Toward a Humanitarian Diplomacy: A Primer for Policy*, New York, New York University Press, 1980; R. MOREELS, «Humanitarian Diplomacy: The Essence of Humanitarian Assistance», en F. KALSHOVEN (ed.), *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, Boston, Martinus Nijhoff, 1988, pp. 43-54.

<sup>21</sup> En esta línea, E. ROUSSEAU y A. SOMMO, «La diplomatie...», *op. cit.*; D. FIOTT, «Humanitarian Diplomacy», en G. MARTEL (ed.), *Encyclopedia of Diplomacy*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2018,

Más allá de esos esfuerzos de definición que, a menos que los sancione alguna forma de autoridad bajo su ámbito de aplicación, siempre habrán de resultar tentativos, en el contexto de este trabajo nos interesa subrayar que el surgimiento de la nueva diplomacia humanitaria, esbozado en el apartado anterior, se vio impulsado por la emergencia en las últimas décadas de una nueva forma de crisis humanitaria caracterizada por la intensificación e internacionalización de los conflictos internos, que parecía poner al descubierto las limitaciones del sistema diplomático convencional para afrontar los desafíos humanitarios con las herramientas tradicionales. En efecto, en las últimas décadas, las llamadas crisis humanitarias emergen por doquier con etiologías muy dispares, no siempre relacionadas directamente con el fenómeno de la guerra entre Estados. Se incluyen así los desplazamientos forzados, como resultado de conflictos internos en un determinado país, en países vecinos, las catástrofes naturales, hambrunas o epidemias de gran alcance. Ese nuevo escenario, que se irá perfilando hace apenas unas décadas, fue caracterizado por los especialistas como «emergencias complejas»<sup>22</sup>. Situaciones de emergencia humanitaria caracterizadas por el desmoronamiento de la economía formal y de las estructuras estatales, el agudizamiento de conflictos civiles, las hambrunas, las crisis sanitarias y el éxodo de la población<sup>23</sup>.

Será, en suma, en ese contexto de proliferación de tales emergencias complejas, en el que emerge la diplomacia humanitaria en su sentido actual, como una forma de reconocimiento por parte, tanto de los Estados, como de los agentes humanitarios, de la imposibilidad de implementar, adecuadamente la ayuda, en ausencia de la coordinación necesaria entre los diferentes actores. Se trata, por tanto, de una forma de diplomacia que, partiendo del reconocimiento de la complejidad de las situaciones y la pluralidad de actores que están presentes sobre el terreno, así como sus diversas prioridades y la existencia de diferentes legitimidades en disputa, quiere dar una respuesta humanitaria a situaciones muy dispares, tales como conflictos armados, desplazamientos masivos, crisis epidemiológicas, hambrunas o catástrofes socio-naturales<sup>24</sup>. Ante situaciones

p. 5; A. J. CLEMENTS, «Overcoming Power Asymmetry in Humanitarian Negotiations with Armed Groups», en *International Negotiation*, vol. 23, núm. 3, 2018, pp. 367-393.

<sup>22</sup> M. DUFFIELD, «The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid», en J. MACRAE y A. ZWI (eds.), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London, Zed Books & Save the Children Fund, 1994, pp. 50-69; J. GOODHAND y D. HULME, «From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace Building in the New World Disorder», en *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 1, 1999, pp. 13-26; L. CLIFFE y R. LUCKHAM, «Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State», en *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 1, 1999, pp. 27-50; B. MUNSLOW y C. BROWN, «Complex Emergencies: The institutional impasse», en *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 1, 1999, pp. 207-221.

<sup>23</sup> K. PÉREZ DE ARMIÑO, «Emergencias políticas complejas en la post-Guerra Fría: desafíos para el sistema de cooperación internacional», en *Inguruak*, vol. 30, 2001, pp. 113-124.

<sup>24</sup> A. VAUTRAVERS e Y. FOX (eds.), *Humanitarian Space and the International Community*, Geneva, Webster University, 2012; L. ROEDER y A. SIMARD, *Diplomacy and Negotiation for Hu-*

de esa naturaleza la diplomacia humanitaria también «puede implicar la presión sobre los gobiernos para alentar la acción en una situación de crisis particular» y «alentar a las organizaciones internacionales a proporcionar respuestas a las crisis de manera oportuna» insistiendo en el debido respeto del Derecho internacional<sup>25</sup>. Ese enfoque prescriptivo es adoptado por aquellos que definen la diplomacia humanitaria como aquella destinada a «persuadir a los tomadores de decisiones y líderes para que actúen, en todo momento y en todas las circunstancias, en interés de las personas vulnerables y con pleno respeto de los principios humanitarios fundamentales»<sup>26</sup>.

Un conocido manual de «negociación humanitaria», recientemente publicado por el Centro para el Diálogo Humanitario de Lausana, señala con elegante sencillez el contenido y el método que suele caracterizar estas negociaciones: «El Derecho internacional obliga a los gobiernos a otorgar a las personas que viven en el territorio bajo su control acceso a asistencia y protección. En casos en los que no cumplen con su obligación, la acción humanitaria busca prevenir, limitar y poner fin a la violación. Con frecuencia, por tanto, los humanitarios tienen que negociar alguno, o una combinación, de los siguientes: programas de asistencia y protección, incluidos sus contenidos, el horizonte temporal y los objetivos; y el acceso como condición previa para cualquier tipo de acción humanitaria», añadiendo que «las negociaciones humanitarias generalmente tienen lugar en tres niveles: un alto nivel estratégico; un nivel medio u operacional; y un terreno o primera línea nivel»<sup>27</sup>. Pero las cosas son naturalmente siempre más complejas de lo que este párrafo pueda evocar.

A diferencia del Derecho humanitario, cuyo compromiso no es otro que el de la protección de la dignidad humana, aunque una y otra vez se vea traicionado por los Estados, la nueva diplomacia humanitaria mostrará abiertamente sus sesgos, más allá de la que se presenta como la principal justificación a su propia existencia, a saber, las necesidades de coordinación técnica y logística. Su agenda abarca aspectos tan dispares como negociar con los gobiernos y los grupos armados con control sobre el espacio de la intervención, el acceso a poblaciones civiles que necesitan protección, o también el alcance y los límites de la presencia sobre el terreno de las agencias multilaterales, las ONG, o la participación militar. Igualmente tiene que definir la cantidad de recursos que los donantes están dispuestos a desembolsar y asegurar su desembolso bajo

*manitarian NGOs*, New York, Springer, 2013; M. ACUTO (ed.), *Negotiating Relief: The Dialectics...*, op. cit.

<sup>25</sup> D. FIOTT, «Humanitarian...», op. cit.

<sup>26</sup> L. MINEAR y H. SMITH (eds.), *Humanitarian Diplomacy...*, op. cit., p. 1.

<sup>27</sup> D. MANCINI-GRIFOLLI y A. PICOT, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*, Lausana, Center for Humanitarian Dialogue, 2004 p. 20 (disponible en <http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/07/Humanitarian-Negotiation-A-handbook-October-2004.pdf>).

control. Incluye también clarificar el reparto de las tareas y las cargas, establecer las prioridades en el empleo de los recursos, decidir quiénes serán los proveedores y quien, como y cuando los distribuirá. A su vez, se extiende a la necesidad de monitorear los programas de asistencia y el desempeño de quienes los implementan, seleccionar los expertos y equiparlos con los medios necesarios para elaboración de informes de diagnóstico, orientaciones para la acción y la debida evaluación. Todo ello en un contexto en los que actores, de naturaleza muy dispar y a menudo con objetivos contrapuestos, compiten por hacer valer sus intereses estratégicos, adaptando sus tácticas a las necesidades de cada situación, desplazando a menudo la prioridad humanitaria por asegurar su posicionamiento organizacional, en un campo en el que todo es objeto de constante negociación<sup>28</sup>.

Esa aproximación inclusiva que acabamos de ofrecer nos permite señalar la estrecha relación existente entre la diplomacia humanitaria y la problemática que suscita, tanto jurídica, como práctica, las diversas formas de intervención humanitaria. Pero debemos precisar que esa relación no es de identidad. Ambas tienen ciertamente como fundamento último el mismo principio humanitario, a saber, el reconocimiento de que todo ser humano necesita, muy especialmente cuando las circunstancias le son especialmente adversas, de la protección de su vida y su dignidad. Sin embargo, este imperativo humanitario, que en el Derecho humanitario cristaliza en un conjunto de normas y instrumentos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos en general y en particular en situaciones de conflicto, adopta en el caso de la diplomacia humanitaria una configuración muy diferente y si cabe más compleja. Pues sin dejar de estar sujeta al Derecho humanitario, la diplomacia humanitaria debe responder de manera eficaz a una serie de desafíos de carácter eminentemente práctico. Nos referimos a aspectos tales como la consecución y el modo de libramiento de la necesaria financiación de la ayuda que se propone, el acceso a las comunidades en situación de sufrimiento y la delimitación espacial del mismo, la rápida construcción de las infraestructuras críticas necesarias para la distribución de la ayuda, el reparto de las responsabilidades en la provisión de la misma, y por último, aunque igualmente complejo, la negociación detallada de las condiciones específicas de la adquisición y distribución de los recursos puestos colectivamente a disposición de la población.

Por ello, más allá de los límites que el Derecho humanitario establece a su despliegue, el carácter aparentemente técnico del objeto de las negociaciones que dan forma a la diplomacia humanitaria, tal y como hoy se entiende y se practica, apenas puede ocultar su carácter profundamente político. Ello vale tanto para los acuerdos que laboriosamente alcanza y que, a menudo, los medios de comunicación presentan como triunfos

<sup>28</sup> C. MAGONE, M. NEUMAN y F. WEISSMAN, *¿A cualquier precio? Negociaciones humanitarias al descubierto: La experiencia de Médicos sin Fronteras*, Barcelona, Icaria, 2012.

antes incluso del comienzo de su propia implementación, como para explicar los desacuerdos que en ocasiones pueden paralizarla.

De ese modo, el enfoque estrictamente técnico, a pesar de su indudable valor, contribuye a seguir ignorando las lecciones que el sistema diplomático mismo, en su larga historia, nos revela acerca de las dificultades que hubo de afrontar, desde la más remota antigüedad, esto es, el esfuerzo por encontrar formas de conciliar la coexistencia —en relación estable y pacífica— de modos de vida y culturas diferentes, de formas de organización social y política tan diversas, que se dirían incompatibles entre sí<sup>29</sup>. Quizá por ello, la llamada diplomacia humanitaria se presenta hoy como una realidad surgida apenas hace unas décadas, en la que la compasión por los otros deviene una nueva forma de conocimiento experto, aplicado una y otra vez en los contextos más dispares, tras laboriosas negociaciones, entre actores estatales y no estatales muy diversos, que ha de ser aplicado a la administración de la escasez y la mitigación del sufrimiento, en un campo de acción territorialmente limitado, sobre un grupo de seres humanos, cuya existencia quedaría reducida a una suerte de estado de necesidad<sup>30</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES

Aproximarse a la diplomacia humanitaria y superar su fase actual exige repensar la diplomacia, no tanto por aquellos que la conocen y la practican, sino por los que desde fuera quieren asignarle un nuevo papel, en una suerte de nueva división internacional del trabajo humanitario, en el que agencias de desarrollo, contratistas, organizaciones internacionales y, en ocasiones, aquellos mismos líderes políticos que son responsables del sufrimiento de la población se sientan a decidir, por así decirlo, el reparto de la ayuda y, encerrados en su propia visión e intereses, se complacen en ignorar lo más valioso que la diplomacia ofrece.

En su investigación genealógica, James Der Derian sugiere que, cualquiera que sea el *locus* político que consideremos, es a partir del proceso de extrañamiento con el *otro* y de la evolución de las condiciones sociales en que este se produce, que surge el comportamiento que se irá conformando históricamente, no sin importantes tensiones, como diplomático<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> J. DER DERIAN, *On Diplomacy: A Genealogy of a Western Estrangement*, Oxford, Blackwell, 1987.

<sup>30</sup> L. BOLTANSKI, *La souffrance a distance: Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993; E. FASSIN, *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Galimard-Seuil, 2010; S. O. OPONDO, «Diplomatic dissensus: a report on humanitarianism, moral community and the space of death», en M. J. SHAPIRO y S. O. OPONDO (eds.), *The New Violent Cartography*, Abingdon, Routledge, 2012; C. M. CONSTANTINOU y S. O. OPONDO, «Engaging the "ungoverned": The merging of diplomacy...», *op. cit.*

<sup>31</sup> J. DER DERIAN, *On Diplomacy: A Genealogy of a Western Estrangement*, Oxford, Blackwell, 1987.

Ese impulso diplomático se distingue por gestionar la diferencia entre grupos humanos mediante un conjunto de prácticas, instituciones y discursos —envueltos siempre en una ambigüedad constructiva— que afirman simultáneamente, al menos de manera tentativa, una cierta identidad entre las partes —fundamentada en el reconocimiento mutuo de la capacidad de interlocución entre iguales, que la propia diplomacia misma viene, a su vez, a configurar— y la diferencia insalvable que define los contornos —ya sean jurisdiccionales, territoriales o políticos— del grupo al que cada parte dice representar. Der Derian traza, en suma, una genealogía de la diplomacia que cuestiona su consideración como necesario monopolio del Estado y revela una constante disputa de poder sobre lo que constituye, en cada momento de la historia, el legítimo discurso diplomático, así como su práctica legítima<sup>32</sup>. Una disputa que, asegurada por la persuasión o por la fuerza, acabó imponiendo durante un largo periodo la diplomacia del Estado como única diplomacia legítima, pero que a la vista de aspectos tan dispares, las nuevas dimensiones globales de la migración, la multiplicación de las reivindicaciones de reconocimiento de los grupos sociales más diversos, los nuevos movimientos sociales transnacionales, las redes sociales, el auge del poder corporativo, o la magnitud de las crisis humanitarias de nuestro tiempo, difícilmente puede escapar, en el contexto actual, a una reconsideración radical que pueda equiparle para asumir esa irreducible pluralidad. Ese pluralismo agonístico, que caracteriza la nueva política global, adquiere una manifestación particularmente visible en la llamada diplomacia humanitaria, un campo en el que algunas de las tendencias generales se muestran con especial intensidad.

Recurriendo a la sociología de Pierre Bourdieu, puede decirse que la crisis actual de la diplomacia oficial, en general, y en particular, su posición cada vez más periférica en la llamada diplomacia humanitaria, puede entenderse como el resultado de un creciente desajuste entre dos dimensiones claves del sistema diplomático<sup>33</sup>. Por un lado, su existencia como *campo*, entendido como el conjunto de condiciones objetivas en las que la diplomacia opera —incluyendo sus dimensiones institucionales y legales, sus recursos, sus técnicas—, y por otro lado, su consideración como *habitus*, es decir, como el medio intersubjetivo, lentamente formado a lo largo del tiempo histórico, a través del cual, los profesionales de la diplomacia interpretan el sentido de su trabajo, como representantes oficiales del Estado, y desde el que despliegan, con mayor o menor fortuna, sus prácticas y discursos. Ambas dimensiones del sistema diplomático emergieron y avanzaron en su proceso formativo simultáneamente, en correspondencia directa. Sin embargo, como resultado de las transformaciones que aquí hemos esbozado, referidas a la llamada diplomacia humanitaria, se observa un creciente desajuste, o brecha, entre el campo en el que la diplomacia opera y el *habitus*, o cultura profesional desde

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> P. BOURDIEU, *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Anagrama, 1997.

la que sus profesionales entienden su trabajo, con el resultado, de una *histéresis*, por decirlo a la manera de Bourdieu<sup>34</sup>.

En otras palabras, se produce una creciente incongruencia entre las disposiciones de los diplomáticos y la posición en la que se encuentran arrojados para desempeñar su trabajo. Pues, como acertadamente ha señalado Rebecca Adler-Nissen<sup>35</sup>, la fragmentación y difusión del poder estatal, el auge de las autoridades privadas, la movilización social transnacional, la conectividad global y la mediatización del proceso político hasta extremos impensables hace tan solo unas décadas, convierten a la diplomacia más que en un *campo*, en un *metacampo*, cuyas dimensiones objetivas resultan hoy crecientemente difíciles de definir. En este se registran en general algunos procesos característicos que son de especial interés para comprender de un modo renovado los desafíos de la diplomacia humanitaria y sus cambiantes morfologías:

— *Desterritorialización*: entendido como la desestabilización de la diferenciación característica entre la esfera interna y la esfera internacional, como resultado de la creciente tensión entre los agentes humanitarios cuyos valores de alcance universal y formas de acción atraviesan las fronteras, y la diplomacia oficial cuya misma existencia remite a la realidad territorial estatal<sup>36</sup>.

— *Privatización*: como resultado del creciente cuestionamiento social del fundamento público de la autoridad, representada por los Estados y las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, como base sobre la que se asienta el orden internacional, que se diría desplazado por la acción de las ONG, suministradores, expertos consultores, para-Estados y empresas proveedoras de seguridad, cuyas lógicas de adaptación al campo humanitario, guiadas por sus imperativos organizacionales, parecen escapar al principio de jerarquía, bien adoptando el trabajo en red, o incluso la lógica de competencia en un nuevo mercado de la solidaridad, con su corolario en el mundo de la comunicación corporativa<sup>37</sup>.

— *Transprofesionalización*: entendida como necesidad de adaptación acelerada a la nueva situación de las formas tradicionales de entender la diplomacia y de las competencias necesarias para su ejercicio profesional, que exige la adopción de nuevos esquemas formativos, nuevas habilidades y nuevos métodos de acción. Los que generan hibridaciones entre las maneras de hacer y las destrezas de ámbitos profesionales muy

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> R. ADLER-NISSEN, «On a field trip with Bourdieu», en *International Political Sociology*, vol. 5, núm. 3, 2011, pp. 327-330.

<sup>36</sup> D. R. DECHANE, «Humanitarian space and the social imaginary: Médecins Sans Frontières/Doctors Without Borders and the rhetoric of global community», en *Journal of Communication Inquiry*, vol. 26, núm. 4, 2002, pp. 354-369; A. DE LAURI, «Humanitarian borders: The merging of rescue with security and control», en *CMI Brief*, núm. 11, 2018.

<sup>37</sup> L. CHOULIARAKI, «Post-Humanitarianism: Humanitarian Communication Beyond a Politics of Pity», en *International Journal of Cultural Studies*, núm. 13 (2), 2010, pp. 107-126; L. A. RICHEY, «Eclipsed by the halo: "Helping" brands through dissociation», en *Dialogues in Human Geography*, vol. 9, núm. 1, 2019, pp. 78-82.

dispares, o migraciones de profesionales del sector no gubernamental o corporativo hacia la diplomacia o a la inversa<sup>38</sup>.

— *Mediatización*: el nuevo espacio humanitario es particularmente esquivo a las formas tradicionales de control de la información manejadas por la diplomacia oficial. Las audiencias globales solo conocen de las crisis humanitarias a través de sus representaciones en los diversos medios de comunicación, dentro de la lógica de negocio de grupos multimedia de alcance global. Actores de muy diversa naturaleza —Estados, ONG, empresas, medios de comunicación— tienen entendimiento estratégico muy diferente sobre cómo ha de informarse sobre una misma situación, lanzando, con mayor o menor fortuna, mensajes muy dispares, cuyos efectos sociales no pueden controlar, pero que contribuyen a crear una imagen siempre distorsionada de la problemática humanitaria global<sup>39</sup>.

Ese escenario nuevo que se está configurando en el campo humanitario, constituye en suma un verdadero desafío, que requiere no solo el replanteamiento de nuestras formas de aproximarnos a la diplomacia, sino también el reconocimiento de las dificultades que ese necesario proceso de adaptación implica, e incluso, los elementos paradójicos que conlleva la paulatina configuración de un nuevo sistema diplomático caracterizado por la participación de los actores públicos y privados más diversos, a través de múltiples cauces institucionales y mediaciones tecnológicas, con prioridades e intereses muy dispares, y legitimidades en pugna, que no siempre resulta posible conciliar, en los que el ejercicio de la diplomacia se presente como ineludible, pero al mismo tiempo, parece incomodar a quienes sentaron las bases del caos humanitario actual.

<sup>38</sup> C. M. CONSTANTINO, N. CORNAGO y F. MCCONNELL, «Transprofessional diplomacy», en *Brill Research Perspectives in Diplomacy and Foreign Policy*, vol. 1, núm. 4, 2016, pp. 1-66.

<sup>39</sup> En este sentido, M. SHAW, *Civil society and media in global crises: representing distant violence*, London, Pinter, 1991; L. BOLTANSKI, *La souffrance...*, *op. cit.*; J. PAMMENT, «The mediatization of diplomacy», en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 9, núm. 3, 2014, pp. 253-280.

## 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 crecientes<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> 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 complejos<sup>2</sup>.

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 Agencias<sup>3</sup> 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 ayuda<sup>4</sup>. 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

<sup>2</sup> 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 VILLAVARDE, 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 posible<sup>5</sup>. 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»<sup>6</sup>.

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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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 internacionales<sup>7</sup>. 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 Cooperación<sup>8</sup>. Corresponde a la OAH:

<sup>7</sup> Véase nota 1.

<sup>8</sup> 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»<sup>9</sup>.

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 sueco<sup>10</sup>; o la Agencia italiana de Cooperación al Desarrollo, creada en 2016 por la Ley de Cooperación internacional<sup>11</sup>. 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 humanitaria<sup>12</sup>. 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 desarrollo<sup>13</sup>. 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 mismas<sup>14</sup>.

Además de estas Agencias de ámbito estatal, también tienen naturaleza pública aquellas Agencias que crean 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 Emergencia<sup>15</sup>, 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 autonómicas<sup>16</sup>. Pero

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

<sup>10</sup> 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).

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

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

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

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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)<sup>17</sup>, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>18</sup>, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>19</sup>, el Programa Mundial de Alimentos (PMA)<sup>20</sup> y la Oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA)<sup>21</sup>. 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)<sup>22</sup> o la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)<sup>23</sup>.

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.

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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> 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 heterogeneidad<sup>24</sup>. 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 estatal<sup>25</sup>.

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 humanitario<sup>26</sup>. 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

---

<sup>24</sup> 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].

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>26</sup> 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 laborales<sup>27</sup>. 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»<sup>28</sup>. 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»<sup>29</sup>. Además, se reconoce «el derecho de la población civil necesitada a recibir la ayuda humanitaria esencial para su supervivencia»<sup>30</sup> y la conse-

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>30</sup> *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»<sup>31</sup>. 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 garantizar<sup>32</sup>. 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»<sup>33</sup>. 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»<sup>34</sup>.

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 mismo<sup>35</sup>. 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).

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

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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)].

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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 función<sup>36</sup>. 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 internacional<sup>37</sup>. 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»<sup>38</sup>. 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 facilitarle 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. RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, «La protección del personal...», *op. cit.*, p. 54).

<sup>36</sup> 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*.

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

<sup>38</sup> 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 ayuda<sup>39</sup>. 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 humanitario<sup>40</sup>. Ciertamente, estos no les eximen totalmente del cumplimiento

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 Organización<sup>41</sup>. Estas normas prevén la posibilidad de adoptar medidas disciplinarias en el caso de que el personal incurra en faltas de conducta<sup>42</sup>. 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 sexua-

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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Capítulo 10 del Reglamento, Regla 10.1.

les<sup>43</sup>. 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»<sup>44</sup>. 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 nacionales<sup>45</sup>. 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 delictivo<sup>46</sup>.

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 acordadas<sup>47</sup>. 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 misión<sup>48</sup>. El mandato del

<sup>43</sup> Art. X del Reglamento, cláusula 10.1.b).

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

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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).

<sup>48</sup> *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 paz<sup>49</sup>.

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 acumula<sup>50</sup>. 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 servicio<sup>51</sup>. 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 Unidas<sup>52</sup>. 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

<sup>49</sup> 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.

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

<sup>51</sup> 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)].

<sup>52</sup> 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 repatriado<sup>53</sup>. 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 víctimas<sup>54</sup>. Igualmente, en 2017, el informe del secretario general plantea un nuevo enfoque sobre el tema<sup>55</sup>. 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 amplio<sup>56</sup>, 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 Seguridad<sup>57</sup>. En relación con el personal humanitario, cabe señalar que los informes del secretario general

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> 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).

<sup>56</sup> 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).

<sup>57</sup> 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 asuntos<sup>58</sup>. Además el secretario general afirma de forma reiterada la necesidad de buscar acuerdos con los Estados miembros, a través de pactos bilaterales o multilaterales<sup>59</sup>. 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 actos<sup>60</sup>.

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 trabajo<sup>61</sup>. 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.

<sup>58</sup> 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).

<sup>59</sup> 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).

<sup>60</sup> Doc. A/71/818, párrafos 55-59.

<sup>61</sup> 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»<sup>62</sup>.

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 Inspección<sup>63</sup>.

### 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 materia<sup>64</sup>. 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

<sup>62</sup> 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>).

<sup>63</sup> 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).

<sup>64</sup> 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 1995<sup>65</sup>. 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 1997<sup>66</sup>. 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 beneficiarios<sup>67</sup>. 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

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

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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 ayuda<sup>68</sup>. 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 calidad<sup>69</sup>. 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»<sup>70</sup>. El criterio de calidad para este compromiso será cuando «las quejas son bien recibidas y gestionadas»<sup>71</sup>. 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»<sup>72</sup>.

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

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

<sup>69</sup> 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://spherestandards.org/es/normas-humanitarias/la-carta-humanitaria/>.

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

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *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 UK<sup>73</sup>. 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 local<sup>74</sup>. 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 internacional<sup>75</sup>. Además, en este caso, pueden plantearse dudas respecto de quién controla realmente al personal local<sup>76</sup>. Ello complica la atribución de responsabilidades. Nuevamente pues, la

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

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

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 1229 y 1233.

<sup>76</sup> 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.

## La diplomacia humanitaria en el escenario internacional actual: algunas tendencias y su incidencia en el caso español

Francisco REY MARCOS

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES EN ESPAÑA.—3. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES.—4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MAEUEC: ALGUNAS CLAVES Y PRIORIDADES.—5. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN Y CON OTROS MINISTERIOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO: 5.1. Las cuestiones de asilo y extranjería. 5.2. Las cuestiones de justicia penal universal.

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha ido consolidando la utilización del término «diplomacia humanitaria» por parte de muchos gobiernos para denominar las tareas o acciones de carácter diplomático, en un sentido amplio, que buscan incidir sobre cuestiones relativas a la mejora de los instrumentos de protección de ciertos colectivos, especialmente vulnerables, en casos de conflicto armado u otras situaciones de crisis. De un modo más general y aunque, como veremos a lo largo de esta publicación, existen controversias y debates, la diplomacia humanitaria se entiende clásicamente como el conjunto de actividades que llevan a cabo las organizaciones humanitarias con el fin de obtener, por parte de actores estatales y no estatales —tales como gobiernos, militares, grupos armados u otro tipo de autoridades comunitarias—, el espacio necesario para poder funcionar con integridad. Estas actividades se definen según tres ejes principales de actuación: actividades de representación y *networking*, actividades de negociación y búsqueda de compromisos —clásicamente de negociación de acceso a poblaciones civiles necesitadas— y actividades de promoción y/o incidencia político-humanitaria, dentro de las cuales destacan la promoción del respeto del Derecho internacional humanitario (DIH) y de los principios de la acción humanitaria: imparcialidad, neutralidad e independencia<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O. AHMED ABENZA, «Conceptualización de la diplomacia humanitaria y su papel en las crisis humanitarias de Oriente Medio», en *Documento IECAH*, núm. 19, 2016.

En esta línea de pensamiento y basándonos en trabajos anteriores del IECAH<sup>2</sup>, algunos de ellos no publicados, podemos establecer algunos hitos en la evolución del concepto y del propio término de diplomacia humanitaria. Así, podemos afirmar que el concepto de la diplomacia humanitaria se plantea desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. En aquella época, los oficiales de la administración de Estados Unidos ya se referirían al término como la negociación necesaria que se debe llevar a cabo antes de intervenir en la soberanía de otro Estado-nación, incapaz de garantizar la dignidad y seguridad de sus ciudadanos. Desafortunadamente, las intervenciones se orientaron más bien hacia la defensa del bienestar de los estadounidenses —es decir, en una agenda política— en vez de en consideraciones realmente humanitarias<sup>3</sup>.

El término, por ello, ha sido usado en el ámbito de las relaciones internacionales con estas consideraciones para referirse a los intentos de muchos Estados de mantener relaciones neocoloniales con sus antiguas colonias en África, o para justificar su presencia e intervenciones militares por motivos pretendidamente humanitarios<sup>4</sup>. Para muchos de estos autores y corrientes de pensamiento, el término arrastra connotaciones negativas, en la medida en que pretende legitimar la intervención, la injerencia y atentar contra la soberanía de los Estados. Otros autores usan el término de un modo más general y con contenido más favorable, llegando a afirmar que «la década de los noventa fue el escenario de la diplomacia humanitaria transformada en pieza clave de la política exterior por algunos Estados. También auspiciada con una cierta ingenuidad por unas Naciones Unidas que, por un momento, creyeron en ella, e inclusive en ellas mismas»<sup>5</sup>.

En tiempos más recientes, sin embargo, se ha avanzado en una utilización más positiva del término. Así, Larry Minear y Hazel Smith, establecen una definición clave de la diplomacia humanitaria, definiéndola como un concepto que «abarca las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias para obtener de autoridades políticas y militares el espacio dónde funcionar con integridad. Estas actividades incluyen esfuerzos como preparar la presencia de organizaciones humanitarias en un país específico, negociar el acceso y monitorear los programas de asistencia y protección a las poblaciones civiles necesitadas, promover el respeto por la ley y las normas internacionales, apoyar a individuos

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> O. S. STRAUS *et al.*, «Humanitarian Diplomacy of the United States», en *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting 1907-1917*, vol. 6, núms. 25-27, abril de 1912, pp. 45-59.

<sup>4</sup> Véase F. J., PEÑAS, *Diplomacia humanitaria, protectorados y política de cañoneras. África subsahariana, subestatalidad y política estatal. África en el Sistema Internacional: Cinco Siglos de Frontera*, Madrid, Libros de la Catarata, 2000.

<sup>5</sup> L. PÉREZ-PRAT, «Las ONG y el derecho internacional humanitario», en C. RAMÓN CHORNET y R. BERMEJO, *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 199.

e instituciones indígenas y participar en la reivindicación de objetivos humanitarios en diversos niveles»<sup>6</sup>.

En este sentido, algunas organizaciones humanitarias y muy especialmente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) han comenzado a usar el término y hasta hace poco han sido las únicas instituciones que lo acuñan y aplican como tal. El papel de la diplomacia humanitaria, para ellas, es el de generar un marco de implementación apropiado para los programas humanitarios, al mismo tiempo que se construyen las colaboraciones necesarias para conseguir sus objetivos. De hecho, cuando se incorpora de manera natural en la acción humanitaria, puede ser empleado como un instrumento para concienciar, negociar y movilizar a muy diversos actores en la provisión de ayuda humanitaria (de emergencia), además de jugar un papel importante tanto en la prevención de riesgo como en la gestión de crisis<sup>7</sup>. De un modo más directo, Peter Maurer, presidente del CICR, lo expresaba en estos términos: «Para responder a las necesidades de las víctimas de un conflicto armado, necesitamos, por ejemplo, obtener accesos. Ello exige estar en contacto con todas las partes implicadas, gubernamentales o no, negociar con ellas, sensibilizarlas sobre la pertinencia de la acción humanitaria y lograr su apoyo. El CICR también se dedica a reforzar el diálogo con los Estados, que financian un 92 por 100 de su presupuesto, mientras que el sector privado ocupa el séptimo lugar entre nuestros donantes. Todos estos aspectos forman parte de la diplomacia humanitaria»<sup>8</sup>.

Aunque, como vemos, la reciente utilización del término tiene que ver con las organizaciones humanitarias de la sociedad civil, esta concepción de la diplomacia humanitaria y el propio uso del término se han incorporado más recientemente al trabajo de algunos Estados. Coincidiendo con el crecimiento de la acción humanitaria a escala mundial, algunos Ministerios de Asuntos Exteriores han comenzado a incluir la diplomacia humanitaria como una acción más dentro de la acción exterior del Estado y de la diplomacia convencional; especialmente, aunque no solo, en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y acción humanitaria. Este ha sido el caso de España, donde desde fechas muy recientes el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) ha tomado el tema con fuerza y lo ha incorporado a su práctica habitual, obteniendo algunos prometedores resultados. Y esto es así no solo en relación con el trabajo humanitario de la Oficina de Acción

<sup>6</sup> L. MINEAR y H. SMITH, *Humanitarian Diplomacy: practitioners and their craft*, New York, United Nations University Press, 2007, p. 1.

<sup>7</sup> 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*, 93(884), 2011, pp. 1211-1237.

<sup>8</sup> En <https://www.mirabaud.com/es/mirmag/mirmag-detail/article/1475506526-peter-maurer-presidente-del-cicr-la-diplomacia-humanitaria-hoy-en-dia/>, Mirabaud, noviembre de 2016.

Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), sino también con la participación de otras áreas del Ministerio<sup>9</sup>.

El hecho de que en otros ministerios e instancias de la política pública española se incorporen también consideraciones de carácter humanitario que, en algunos casos, incluyen medidas que entrarían dentro de este concepto que estamos manejando de diplomacia humanitaria, supone, sin duda, un cambio relevante que parece irse consolidando en nuestra diplomacia.

## 2. ANTECEDENTES EN ESPAÑA

Desde finales de los años noventa, el Gobierno español comenzó a ser bastante activo en los foros internacionales de carácter humanitario. La incorporación a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés), en 2005, y la aprobación de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, en 2007, estimularon un cierto trabajo de incidencia por parte de la cooperación española en materia humanitaria<sup>10</sup>. Este trabajo se fue ampliando a otras áreas de nuestra diplomacia y ha sido especialmente relevante en algunas agendas, como la de Mujer, Paz y Seguridad, durante todo el proceso de aprobación de la Resolución 1325 en el año 2000<sup>11</sup>. Además, durante su reciente paso por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), en el periodo 2015-2016, España promovió activamente la agenda global humanitaria con la adopción de un buen número de resoluciones; entre ellas: la Resolución 2242 —sobre mujer, paz y seguridad (que continúa la Resolución 1325)—<sup>12</sup>, la Resolución 2286 —sobre asistencia médica y protección de los servicios de salud en los conflictos armados—<sup>13</sup> y la Resolución 2331 —sobre trata de personas en conflicto—<sup>14</sup>. Igualmente, España lideró con Nueva Zelanda y Jordania los esfuerzos del Consejo de Seguridad en la vertiente humanitaria del conflicto de Siria, siendo la Resolución 2258, sobre ayuda transfronteriza, uno de los más palpables resultados de este trabajo<sup>15</sup>.

Cabe destacar que la Evaluación de la Estrategia de la Cooperación Española, realizada en 2017, destaca que «el rol que ha jugado y está jugando España en el ámbito de la denominada diplomacia humanitaria es reconocido internacionalmente, por lo que se puede concluir que es

<sup>9</sup> Desde el IECAH hemos tenido la oportunidad de colaborar con el MAEUEC en diversas ocasiones y elaborar algunos documentos internos de los que extraemos algunas ideas.

<sup>10</sup> El texto completo puede consultarse en [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES\\_AH.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf).

<sup>11</sup> Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de 31 de octubre de 2000, sobre la adopción de una perspectiva de género durante la repatriación y reasentamiento, la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción posconflicto [Doc. S/RES/1325 (2000)].

<sup>12</sup> Resolución aprobada el 13 de octubre de 2015 [Doc. S/RES/2242 (2015)].

<sup>13</sup> Resolución aprobada el 3 de mayo de 2016 [Doc. S/RES/2286 (2016)].

<sup>14</sup> Resolución aprobada el 20 de diciembre de 2016 [Doc. S/RES/2331 (2016)].

<sup>15</sup> Resolución aprobada el 22 de diciembre de 2015 [Doc. S/RES/2258 (2015)].

una forma de actuación valorada y para la que la Cooperación Española posee capacidad, en general y en contextos geopolíticos concretos, en particular, en el ámbito humanitario»<sup>16</sup>.

En 2018 se ha continuado reforzando el sello humanitario en la acción exterior española<sup>17</sup>. Así:

— España asumió la presidencia del Grupo de Amigos de la Red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD).

— España está presente en el grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), al que volvió en octubre de 2017 tras cinco años de ausencia.

— España preside en 2019 el ODSG (Grupo de Donantes de Apoyo a OCHA, principal agencia de Naciones Unidas para los asuntos humanitarios) y ha entrado en su «troika» en 2018.

— Por último, como muestra de este compromiso con lo humanitario, en 2018 visitaron España el director de OCHA y secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios, Mark Lowcock, así como el director ejecutivo del PMA, David Beasley.

El hecho de que la visita de Mark Lowcock se produjera algunos días después de que el Gobierno de Madrid autorizase el atraque en un puerto de España del barco «Aquarius», con 629 personas que escapaban del conflicto y la miseria en sus países, hizo que este tema y la diplomacia humanitaria a él vinculada ocuparan una buena parte de la agenda. Según reconoció el propio Lowcock, en declaraciones a la prensa: «España está claramente comprometida con la protección de civiles en conflicto y es un miembro activo en el sistema multilateral, llevando a cabo una fuerte diplomacia humanitaria, condenando los ataques contra instalaciones médicas y su personal»<sup>18</sup>. De hecho, los medios de Naciones Unidas titularon la noticia: «La ONU elogia la diplomacia humanitaria de España»<sup>19</sup>. Los propios medios de comunicación españoles ya se habían hecho eco de este tema desde la perspectiva de la diplomacia humanitaria, lo que es bastante novedoso<sup>20</sup>.

Resulta evidente que con la llegada del nuevo gobierno, en junio de 2018, se ha recuperado el interés por algunas cuestiones que, en un sentido amplio, podríamos considerar de carácter humanitario. La clara posición tomada

<sup>16</sup> <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Evaluacion%20de%20la%20Estrategia%20de%20Acci%C3%B3n%20Humanitaria%20de%20la%20Cooperacion%20Espa%C3%B1ola.pdf>. Véase también IECAH, HEGOA (2017), «Documento de trabajo sobre acción humanitaria 1. Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Mundial», [http://iecah.org/images/Doc\\_TrabajoAH1\\_Un\\_sistema\\_humanitario\\_en\\_transformaci%C3%B3n.pdf](http://iecah.org/images/Doc_TrabajoAH1_Un_sistema_humanitario_en_transformaci%C3%B3n.pdf).

<sup>17</sup> Datos extraídos de documentos oficiales del MAEUEC.

<sup>18</sup> *Noticias ONU*, 15 de junio de 2018, en <https://news.un.org/es/story/2018/06/1435972> (julio de 2019).

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Eldiario.es* titulaba «Pedro Sánchez se refuerza en Europa con el papel de España al frente de la “diplomacia humanitaria”», [https://www.eldiario.es/politica/Pedro-Sanchez-Europa-diplomacia-humanitaria\\_0\\_786371781.html](https://www.eldiario.es/politica/Pedro-Sanchez-Europa-diplomacia-humanitaria_0_786371781.html), *Eldiario.es*, 26 de junio de 2018.

respecto a la posibilidad de que el buque «Aquarius» atracara en España fue una de las primeras señales en este sentido. La voluntad expresada por el gobierno de retomar los compromisos en materia de justicia penal universal y de jurisdicción penal internacional va en una línea similar. La creación de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, dentro del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, es otra muestra de ello. Podríamos citar, por último, la concesión de visados humanitarios, especialmente en el último tiempo, a ciudadanos venezolanos: «Pedro Sánchez, presidente del gobierno español, encargó a los Ministerios de Interior y Asuntos Exteriores que agilicen y aumenten el número de visados por razones humanitarias que España concede a solicitantes venezolanos»<sup>21</sup>. En definitiva, las consideraciones humanitarias se han incorporado de modo creciente a la agenda y así es recogido por los medios de comunicación.

Por ello, además del trabajo propio del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en materia de diplomacia humanitaria y más allá de sus competencias, parecería conveniente generalizar algunos de esos enfoques al trabajo de otros ministerios que, aunque no están familiarizados ni usan el término, *de facto* realizan acciones que entrarían dentro del concepto de diplomacia humanitaria tal como lo entendemos aquí.

### 3. EXPERIENCIAS EN OTROS PAÍSES

En los últimos años, algunos países han enfatizado su interés en la diplomacia humanitaria, incluyéndolo de forma destacada en documentos de sus Ministerios de Asuntos Exteriores o en sus estrategias de acción humanitaria. Algunos países, como Alemania, ya habían incorporado la diplomacia humanitaria desde el año 2012, pero con un perfil limitado<sup>22</sup>.

#### Diplomacia humanitaria en la *Estrategia de Alemania*:

- Promoción de los principios humanitarios.
- Diálogo con nuevos actores globales.
- Diálogo con Estados en regiones en riesgo de desastres y crisis.
- Promoción de un sistema internacional humanitario mejorado.

Tras la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS por sus siglas en inglés), celebrada en el año 2016<sup>23</sup>, este ha sido también el caso de Francia y Noruega, por poner algunos ejemplos recientes. Es muy significativo que, en el caso de Francia, de las 15 decisiones de la Estrategia de acción

<sup>21</sup> [http://www.el-nacional.com/noticias/europa/espana-aumentara-numero-visados-humanitarios-para-venezolanos\\_252159](http://www.el-nacional.com/noticias/europa/espana-aumentara-numero-visados-humanitarios-para-venezolanos_252159), 18 de septiembre de 2018.

<sup>22</sup> *Strategy of the Federal Foreign Office for Humanitarian Assistance Abroad*, Berlín, noviembre, 2012, p. 18.

<sup>23</sup> WHS (2016), «Commitments to action», disponible en [http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WHS\\_commitment\\_to\\_Action\\_8September2016.pdf](http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WHS_commitment_to_Action_8September2016.pdf).

humanitaria, aprobada en el año 2018, nueve de ellas estén centradas en aspectos de diplomacia humanitaria<sup>24</sup>.

Resumen de las nueve decisiones de la *Estrategia humanitaria de la República Francesa 2018-2022* que tienen relación con la diplomacia humanitaria:

1. Francia se compromete a construir una fuerte coalición de Estados para fortalecer la protección del personal humanitario y médico en conflictos, a raíz de su iniciativa lanzada el 31 de octubre de 2017 en el CSNU, y para obtener apoyos a la declaración política adoptada en esa ocasión.
2. Francia seguirá promoviendo la protección de los niños en los conflictos armados para fortalecerla y continuará con UNICEF promoviendo la universalización de los Principios y Compromisos de París.
3. Francia continuará su compromiso en el marco de la agenda «Mujeres, paz y seguridad» apoyando acciones que prevén una asistencia específica a mujeres y niñas, lo que favorece su reintegración y empoderamiento, incluido el apoyo a actividades generadoras de ingresos.
4. Francia continuará participando en el proceso intergubernamental comprometido tras la 32.ª Conferencia del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, para alcanzar un acuerdo sobre un potencial foro de Estados para fortalecer el respeto por el DIH mediante la creación de un espacio para el diálogo.
5. Francia se compromete a continuar sus esfuerzos para reunir más apoyo para su propósito de suprimir el veto en caso de atrocidades, entre miembros permanentes del Consejo de Seguridad.
6. Francia continuará movilizándose plenamente al servicio de la lucha contra la impunidad, especialmente en relación con las violaciones del DIH en los conflictos, particularmente en Oriente Medio.
7. Francia actuará con sus socios y dentro de los organismos adecuados para contribuir a la plena implementación del DIH en el ciberespacio. Continuará participando activamente en los debates internacionales sobre sistemas de armas letales autónomas dentro de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, en particular en cuanto a la aplicación del DIH.
8. Francia desarrollará un diálogo humanitario constructivo y exigente mediante consultas periódicas con sus principales socios, ya sean partes en un conflicto o actores emergentes en la escena humanitaria, para permitir la promoción del respeto del DIH, comprometiéndose a una posible cooperación.
9. Francia continuará sus esfuerzos para la difusión del DIH entre sus fuerzas armadas y en el extranjero. Continuará la implementación de sus prácticas operativas para la protección de los civiles en los teatros de operaciones exteriores.

<sup>24</sup> MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Stratégie humanitaire de la République Française 2018-2022*, pp. 35-37.

En la nueva Estrategia humanitaria francesa, como vemos, la diplomacia humanitaria va mucho más allá de las actuaciones en el ámbito de la cooperación o la ayuda humanitaria convencional y abarca áreas más delicadas como sus compromisos en el CSNU, la negociación de ciertos tipos de armas, o la lucha contra la impunidad.

En el caso de Noruega, dentro del bloque de diplomacia humanitaria de su Estrategia humanitaria, se concede especial relevancia a la prevención, afirmando que «nuestro compromiso no debe limitarse a responder cuando surge una crisis. Noruega trabajará en primer lugar para evitar que surjan crisis humanitarias, y en cooperación con nuestros socios ayudaremos a fortalecer el marco general de la asistencia humanitaria [...]. A través de nuestro trabajo por la paz y la reconciliación, Noruega también tratará de promover soluciones políticas inclusivas a las crisis relacionadas con conflictos. La relación (*interface*) entre los esfuerzos políticos y humanitarios nunca ha sido más importante».

Por otra parte, la Estrategia noruega matiza y limita esta relación entre lo humanitario y lo político afirmando que «por tanto, Noruega trabajará para despolitizar los esfuerzos humanitarios y para dejar en claro que, con el fin de proteger a los civiles, el Derecho internacional humanitario y los principios humanitarios deben ser respetados. Esto implicará diplomacia humanitaria activa, tanto a nivel internacional como nacional. El enfoque más efectivo dependerá del contexto». Este enfoque basado en los principios y el respeto por el DIH, con una orientación hacia la aplicación en el terreno, es una de las características de la Estrategia noruega<sup>25</sup>.

#### El gobierno de Noruega:

- Hace uso de la diplomacia humanitaria activa para ayudar a asegurar que las partes en conflicto cumplan con el Derecho internacional humanitario.
- Asume un papel de liderazgo y apoyo a las iniciativas internacionales que buscan mejorar la calidad y coordinación de esfuerzos humanitarios.
- Ayuda a asegurar que los socios de Noruega desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para negociar el acceso humanitario.

El análisis de otros documentos estratégicos sobre cuestiones humanitarias de distintos países (muchos de ellos elaborados antes de la Cumbre Mundial Humanitaria, por lo que conceden menor importancia a la diplomacia humanitaria o no utilizan el término) permite ver que habría diversos enfoques:

<sup>25</sup> NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *Norway's Humanitarian Strategy. An Effective and Integrated Approach*, 2017, p. 26.

— Un primero, de *carácter global*, que incorpora compromisos de diplomacia humanitaria de tipo general para el conjunto de la acción exterior del Estado. El caso de Francia es el más claro y casi el único ejemplo.

— Un segundo enfoque directamente vinculado a la *promoción del respeto del DIH y el resto de marcos jurídicos relevantes para el trabajo humanitario y a los principios humanitarios* en diversos foros. Este enfoque es el más generalizado.

— Un tercer planteamiento que promueve el uso de la diplomacia humanitaria con un carácter más *concreto y aplicado para incidir en la mejora de la coordinación, el diálogo entre actores de diverso tipo*, las mejoras del sistema humanitario, los esfuerzos comunes, etc. Para muchos países, las tareas de incidencia en los diversos foros son el elemento esencial de su diplomacia humanitaria. Componentes de este enfoque también son generalizables.

— Por último, un enfoque que vincula más la diplomacia humanitaria al *trabajo de terreno y a conseguir el acceso* a las comunidades afectadas a través de la negociación, etcétera.

Evidentemente, aspectos de estos cuatro enfoques son compatibles. Ese es el caso de las posiciones y la práctica de muchos países. Aunque en algunos documentos existen pequeñas alusiones a otras políticas fuera de las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores o de las cuestiones más vinculadas a la cooperación, no hemos encontrado referencias a posibles problemas de coherencia con otras políticas públicas internas. En efecto, las referencias a la relación con el desarrollo, los ODS y ese tipo de cuestiones son frecuentes, pero no así a otras políticas como las migratorias. La discusión en Naciones Unidas de los documentos del Pacto Global sobre refugiados y sobre inmigrantes ha permitido avanzar algo este debate, pero hasta ahora, ningún país ha incluido consideraciones a este respecto en sus documentos estratégicos humanitarios.

#### 4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MAEUEC: ALGUNAS CLAVES Y PRIORIDADES<sup>26</sup>

Los antecedentes y experiencia previa en materia de diplomacia humanitaria, tanto por parte de la OAH de AECID, como de otras áreas del MAEUEC, avalan el potencial de desarrollo de estas tareas en el seno del ministerio y su contribución al impulso de nuestra acción exterior. En este contexto, cabe apuntar la necesidad de:

— Concretar un *Plan de acción sobre diplomacia humanitaria* que especifique actuaciones en materia de DIH sobre, entre otros, el seguimiento y propuestas en torno a la Resolución 2286; la posición sobre mecanismos de verificación del DIH a apoyar en la XXXIII Conferen-

<sup>26</sup> Algunas consideraciones de este apartado coinciden con las expuestas en el Borrador de Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2023 en el que colabora el IECAH.

cia Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja; el apoyo a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta y otros mecanismos de verificación o investigación del cumplimiento del DIH; el seguimiento de la Agenda sobre Mujer, paz y seguridad (Resoluciones 1325, 2242...<sup>27</sup> y proceso posterior). Algunos de estos temas ya están en marcha, pero se impone la necesidad de establecer algún marco general de Acción que los vincule. Además, en la elaboración de este Plan de acción, se debería incorporar el diálogo con otros actores como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Cruz Roja española y las organizaciones no gubernamentales especializadas, instituciones académicas, centros de pensamiento y, en el ámbito de sus competencias, las Comunidades Autónomas u otros.

— Continuar el rol de liderazgo que España ha tenido en las agendas internacionales de Mujer, paz y seguridad, así como en la de protección de la misión médica en conflictos (desconocemos cómo ha seguido el proceso tras la aprobación de la Resolución 2286 por el Consejo de Seguridad en 2016)<sup>28</sup>.

— Incorporar en este Plan de Acción posiciones específicas de diplomacia humanitaria en ciertas crisis especialmente graves por sus consecuencias humanitarias. En esos casos, plantear a nivel de las acciones sobre el terreno actuaciones para mejorar el acceso humanitario. Deberían estudiarse aquellos escenarios en los que nuestro país puede tener algún valor añadido o capacidades específicas que puedan movilizarse. En línea con lo que ha propuesto la coordinadora de ONGD debería existir un mecanismo conjunto de planteamiento y revisión de los retos humanitarios en cada una de las crisis definidas como prioritarias por la cooperación española<sup>29</sup>. En este mecanismo y en las reuniones que celebrará, deberían participar las Direcciones Generales de Política Exterior, de Naciones Unidas y de las zonas geográficas y buscar mecanismos de coordinación entre los diversos servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y los diferentes actores humanitarios con presencia en esas zonas. En estos casos, hay que poner el énfasis en temas de acceso y posiblemente de negociación humanitaria, así como, en el respeto de los principios humanitarios y la no politización de la ayuda humanitaria.

— Profundizar en la posición sobre la agenda internacional de lucha contra la violencia de género en emergencias (*Call to Action on protection from GVB in Emergencies*).

— El ámbito de la infancia ha sido hasta ahora uno de los que han generado más iniciativas internacionales. En ese sentido se debería:

<sup>27</sup> Docs. cit. supra.

<sup>28</sup> Resolución 2286 del Consejo de Seguridad, sobre asistencia médica en conflictos armados, aprobada el 3 de mayo de 2016 [Doc. S/RES/2286 (2016)].

<sup>29</sup> Documento interno de la CONGDE para la elaboración de la Estrategia de acción humanitaria de la Cooperación Española 2018-2023.

• Mantener los compromisos en materia de protección de escuelas en zonas de conflicto, incidiendo para que más países con los que mantenemos buenas relaciones firmen la Declaración de Escuelas Seguras. Profundizar el trabajo con las ONG especializadas en la materia. En el mes de mayo de 2019 se celebra en Palma de Mallorca la *III Conferencia Internacional de Escuelas Seguras*.

• Impulsar la participación de España en diversos aspectos de la agenda relativa a la protección de la infancia en conflictos armados y en especial a los «niños y niñas soldado». Desde 1999, el Consejo de Seguridad ha adoptado nueve resoluciones temáticas dedicadas a la situación de los niños en los conflictos armados. En especial, *las Resoluciones 1539 (2004) y 1612 (2005)*, adoptadas por iniciativa de Francia, crean un mecanismo de vigilancia y de comunicación de la información sobre seis tipos de violaciones de los derechos del niño y un grupo de trabajo del Consejo de Seguridad encargado de hacer un seguimiento de estas violaciones. Estas resoluciones instan a las partes en los conflictos que reclutan a niños en sus fuerzas armadas a elaborar planes de acción para liberarlos y reinsertarlos. En junio de 2015, se aprobó *la Resolución 2225 del Consejo de Seguridad*, que condena los secuestros de niños<sup>30</sup>. Asimismo, en 2007 se aprobaron los llamados Principios y Compromisos de París, unas directrices para luchar contra el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas<sup>31</sup>. Desde entonces, 105 Estados los han suscrito<sup>32</sup>.

— Impulsar el trabajo en torno a los mecanismos de verificación y control del Derecho internacional humanitario en el marco de la Unión Europea. Tras las elecciones europeas de 2019, se debería promover en las diversas instituciones europeas.

— Iniciar un trabajo con los países de América Latina en materia de diplomacia humanitaria para conseguir que ratifiquen instrumentos internacionales de protección en el caso de que no lo hayan hecho. Por ejemplo, incidir en aquellos países que no han ratificado la competencia de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta.

— Articular el trabajo de diplomacia humanitaria que se emprenda desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación con el de otros ministerios y, muy especialmente, con el de Justicia, en materia de jurisdicción universal, o con el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en materia de refugiados y migrantes. Deberían impulsarse los lazos con la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria en la definición de conceptos comunes en materia humanitaria.

<sup>30</sup> Resolución aprobada el 18 de junio de 2015 [Doc. S/RES/2225 (2015)].

<sup>31</sup> Disponibles en [https://www.unicef.org/protection/Paris\\_Principles\\_SP.pdf](https://www.unicef.org/protection/Paris_Principles_SP.pdf).

<sup>32</sup> Sobre estas cuestiones, Global Protection Cluster (2012), *Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria*, [https://www.unicef.org/lac/normas\\_minimas\\_edition.pdf](https://www.unicef.org/lac/normas_minimas_edition.pdf).

— Promover el conocimiento de los principios humanitarios y el Derecho internacional humanitario en el conjunto de los actores de cooperación y en la sociedad española. Impulsar también el trabajo con el Ministerio de Defensa en materia de difusión del Derecho internacional humanitario y de las cuestiones humanitarias en general, impulsando también el conocimiento de las directrices de Oslo en materia del uso de medios militares en la respuesta a emergencias.

— Impulsar y activar el trabajo de la *Comisión española de Derecho internacional humanitario*. Tanto de cara a la preparación de la próxima XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, como en general, la recuperación del trabajo de este organismo es fundamental, ya que es la única instancia de la Administración pública creada para estos fines.

— Impulsar un trabajo articulado con otras áreas del MAEUEC y otros ministerios para avanzar en la coherencia de políticas en temas vinculados con la acción humanitaria, como los tratados de limitación de armas y desarme, participación española en operaciones paz y el papel de España en posibles procesos de negociación para la resolución de conflictos. Ampliar la visión de la diplomacia humanitaria incluyendo más cuestiones de diplomacia preventiva y del rol que, desde el Ministerio, se puede tener en prevención, pero también en procesos de mediación y resolución de conflictos (como la oferta que realizó del presidente del Gobierno en el caso de las negociaciones con el ELN en Colombia). Todo ello, manteniendo siempre la independencia de la acción humanitaria y el respeto por sus principios. Esta interrelación con el trabajo político orientado a la prevención o la transformación de conflictos es muy relevante.

— En línea con lo anterior y desde una perspectiva más general, se debería estudiar la incorporación de los temas de construcción de la paz, negociación en conflictos, mediación... en la agenda de diplomacia humanitaria.

## 5. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN Y CON OTROS MINISTERIOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

Las reflexiones incluidas al inicio del artículo avalarían la idea de la conveniencia de impulsar, en ciertas áreas, un trabajo conjunto con otros ministerios y organismos de las Administraciones públicas. No se nos escapa lo complejo de esta tarea, pero, no obstante, quisiéramos sugerir algunas pistas que pudieran alentar la reflexión y el debate.

### 5.1. Las cuestiones de asilo y extranjería

Tanto la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria<sup>33</sup>, como la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de extranjería)<sup>34</sup> y posteriormente el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009<sup>35</sup>, contienen algunas referencias a cuestiones de carácter humanitario y, de hecho, en el marco de su aplicación y en el de la jurisprudencia que, en su caso, generan, son frecuentes las consideraciones de tipo humanitario. Es el caso de la protección subsidiaria por motivos humanitarios recogida en la Ley 12/2009, de asilo, o los llamados visados humanitarios (autorización de residencia temporal por razones humanitarias) recogida en el art. 126 de la Ley Orgánica 2/2009, de extranjería<sup>36</sup>.

No es objetivo de este artículo analizar ni profundizar en lo previsto en estas normas pero, dado que en ambos casos están dando lugar a interpretaciones diversas sobre las «razones humanitarias» y a generar decisiones y sentencias que han hecho necesaria la clarificación jurisprudencial por parte del Tribunal Supremo (Tribunal Supremo, 2013), se podría estudiar la conveniencia de establecer un Grupo de trabajo interministerial que avanzara en la clarificación sobre la interpretación de las «razones humanitarias» en ambas leyes<sup>37</sup>.

En cualquier caso, tras la aprobación de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, en septiembre de 2016<sup>38</sup>, y la puesta en marcha de los dos procesos paralelos de Pactos Globales (Global Compact) —el Marco de respuesta integral para refugiados<sup>39</sup> y el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, cuyos procesos concluyeron a finales de 2018<sup>40</sup>—, se abre un periodo en que las tareas de difusión y sensibilización sobre cómo avanzar en la aplicación de ambos pactos van a ser fundamentales. Y, por tanto, el trabajo conjunto entre los Ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y tal vez otras instituciones, debiera ser necesario.

<sup>33</sup> BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

<sup>34</sup> BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

<sup>35</sup> BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011.

<sup>36</sup> BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

<sup>37</sup> <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/BOLET%3%8DN-JUR%3%8DDICO-CEAR-SEGUNDO-TRIMESTRE-2017.pdf>.

<sup>38</sup> Doc. A/RES/71/1, Anexo 1, de 19 de septiembre de 2016.

<sup>39</sup> <http://www.acnur.org/5658ef944>.

<sup>40</sup> Doc. A/CONF.231/3, Anexo, de 30 de julio de 2018.

En el marco de sus competencias será necesario establecer actuaciones con las Comunidades Autónomas y otros organismos.

## 5.2. Las cuestiones de justicia penal universal

La reciente creación de la Comisión de expertos para el restablecimiento de la justicia universal marca un hito en la recuperación del papel que nuestro país tuvo en el pasado en esta materia. Ello abre nuevas posibilidades para la incorporación de este tema a las acciones de diplomacia humanitaria que puedan emprenderse en el futuro. Evidentemente involucra al Ministerio de Justicia.

## Diplomacia humanitaria en el foro multilateral de las Naciones Unidas: mitos y realidades

Javier GASSÓ MATOSES \*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DESMONTANDO MITOS EN EL ÁMBITO DE NACIONES UNIDAS: 2.1. Ginebra como centro humanitario mundial. 2.2. La dirección de la acción humanitaria en Naciones Unidas: 2.2.1. La importancia de los Informes del secretario general. 2.2.2. La adopción de resoluciones en el seno de Naciones Unidas.—3. LA INCLUSIÓN DE LA «SENSIBILIDAD HUMANITARIA» EN LA AGENDA DIPLOMÁTICA DE ESPAÑA: 3.1. La Resolución 2286 sobre la Protección de la Asistencia Sanitaria en Situaciones de Conflicto. 3.2. El interés de España en la promoción de la «sensibilidad humanitaria».

### 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta presentación es analizar hasta qué punto la noción de diplomacia humanitaria es aplicable a la labor de Naciones Unidas y a las actuaciones que realiza España en la esfera multilateral.

El concepto de «diplomacia humanitaria» es muy novedoso y tiene varias acepciones. Sin necesariamente ser la mejor de todas, la definición atribuida a Jan Egeland habla de la diplomacia humanitaria como la capacidad de persuadir a aquellos que generan opinión y a aquellos que deben tomar decisiones para actuar en favor de los grupos más vulnerables, y de acuerdo con los principios humanitarios<sup>1</sup>. Suele hablarse también de un triple enfoque de la diplomacia humanitaria, entendida como una capacidad de defender el Derecho internacional humanitario, la capacidad de negociación directa sobre el terreno para lograr el acceso a las poblaciones a quienes va dirigida la asistencia humanitaria y la capacidad de generar una red de contactos que faciliten la prestación de asistencia humanitaria.

\* Esta contribución recoge por escrito la Conferencia realizada en la Jornada sobre *Nuevos Planteamientos en Diplomacia: la Diplomacia Humanitaria* que organizó el Máster en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, el 11 de mayo de 2018.

<sup>1</sup> J. EGELAND, «Humanitarian Diplomacy», en A. F. COOPER, J. HEINE y R. THAKUR (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford Handbooks on-line, Oxford University Press, 2013.

Sin embargo, ninguna de todas esas acepciones —ya hayan sido mencionadas u obviadas— es directamente aplicable a la actuación internacional del Estado, de una Organización Internacional o del personal diplomático. En puridad, un Estado (o un Organismo internacional) sería más bien objeto y no tanto sujeto o actor de la diplomacia humanitaria. Es decir, tanto España como las Naciones Unidas, en el momento de diseñar y ejecutar sus políticas, escuchan y canalizan la opinión de los actores humanitarios, que son quienes propiamente ejercen como actores de diplomacia humanitaria.

No obstante, cada vez son más los países —como Francia, Bélgica y la propia España— que utilizan el concepto de «diplomacia humanitaria» como algo propio de su actividad internacional, al mismo nivel que, por ejemplo, la «diplomacia comercial» o la «diplomacia científica».

La razón que explica esta asimilación es que, cada vez más, entendemos la diplomacia humanitaria como la capacidad de integrar dentro de nuestra acción diplomática, a nivel bilateral, pero sobre todo en los foros multilaterales, esa sensibilidad, esa perspectiva humanitaria que permite hacer diplomacia política (defender los intereses del Estado) sin olvidar el componente humano, el respeto a la dignidad de la persona. Y de hecho se trata de un componente que cada vez es más necesario de nuestra diplomacia, porque cada vez más la sociedad exige que el Estado, en su acción exterior, se comporte de acuerdo con una serie de principios morales que se corresponden a los principios de la acción humanitaria.

Partiendo de estas consideraciones iniciales, a continuación, se plantean dos grandes bloques de contenidos. En primer lugar, se atiende a la acción de Naciones Unidas en el ámbito humanitario, y posteriormente se enfoca la cuestión desde la perspectiva de la política española. En ambos casos, se tratará de contrastar la realidad política con ideas preconcebidas, de mitos si se me permite la expresión, en ocasiones muy extendidos pero que no necesariamente se corresponden con la realidad.

La perspectiva adoptada para ello no es la del académico sino la del «*practitioner*», la del diplomático, que ha trabajado muchos años en Naciones Unidas, y que ahora se ocupa de Naciones Unidas en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

## 2. DESMONTANDO MITOS EN EL ÁMBITO DE NACIONES UNIDAS

### 2.1. Ginebra como centro humanitario mundial

Entrando en el ámbito del Sistema de Naciones Unidas, el primero de estos mitos pasa por entender dónde está Naciones Unidas y desde dónde trabaja en su acción humanitaria: habitualmente identificamos Naciones Unidas y el mundo humanitario con Ginebra. La ciudad suiza

es el centro humanitario del mundo y lo es, en parte, dada la importancia de Suiza y muy en particular del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo origen y sede están en Ginebra. Sin embargo, progresivamente viene siendo menos cierto que Ginebra sea el centro humanitario ni, desde luego, el único centro humanitario de Naciones Unidas.

Desde un punto de vista meramente operativo o logístico, existen importantes organismos, de la familia de Naciones Unidas, que no tienen su sede en Ginebra y que raramente se acercan allí. Es el caso, por ejemplo, del Programa Mundial de Alimentos (PMA), cuya sede está en Roma y que tan solo tiene una pequeña oficina de comunicación en Ginebra. La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria (OCHA) dispone de una doble sede, Ginebra y Nueva York, y reparte además su acción operativa entre sus cinco oficinas regionales, cercanas a las zonas donde se producen las crisis humanitarias a las que debe responder.

En cuanto a la vertiente política de la acción humanitaria, aunque el liderazgo ejercido desde Ginebra por el CICR, que no forma parte de Naciones Unidas, es indiscutible, es en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, donde se elabora la política humanitaria de la Organización. De hecho, cada vez es más evidente que las decisiones, en el ámbito de lo que entendemos como diplomacia humanitaria, se toman en Nueva York y no tanto en Ginebra.

Son varias las razones que explican que el centro de toma de decisiones de Naciones Unidas, también en su vertiente humanitaria, se encuentre en Nueva York. Tanto el secretario general como los máximos responsables de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia pasan el 80 por 100 de su tiempo en Nueva York, a pesar de que su sede «oficial» se encuentre, tanto en Ginebra, como en Nueva York. Y de nuevo, la razón por la que pasan el 80 por 100 de su tiempo en la ciudad americana es porque en ella es donde se adoptan las decisiones políticas importantes, porque en ella se encuentran los órganos principales de Naciones Unidas: la Secretaría —con el secretario general—, la Asamblea General y el ECOSOC —que son los dos órganos de Naciones Unidas que tienen competencias en el ámbito humanitario y también, no olvidemos, presupuestario— y, por supuesto, el Consejo de Seguridad —responsable de la toma las decisiones en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional—. Son estos órganos los que, con sus decisiones, hacen posible dar una respuesta inmediata ante una situación de crisis humanitaria.

### 2.2. La dirección de la acción humanitaria en Naciones Unidas

#### 2.2.1. La importancia de los Informes del secretario general

El papel que desempeña el secretario general en cuestiones humanitarias es trascendental y creciente, lo que nos lleva a desmontar otro gran

mito. Si bien OCHA es el ente encargado de coordinar y aunar los esfuerzos que llevan a cabo todas las entidades, tanto dentro como fuera del sistema, es el secretario general quien da las directrices de actuación. Ello es así en la medida en que el trabajo humanitario de Naciones Unidas se hace en base a los informes del secretario general. A través de la firma del secretario general, los 193 Estados miembros de la organización otorgan reconocimiento y legitimidad al contenido de dichos informes.

El contenido de los informes del secretario general es variado y comprende desde el Informe Anual sobre el Fortalecimiento de la Acción Humanitaria; el Informe sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas —incluido el personal humanitario—; el Informe sobre Protección de Civiles —a su vez existen informes específicos sobre niños y conflictos armados; sobre mujer, paz y seguridad; sobre violencia sexual en conflictos, etc.—; y los informes concretos sobre crisis o conflictos específicos en los que el secretario general puede, si lo considera oportuno, introducir la sensibilidad humanitaria. Estos informes constituyen la base del trabajo de los Estados miembros y ejercen como punto de partida de las negociaciones previas a la adopción de resoluciones del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General o del ECOSOC. Pero además, estos informes sirven como «fuente de autoridad» que dota de legitimidad a la acción que los Estados llevan a cabo de manera individual.

Adicionalmente desde 2005, a raíz de la iniciativa de reforma de Naciones Unidas impulsada por Kofi Annan, se ha observado una evolución en el contenido de dichos informes, pasando a ser informes de carácter operacional, en oposición al carácter narrativo que tenían con anterioridad. Los informes no presentan una mera narración acerca de la situación en el terreno, sino que, de forma creciente, los informes presentan una serie de recomendaciones muy claras a los Estados miembros, que pueden ser trasladadas como parte del contenido de las resoluciones que se adoptan en el resto de los órganos, y que en definitiva dictan cómo debe actuar la Secretaría. La importancia de este cambio de tendencia radica en el hecho de que, en el caso de encontrarnos ante un informe que presenta una serie de recomendaciones que, a su vez, incluyen la sensibilidad humanitaria, ello resultará más proclive a la hora de obtener una resolución cuyo contenido pretenda dar una respuesta humanitaria a las crisis. Por el contrario, si las recomendaciones del secretario general obvian dicha perspectiva, es altamente difícil que los Estados la incluyan dentro de las resoluciones adoptadas en el seno de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad y, por tanto, la Secretaría y el resto de organismos del sistema no estaría recibiendo instrucciones sobre cómo actuar en el ámbito humanitario.

### 2.2.2. *La adopción de resoluciones en el seno de Naciones Unidas*

Una de las ideas preconcebidas, también muy extendidas entre la opinión pública, es que Naciones Unidas únicamente funciona cuando las

decisiones las adopta el Consejo de Seguridad. Aunque en ocasiones dicha afirmación puede ser cierta, no lo es de manera absoluta, en primer lugar, porque la Carta de Naciones Unidas establece un sistema de reparto de competencia entre el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que inhabilita al primero a la hora de tomar decisiones en determinadas materias.

Por otro lado, si bien es cierto que las decisiones de la Asamblea General y el ECOSOC no son jurídicamente vinculantes, a diferencia de las del Consejo de Seguridad, las resoluciones de la Asamblea General y el ECOSOC gozan de un importante grado de fuerza política puesto que marcan el camino a seguir por los organismos multilaterales a la hora de articular la acción humanitaria. Anualmente, ambos órganos emiten en torno a una decena de resoluciones propias del ámbito humanitario que van desde la Resolución de la AGNU sobre la Coordinación de la Asistencia Humanitaria (llamada Resolución Ómnibus) o la Resolución del ECOSOC sobre Operatividad Humanitaria, a otras resoluciones mucho más concretas como la resolución sobre seguridad del personal humanitario, sobre desplazados internos, sobre refugiados, desastres naturales, etc. Progresiva y exponencialmente, todas estas resoluciones van introduciendo una serie de elementos y solicitan, a los Estados miembros y a la Secretaría, que fijen una línea de actuación. Mediante esas resoluciones, se genera «estado de opinión» y se indica a los Estados cómo deben actuar y que límites no deben traspasar; y a la Secretaría y al resto de entes del sistema (organismo, fondos y programas) como conducirse durante la respuesta a situaciones de crisis humanitarias.

A diferencia de lo que sucede en el CSNU o de negociaciones sobre el contenido de cada resolución —hasta el extremo de existir una necesidad de consensuar detalles tan concretos como en qué lugar colocar una coma—. La recompensa de este esfuerzo es obtener un texto cuyo contenido está dotado de elevado grado de legitimidad. Su texto se convierte en «lenguaje acordado», lo que permite oponerse a la apertura de una nueva discusión sobre una cuestión que ya ha sido acordada mediante consenso. Por ejemplo, no es posible cuestionar la inclusión de la perspectiva de género en la acción humanitaria, porque eso ya fue acordado en una resolución anterior, y reiterado año tras año. Ello no implica que no se puedan incluir matizaciones, pero por lo general, algo que ya ha sido acordado, se mantiene como tal, y permite seguir avanzando en el desarrollo de la cuestión. Consecuentemente, este sistema de adopción de resoluciones ha permitido lograr un lenguaje muy claro en cuanto al acceso humanitario, el enfoque de género en la acción humanitaria, la protección de la asistencia sanitaria durante situaciones de conflicto, así como un lenguaje muy contundente en materia de protección de civiles.

Por el contrario, el trabajo del Consejo de Seguridad debe centrarse, de manera exclusiva, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional a través de la prevención y la resolución de conflictos. Sin em-

bargo, poco a poco el Consejo de Seguridad también va introduciéndose en materia de acción humanitaria, no solo porque los conflictos tienen una perspectiva humanitaria clara, sino también porque diversos Estados —entre ellos España—, han ido introduciendo en la agenda del Consejo cuestiones transversales que responden a necesidades humanitarias. Ejemplos consolidados de ello son la Agenda Mujer, Paz y Seguridad o la Agenda Niños y Conflictos Armados, con una trayectoria de dieciocho años<sup>2</sup>. Recientemente se está introduciendo la Agenda sobre la prestación de la Asistencia Sanitaria en Conflictos, a raíz del logro que supuso la Resolución 2286<sup>3</sup>.

Otro de los mitos habituales es identificar el Consejo con sus miembros permanentes. Y, sin embargo, es importante conocer las dinámicas de funcionamiento interno que no siempre responden a los intereses de los cinco miembros permanentes. Es muy fácil pensar en las implicaciones que conlleva el derecho de veto en la toma de decisiones y, en consecuencia, que solo los cinco miembros permanentes tienen la posibilidad de llevar a cabo una acción real. Pero es un error desdeñar la labor y el valor añadido que aportan los diez miembros electos del Consejo, entre los cuales se encontraba España en 2015-2016. Un miembro electo puede trasladar su perspectiva y prioridades a la acción del CSNU siempre que tenga muy claros sus objetivos y actúe de manera realista en cuanto a las posibilidades de llegar a su consecución.

Uno de los instrumentos más eficaces a la hora de determinar el grado de influencia es la distribución de funciones entre los miembros del Consejo. Habitualmente, a los miembros electos se les asigna la presidencia de alguno de los órganos subsidiarios del Consejo (como los Comités de Sanciones) mientras que los miembros permanentes se reservan las relatoras (o *penholderships*) de los temas en la agenda del CSNU, lo que le permite la capacidad de ejercer el liderazgo en las resoluciones sobre contextos específicos de especial relevancia, léanse resoluciones sobre Siria, Yemen o Irán. Con el tiempo, esta eficiente distribución de trabajo ha encontrado cierta oposición por parte de algunos miembros electos del Consejo de Seguridad con habilidad de generar consensos. Y el ámbito humanitario ha sido el ejemplo más claro de esto. Esa fue la situación en relación con el bloqueo que sufría el Expediente Sirio, totalmente paralizado en 2014. Para salir de esa situación, se desmembró el expediente en tres ámbitos: político, químico —que posibilitó la creación del JIM, organismo conjunto para identificar el uso de armas químicas—

<sup>2</sup> Véanse entre otras, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, sobre la adopción de una perspectiva de género durante la *repatriación y reasentamiento*, la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción posconflicto [Doc. S/RES/1325 (2000)]; y la Resolución 2242, del Consejo de Seguridad, de 13 de octubre de 2015, sobre mujer, paz y seguridad [Doc. S/RES/2242 (2015)].

<sup>3</sup> Resolución 2286 sobre asistencia médica y protección de los servicios de salud en los conflictos armados, aprobada por el Consejo de Seguridad el 3 de mayo de 2016 [Doc. S/RES/2286 (2016)].

y el expediente humanitario. De este modo, aunque el expediente político y el expediente químico estuviesen bloqueados, el Consejo de Seguridad podía dar respuesta a la grave crisis humanitaria que se vivía en el país. Para evitar que, a su vez, este expediente también quedase paralizado por la dinámica de enfrentamiento entre los miembros permanentes, se optó por comisionar la relatoría a un miembro electo con capacidad para generar consensos, en concreto a Luxemburgo y Australia, y posteriormente a España y Nueva Zelanda. De este modo, se logró sacar adelante una serie de resoluciones que permitieron que Naciones Unidas y las ONG que trabajan en la zona, pudieran llevar a cabo acciones transfronterizas enviando ayuda humanitaria desde Jordania, Turquía e Irak, a pesar de la ausencia de consentimiento por parte del Gobierno sirio. Por primera vez una decisión del CSNU, liderada por miembros electos, permitía superar uno de los grandes dogmas de la asistencia humanitaria, el consentimiento del Estado<sup>4</sup>. Este es un ejemplo de cómo el Consejo ejerce su poder desde una perspectiva que incluye la «sensibilidad humanitaria» en su actuación.

### 3. LA INCLUSIÓN DE LA «SENSIBILIDAD HUMANITARIA» EN LA AGENDA DIPLOMÁTICA DE ESPAÑA

#### 3.1. La Resolución 2286 sobre la Protección de la Asistencia Sanitaria en Situaciones de Conflicto

Otro de los ejemplos en los que la actuación del Consejo de Seguridad responde a una sensibilidad humanitaria se produjo también a iniciativa de España: se trata de la adopción de la Resolución 2286 sobre la Protección de la Asistencia Sanitaria en Situaciones de Conflicto, en mayo de 2016. Esta resolución está considerada como innovadora, no tanto por su contenido —que también—, sino sobre todo porque abre camino a una nueva agenda de trabajo del Consejo de Seguridad.

No se trata de una cuestión novedosa: el CICR y la Federación de la Cruz Roja y la Media Luna Roja llevaban mucho tiempo trabajando en el tema. La labor del Consejo de Seguridad fue recopilar los trabajos realizados hasta el momento en el marco del programa *Health Care in Danger* —Atención Sanitaria en Peligro— y adaptarlos al lenguaje propio de una Resolución de Naciones Unidas, incluyéndolo como tema de debate en el Consejo.

La adopción de la Resolución 2286 es un logro atribuible a la actuación, en materia de diplomacia humanitaria, de las organizaciones de la sociedad civil y muy en particular de Médicos Sin Fronteras (MSF), tras

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, la Resolución 2258 del Consejo de Seguridad, de 22 de diciembre de 2015 [Doc. S/RES/2258 (2015)], o la Resolución 2332 del Consejo de Seguridad, de 21 de diciembre de 2016 [Doc. S/RES/2332 (2016)].

el ataque contra el hospital de MSF en Kunduz (Afganistán) por parte de tropas americanas, en el que murieron más de cuarenta personas, y otras treinta resultaron heridas, contándose entre ellos varios miembros del personal de MSF. Este suceso hace aflorar en la sociedad civil un clamor exigiendo una reacción por parte de Naciones Unidas y, particularmente, el Consejo de Seguridad, para poner fin a esa situación.

Ante la ausencia de un mecanismo que permita llevar a cabo una investigación independiente y exhaustiva de lo ocurrido, parecía harto difícil, si no imposible, lograr que el CSNU se pronunciara condenando los hechos y a su perpetrador. Sin embargo, algunos miembros del Consejo de Seguridad, encabezados por España y Nueva Zelanda, éramos plenamente conscientes de la demanda por parte de la sociedad y los diversos actores humanitarios de incrementar el nivel de protección de la atención sanitaria, de acuerdo con el contenido de los tratados en materia de Derecho internacional humanitario, y de la necesidad de que el Consejo actuara. Por ello, planteamos una propuesta de Resolución de carácter transversal, que no podía ser leída en el contexto de un conflicto concreto, sino en términos de protección y fomento del cumplimiento del Derecho internacional. Varios miembros electos del Consejo de Seguridad se sumaron a la iniciativa y participaron desde el primer momento; Francia y Reino Unido apoyaron también la propuesta ante las dudas iniciales presentadas por otros miembros permanentes. La aprobación de la Resolución 2286, el 3 de mayo de 2016, por unanimidad y con 85 copatrocinios, supuso un logro esencial y la apertura de un proceso de discusión, que ni mucho menos está cerrado.

### 3.2. El interés de España en la promoción de la «sensibilidad humanitaria»

De manera novedosa, en 2007 se formuló la Estrategia de Acción Humanitaria Española, en la que se plantea la necesidad de incrementar la presencia de España en el sector humanitario, en paralelo a un aumento muy considerable de los recursos destinados a dicho sector<sup>5</sup>. De este modo se hizo posible que España lograra una credibilidad en el ámbito humanitario, entrara a formar parte del grupo de donantes de OCHA e iniciase una interlocución fluida con los entes activos en el sector: el PMA, ACNUR, OMS y CICR.

A partir de 2010, a pesar de que las partidas destinadas a este sector decrecen, el grado de interlocución sigue siendo elevado. Pero, para mantener su relevancia, se hace necesario que el discurso español sea un discurso de calidad: de ideas ambiciosas y, a su vez, realistas en cuanto a sus posibilidades de consecución. De este modo, España demuestra que

<sup>5</sup> El texto íntegro puede consultarse en [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES\\_AH.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf).

no es solo un buen donante humanitario, sino que su capacidad diplomática es vigorosa y firme en el sentido de tener unas prioridades claras que materializa en ideas factibles y trasladables a aquellos que llevan a cabo actuaciones sobre el terreno. Dichas prioridades responden a una necesidad social y una voluntad ciudadana que reclama una actuación responsable en el ámbito humanitario.

Sobre estas bases, en 2012, España presidió el Segmento Humanitario del ECOSOC (HAS, por sus siglas en inglés), cuya labor consiste en desarrollar políticas. En los años siguientes España preside el Grupo de Contacto Humanitario en Nueva York (Humanitarian Liaison Working Group, HLWG) y se prepara para presidir en 2019 el Grupo de Donantes de OCHA (ODSG). Durante esta etapa se ponen en marcha una serie de actuaciones que se engloban dentro de las prioridades de España: cuestiones de género, así como la responsabilidad de proteger, protección del personal humanitario, infancia en conflictos, etcétera.

Durante la campaña por la que España opta a la membresía en el Consejo de Seguridad, frente a las candidaturas de Nueva Zelanda —con un amplio apoyo de los países asiáticos e insulares— y Turquía —quien en 2014 anunció que iba a albergar la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016—, España se encuentra ante la obligación de demostrar la relevancia de sus prioridades en materia humanitaria. Es en este momento cuando el concepto de «dignidad humana» aparece por primera vez, como prioridad en la agenda de trabajo de España dentro de Naciones Unidas, y se incluye como parte del programa que España desea llevar al CSNU.

Además de la ya mencionada Resolución 2286, durante la presencia de España en el Consejo de Seguridad, nuestro país impulsó la adopción de otras importantes decisiones como la Resolución 2242, que marca una nueva etapa en la Agenda Mujer, Paz y Seguridad<sup>6</sup>. El presidente del Gobierno decidió viajar a Nueva York para presidir el Consejo de Seguridad durante la sesión en la que se adoptó esa resolución. El solemne gesto se repitió un año más tarde durante la sesión en la que se aprobó la Resolución 2331, sobre trata de personas en situaciones de conflicto<sup>7</sup>. Todo ello demuestra que la retórica entorno a la dignidad humana, de la cual España hace gala como objetivo en el momento de diseñar la candidatura española al Consejo de Seguridad, se traduce en acciones concretas.

Tras la salida del Consejo de Seguridad, España sigue haciendo diplomacia humanitaria tal y como demuestra manteniendo su apoyo a la Resolución 2286; albergando en 2019 la III Conferencia Internacional sobre Escuelas Seguras —relacionada con la protección de los niños y la educación en contextos de conflicto—; luchando contra la impunidad en la

<sup>6</sup> Docs. cit. supra.

<sup>7</sup> Resolución aprobada el 20 de diciembre de 2016 [Doc. S/RES/2331 (2016)].

Corte Penal Internacional (CPI) mediante el impulso, dentro del ámbito de la Unión Europea, de una enmienda al Estatuto de Roma para que se tipifique la hambruna como crimen de guerra, tanto en los conflictos internacionales —que ya lo está— como en los conflictos internos, etcétera.

Finalmente, resulta pertinente mencionar que, en todas sus actuaciones, España se pone como límite el respeto al principio humanitario *do no harm* consistente en evitar que, mediante sus actuaciones, se perjudique el desarrollo y/o el ejercicio de la acción humanitaria.

## La gestión de la diplomacia humanitaria a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Jaime IGLESIAS SÁNCHEZ-CERVERA \*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE «DIPLOMACIA HUMANITARIA».—3. EL PAPEL DE LA AECID EN MATERIA DE DIPLOMACIA HUMANITARIA.—4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA AECID A PARTIR DE 2018.

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años y especialmente durante nuestra presencia en el Consejo de Seguridad en 2015 y 2016, España ha demostrado su capacidad diplomática en materia humanitaria como activo en sí mismo —al margen de las contribuciones financieras al sector—, desconociendo quizá que ese conjunto de políticas que se estaban llevando a cabo era susceptible de un nombre propio, «diplomacia humanitaria».

Con el objetivo de contextualizar la presente ponencia, en primer lugar, resulta necesario hacer un breve repaso a la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). El Ministerio se subdivide en tres Secretarías de Estado: la Secretaría de Estado de la Unión Europea —ajena a la diplomacia humanitaria, al menos por ahora—, la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores —que establece las líneas políticas que España defiende en los diferentes foros y dentro de la cual se encuentra la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos—, y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Iberoamérica y Caribe. Es en esta última donde se embarca orgánicamente la Agencia Española de Cooperación Internacional

\* Esta contribución recoge, por escrito, la Conferencia realizada en la Jornada sobre *Nuevos Planteamientos en Diplomacia: la Diplomacia Humanitaria* que organizó el Máster en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, el 11 de mayo de 2018.

y Desarrollo (AECID), responsable de la gestión de los proyectos humanitarios y de la relación con los actores humanitarios. De este modo, la AECID actúa como catalizadora de la información que recibe del «sector» y que es aprovechada por parte de las unidades políticas, a la hora de elaborar políticas y posiciones o de relacionarse con terceros Estados.

En base a ello, la siguiente exposición se divide en tres partes. En primer lugar, se llevan a cabo una serie de reflexiones sobre el concepto de la «diplomacia humanitaria». Seguidamente se presenta cual es el papel de la AECID en este marco y, finalmente, se presentan las futuras líneas de actuación de la AECID, para los próximos años, en relación a la diplomacia humanitaria y la política de cooperación.

## 2. REFLEXIONES SOBRE EL CONCEPTO DE «DIPLOMACIA HUMANITARIA»

La diplomacia y el sector humanitario cohabitan en una situación de dependencia y retroalimentación que se manifiestan en ambas direcciones.

En primer lugar, no son pocas las ocasiones en las que los actores humanitarios tienen la necesidad de acudir a las estructuras del Estado, con el objetivo de canalizar sus discursos y dotarlos de la legitimidad y firmeza propia del Estado. Esto es así debido a que tan solo los Estados son sujetos de Derecho internacional y son ellos quienes inician y desarrollan los conflictos —en gran medida—, así como quienes negocian la paz y facilitan las soluciones humanitarias, en los diferentes contextos. En este marco, la diplomacia humanitaria se presenta como una manifestación de las limitaciones de los actores humanitarios quienes, a pesar de su independencia, acaban recurriendo en muchas ocasiones al Estado, reclamando su ayuda ante una determinada situación, con el objetivo de que vehicule los posicionamientos y reivindicaciones que se le presentan.

Desde la perspectiva de la Administración General del Estado, esta tiene una oportunidad de servir a los ciudadanos en cuanto canalizador de las organizaciones de la sociedad civil y dar así respuesta a problemas concretos, lo cual hace posible, a su vez, la fiscalización de las actividades del Estado, en tanto en cuanto atiende o no a las peticiones de sus ciudadanos y sociedad civil. Además, durante este intercambio simbiótico, el Ministerio recopila la información que pueden hacerle llegar los humanitarios desplegados en el terreno, para tener conocimiento sobre el desarrollo de la situación y poder vehicular su posición política en un determinado sentido.

Para que la comunicación entre el humanitario y el diplomático funcione, es necesario que se cumplan una serie de requisitos. En primer lugar, debe existir un *espacio de confianza*. Las organizaciones humanitarias deben sentir que la información que proporcionan va ser empleada

de manera correcta y resultar útil en materia de asistencia humanitaria, a la vez que el Ministerio necesita que la información sea de calidad y veraz —para ello resultará imprescindible que las organizaciones gocen de un buen acceso en el terreno—. Además, deberá respetarse la confidencialidad cuando la situación así lo requiera, así como la posición institucional del MAEUEC. Finalmente, el mantenimiento de esta relación bidireccional depende en gran medida de la *ratio de éxito* en las gestiones que lleva a cabo el MAEUEC. Es por ello por lo que la información que se recibe debe ser atendida haciendo que las organizaciones perciban que las problemáticas que plantean tienen un alto porcentaje de atención y/o resolución. De lo contrario, las organizaciones percibirán el flujo de información como infructífero y el intercambio se verá reducido. En este sentido, la AECID intenta ser altamente operativa, en la medida de sus capacidades, y apoyar a las organizaciones.

## 3. EL PAPEL DE LA AECID EN MATERIA DE DIPLOMACIA HUMANITARIA

En 2008, se crea la Unidad de Evaluación y Prevención dentro de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, la cual tiene la competencia en materia de diplomacia humanitaria. Entre otras funciones, es la unidad responsable de hacer de pasarela en ese flujo de información del que estamos hablando entre lo operativo y lo institucional.

La relación con el terreno se hace tanto mediante el despliegue de expertos propios destacados en el terreno, conocidos como «antenas humanitarias» —actualmente hasta ocho—; y a través de la relación con organizaciones no gubernamentales (ONG). La Unidad también tiene un Segmento Humanitario que se encarga de la coordinación formal con la Coordinadora de ONG. Asimismo, se mantienen vías informales de colaboración. Con todo ello, continuamente se reciben informaciones y solicitudes de actuación en diversas crisis abiertas. En este sentido, desde la unidad, se filtra toda esa información y se valora en qué medida se puede prestar apoyo, ya sea en el ámbito bilateral —con un determinado país implicado en una crisis—, o en el ámbito multilateral en los diferentes foros: la formación del Consejo de la Unión Europea que sigue los asuntos humanitarios (COHAFA) —reuniones mensuales de intercambio de información y coordinación de posiciones entre los veintiocho miembros de la Unión Europea y la Comisión—; los grupos de donantes de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) —que preside España en 2019— y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) —al que regresó España en 2017 tras cinco años de ausencia a raíz de la reducción de las contribuciones—; las juntas ejecutivas del Programa Mundial de Alimentos (PMA), UNICEF, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); así como una serie de debates temáticos como la Cumbre Mundial Huma-

nitaria, el Gran *Bargain* Humanitario, el *Call to Action* en cuestiones de género, los debates sobre los menores en conflicto, educación en emergencias, etcétera.

Todo ello se lleva a cabo en coordinación con las unidades políticas de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores del MAEC, en función del grado de operatividad o sensibilidad de la cuestión. Cuanto más fluida es la relación con el resto de unidades políticas, más fácil resulta llevar a cabo todo este tipo de gestiones.

Como ejemplo de gestión a nivel operativo realizada en los últimos años, podemos señalar el recopilatorio que se hizo desde la AECID sobre las dificultades burocráticas de las ONG españolas en los campamentos de refugiados saharauis, que se hizo llegar a las autoridades argelinas. En este sentido, los permisos de trabajo y residencia son un problema recurrente y recientemente se ha intentado agilizar las gestiones con Turquía, para las organizaciones españolas, que prestan asistencia transfronteriza a Siria. También se lleva a cabo un trabajo de pedagogía con las ONG para que conozcan en qué medida pueden solicitar las exenciones humanitarias, que aprueba la Unión Europea, en supuestos en los que existen sanciones impuestas por la Unión Europea y Naciones Unidas —como, p. ej., que no se les apliquen dichas sanciones en sus transferencias bancarias y compras locales—.

En cuanto a cuestiones más estratégicas, la Unidad de Evaluación y Prevención de la AECID también se encarga de pedir, a los donantes humanitarios y grandes agencias, que realicen un seguimiento de crisis que están un poco fuera de la centralidad de la agenda internacional, como las dinámicas del desplazamiento en Colombia, o la situación en Venezuela, tratando de dar visibilidad a las denominadas «crisis olvidadas». También se hacen aportaciones a la redacción de ciertos párrafos durante las negociaciones de las resoluciones en el seno de Naciones Unidas. Todos ello es fruto del flujo de información y vinculación entre la situación en el terreno y la utilización, más política, de la misma.

En algunos casos, el sometimiento de algunas cuestiones a las unidades políticas del MAEUEC puede generar tensiones, como en el caso de la venta de armas a Arabia Saudí o del Pacto Global sobre Refugiados. En cualquier caso, se trata de situaciones propias de la complejidad de la política exterior que deben gestionarse de la mejor manera posible.

#### 4. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA AECID A PARTIR DE 2018

Al contrario de lo que pueda parecer a simple vista, las acciones dentro del MAEUEC no siempre se articulan sobre la base de instrucciones que se emitan en cascada, sino que en muchas ocasiones, es el terreno el que genera una serie de dinámicas que, al contar con el beneplácito de

las esferas superiores, se convierten en política exterior consolidada. Tal fue el caso de la labor de España en el Consejo de Seguridad y la puesta en marcha de la diplomacia humanitaria española, que vino muy impulsada por el trabajo de los compañeros en Nueva York. En una segunda fase, el MAEUEC ha hecho suyos dichos postulados y, actualmente, nos encontramos ante la necesidad de dar continuidad al trabajo desarrollado en este campo y poner en marcha nuevas líneas de actuación que permitan mantener la relevancia de España en materia humanitaria.

En lo que respecta a la cooperación, en los documentos marco, que vienen aprobándose de un tiempo a esta parte, aparece reflejada la diplomacia humanitaria. Es el caso del V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021, aprobado en marzo de 2018<sup>1</sup>.

En estos momentos, se están llevando a cabo los trabajos de elaboración de una nueva estrategia humanitaria de la cooperación española en la que se espera que la diplomacia humanitaria tenga un papel destacado. Como parte del proceso, la Coordinadora de ONG ha entregado un informe con su posicionamiento, que cuenta con un capítulo específico sobre diplomacia humanitaria.

A nivel estratégico, en líneas generales, parece claro que es más probable lograr avances en materia de diplomacia humanitaria, en el tratamiento de cuestiones transversales que en los ámbitos geográficos, donde hay que hacer frente a las realidades de un determinado conflicto y en el que las unidades políticas del MAEUEC intentan hacer prevalecer las relaciones con los Estados implicados.

Resulta altamente deseable que la diplomacia humanitaria se consolide como parte importante de la política exterior y de cooperación española, formando parte del núcleo duro de las cuestiones en las que España pueda obtener un reconocimiento internacional. Sin lugar a duda, para lograr su consecución, se necesitan más recursos humanos y financieros para lograr un adecuado acompañamiento a estos debates. En este sentido, resulta importante contar con una mayor presencia de estos temas en la sociedad civil, a través de los medios de comunicación e instituciones académicas, que permitan acercar estas cuestiones a la ciudadanía.

<sup>1</sup> Disponible en [https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v\\_plan\\_director\\_de\\_la\\_cooperacion\\_espanola\\_2018-2021.pdf](https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021.pdf).

# La experiencia del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en diplomacia humanitaria

Manel GÓRRIZ MARTÍNEZ \*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.—3. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA: 3.1. El significado del concepto de diplomacia humanitaria para la Cruz Roja. 3.2. La formación para la diplomacia humanitaria.—4. CONSIDERACIONES FINALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Luna Roja es uno de los actores humanitarios presentes, en los ámbitos nacional e internacional, al lado de las personas en situación de vulnerabilidad, tanto en contextos de conflicto armado, como en otras situaciones de violencia, sin olvidar su acción también humanitaria en tiempos de paz. En este sentido, la «diplomacia humanitaria» es considerada como una herramienta para dar cumplimiento a su mandato y misión humanitarias, consistente en estar cada vez más cerca de las personas, tanto en el ámbito internacional, como en el ámbito local, para prestar acciones de prevención, protección, asistencia, desarrollo y rehabilitación. Con todo, el objetivo de esta exposición es dar una visión de que es para el Movimiento Internacional la «diplomacia humanitaria» y los contextos en que se utiliza, así como sus implicaciones para las personas y colectivos implicados, los cuales tienen la cualidad de ser múltiples y diversos.

---

\* Esta contribución recoge por escrito la Conferencia realizada en la Jornada sobre *Nuevos Planteamientos en Diplomacia: la Diplomacia Humanitaria* que organizó el Máster en Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona, el 11 de mayo de 2018.

## 2. EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

Hoy en día el Movimiento Internacional está formado por tres componentes: el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) y las Sociedades Nacionales (SN).

La misión de todos ellos es común y consiste en prevenir y aliviar, en todas las circunstancias, los sufrimientos humanos; proteger la vida y la salud y hacer respetar a la persona humana, en particular en tiempo de conflicto armado y en otras situaciones de urgencia; tratar de prevenir las enfermedades y promover la salud y el bienestar social; fomentar el trabajo voluntario y la disponibilidad de los miembros del Movimiento, así como, un sentimiento universal de solidaridad para con todos los que tengan necesidad de su protección y de su asistencia.

Ello incluye el acompañamiento para superar la situación de vulnerabilidad que se da en cada caso (pasar de víctimas a personas con plena garantía y reconocimiento de sus derechos), de manera acorde con los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional, que coincide en parte con algunos de los principios humanitarios, tales como el principio de humanidad, el principio de neutralidad, el principio de imparcialidad y el de independencia. Si bien el cumplimiento de estos principios fundamentales es objeto de crítica o alabanza en ciertas ocasiones, ello supone el seguimiento de un *modus operandi*, que puede limitar la actuación del Movimiento Internacional, pero que está llamado a ser un mecanismo facilitador para la consecución de nuestras misiones y, en definitiva, dar una respuesta humanitaria a situaciones que la reclaman.

Desde su inicio, la acción del Movimiento Internacional ha estado inspirada por sus lemas fundacionales *Inter arma caritas* («la caridad entre las armas») y *Per humanitatem ad pacem* («hacia la paz por amor a la humanidad»). Por un lado, estos lemas expresan la voluntad de estar al lado de las víctimas de los conflictos armados y, por otro lado, enuncian el anhelo de aspirar a una paz duradera entre todos los pueblos, que se materializa a través de su acción humanitaria y la difusión de sus ideales. Se trata de favorecer una paz duradera entendida, no solo como la simple ausencia de guerra, sino como un proceso dinámico de colaboración entre todos los Estados y los pueblos. Esta colaboración debe estar fundada en el respeto de la libertad, de la independencia, de la soberanía nacional, de la igualdad, de los derechos humanos, y en una justa y equitativa repartición de los recursos, para satisfacer las necesidades de los pueblos.

Atendiendo a la misión del Movimiento Internacional desde el ámbito de la diplomacia humanitaria clásica, ello supone el poder acceder a las víctimas para prestarles protección y asistencia. De manera más innovadora, y teniendo en cuenta que en nuestra labor del día a día nos

encontramos con múltiples actores, esta voluntad se extiende también a ámbitos próximos y cotidianos, desde una visión de proximidad a las personas. No solo en los ámbitos internacional y nacional, sino también en nuestros pueblos y ciudades nos encontramos con titulares de derechos, en situación de vulnerabilidad, y con titulares de obligaciones y de responsabilidades que tienen una serie de compromisos con las personas vulnerables. Ello hace posible hablar de una especie de diplomacia humanitaria de proximidad a nivel de ciudad o, incluso, de distritos y barrios, donde también se articula la actividad del tercer sector.

Es por todo ello que, tanto en el ámbito internacional, como en el local, la «diplomacia humanitaria», en sus diversas acepciones, se concibe desde los inicios de la Cruz Roja, como una herramienta de trabajo al servicio de una red humanitaria mundial, compuesta por 190 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja; 160.000 sedes locales, más de 400.000 trabajadores y doce millones de personas voluntarias. En este contexto, el llevar a cabo acciones de diplomacia humanitaria no es una posibilidad, sino una responsabilidad por mandato institucional y también dimanante de las obligaciones contraídas por los Estados parte en los Convenios de Ginebra.

La estrategia de trabajo 2010-2020, aquella que guía a las Sociedades Nacionales para el cumplimiento de los retos humanitarios presentes y futuros, contiene tres objetivos básicos: salvar vidas, proteger a los medios de sustento y apoyar a la población después de desastres y crisis; posibilitar una vida segura a las personas; y promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz. Así mismo, se articulan estos compromisos a través de tres acciones facilitadoras para su consecución; entre ellas, se recoge explícitamente la diplomacia humanitaria definida como un mecanismo para prevenir y reducir la vulnerabilidad.

La historia de la Cruz Roja es la historia de las personas, situaciones y acciones que son las precursoras de la diplomacia humanitaria moderna, que ha ido evolucionando a lo largo de los años.

En 1859, el hombre de negocios Henry Dunant, de camino a su encuentro con el emperador Napoleón III para tratar cuestiones comerciales, se encuentra en Solferino, en el norte de Italia, donde el azar hace que sea testigo de una terrible batalla. Tras las dieciséis horas que duró la contienda, más de 4.000 muertos y 16.000 cuerpos heridos quedaron esparcidos y desatendidos a lo largo del campo de operaciones. Impresionado por este escenario, el señor Dunant intentó movilizar a los aldeanos de las poblaciones cercanas, sobre todo de Solferino, y bajo el grito de «*tutti fratelli*» («todos hermanos»), llegó a movilizar a personas y colectivos que acudieron al socorro de heridos y moribundos, consiguió que se habilitara la iglesia como hospital de campaña, que se acogieran a heridos en casas de particulares, etc. En resumidas cuentas, involucró a toda la población, hasta niños y jóvenes, quienes llevaban cubos de agua, repartían alimentos o simplemente les hacían compañía. Él, Henry

Dunant, es uno de los primeros diplomáticos humanitarios, tal y como entendemos la diplomacia humanitaria moderna. Con este testimonio, comprobamos cómo una sola persona fue capaz, en ese momento, de llegar a persuadir, implicar a otros, para ayudar a terceros.

Años más tarde, en 1862, Henry Dunant publicó el libro *Un recuerdo de Solferino*, donde plasma los horrores que vio y defiende dos ideas principales. En primer lugar, propone la creación, en tiempos de paz, de grupos de socorro instruidos en tiempos de paz para atender a las víctimas de los conflictos. Por otra parte, plantea la necesidad de poner límites a las hostilidades y a los horrores de la guerra mediante la proclamación de principios universales codificados que obliguen a los Estados y a las fuerzas armadas en campaña a respetar una serie de normas básicas. Consciente de la necesidad de atraer hacia su propuesta a personas provenientes de cada uno de los campos en los cuales querían influir, Henry Dunant, junto a dos médicos, un abogado y un general de los ejércitos, constituye el denominado *Comité de los Cinco* que, más tarde, en 1863, pasó a llamarse Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y se configuró como organización humanitaria neutral e imparcial de asistencia a las víctimas y a los heridos en los campos de batalla. Un año más tarde se consiguió que se adoptase el primer convenio de Ginebra lo cual supone el nacimiento del Derecho internacional humanitario contemporáneo y su posterior evolución.

Lo que es importante resaltar de lo mencionado anteriormente, es la capacidad de Henry Dunant, para movilizar a la población; una sola persona y sus ideales, con una motivación humanitaria, es capaz de crear una organización de asistencia y de protección a las víctimas y promover el desarrollo de un cuerpo normativo para tal fin con una amplia y mayoritaria aceptación internacional. Con el tiempo, sus ideales han pasado a formar parte del *modus operandi* del Movimiento Internacional, el cual se resume, de manera clara en su lema «Salvar vidas, cambiar mentalidades», donde «salvar vidas» engloba todas y cada una de las actividades que llevan a cabo la Cruz Roja y la Media Luna Roja, con sus integrantes en todo el mundo. Ello incluye también, el enfoque destinado a cambiar mentalidades de Estados y todas sus administraciones respectivas, entidades, organizaciones sociales, medios de comunicación, sector privado y de la población en general.

### 3. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA EN EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna lleva a cabo acciones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y desarrollo de garantías para con los derechos básicos y necesidades de las personas. Para ello, se debe valer de la diplomacia humanitaria como herramienta para conseguir sus fines, utilizando metodologías muy di-

ferentes, como puede ser la «diplomacia pública» o, a veces también, la «diplomacia silenciosa», y llevar a cabo su misión, inspirándose y rigiéndose por el respeto a sus principios fundamentales, para garantizar el acceso a las personas en situaciones de vulnerabilidad y mantener la confianza de todas las partes en cualquier tipo de controversia o conflicto, siempre en interés de las víctimas. Dentro de la estructura del Movimiento Internacional, el CICR lleva a cabo acciones en contexto de conflicto armado y otras situaciones de violencia (disturbios internos, tensiones interiores...), dando asistencia y protección a las víctimas. Para hacerlo, resulta indispensable lograr tener acceso a estas víctimas y este es un ámbito en el que la diplomacia humanitaria juega un papel fundamental. Así mismo, el CICR también tiene el mandato de desarrollar y promover el Derecho internacional humanitario, ámbito también donde la diplomacia humanitaria es clave. De este modo, vemos dos tipos diferentes de acciones de diplomacia humanitaria, que permiten cumplir la misión, en este caso del CICR. Así mismo ocurre en el ámbito de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja y de la Cruz Roja y sus respectivas Sociedades Nacionales de la Media Luna Roja y de la Cruz Roja, que llevan a cabo la acción humanitaria dentro de cada país (bien sea en contextos de conflicto armado o bien sea en tiempos de paz) promoviendo acciones de desarrollo social y normativo, basado en el respeto y desarrollo de los derechos humanos, y la promoción de políticas de asistencia e integración social, que permitan lograr ese pleno desarrollo de las personas, y de sus derechos.

#### 3.1. El significado del concepto de diplomacia humanitaria para la Cruz Roja

Llegado a este punto, resulta necesario presentar el significado del concepto de «diplomacia humanitaria» para la Cruz Roja. Para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja, la diplomacia humanitaria consiste en convencer a dos tipos de actores. En primer lugar, se trata de generar incidencia (convencer, persuadir, implicar, corresponsabilizar) en los responsables de la toma de decisiones (en sentido amplio) para que recuerden sus obligaciones y compromisos y actúen, en todo momento, en favor de las personas vulnerables, con pleno respeto a los principios humanitarios, en especial a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Sin embargo, el concepto de «responsables de la toma de decisiones» se extiende más allá de las administraciones, dado que las empresas, las entidades, la ciudadanía..., toman decisiones en su día a día que afectan a las personas, de igual modo que lo hacen los líderes de opinión (también en sentido amplio, más allá de los medios de comunicación). En este último caso, podemos observar como en el ámbito local, una asociación de vecinos también puede generar opinión y puede influir en el comportamiento de terceros, como veremos más adelante.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja viene haciendo diplomacia humanitaria desde sus inicios, pero desde su inclusión como tal en su plan de acción, a través del desarrollo de unas líneas directrices específicas en 2009, se percibe como una nueva manera de entender la incidencia política y la abogacía social. Se trata de una manera más participativa e inclusiva, que trata de evitar la confrontación, llamando la atención sobre las necesidades de protección y asistencia de las personas en situación de vulnerabilidad; prevenir o reducir futuras situaciones de vulnerabilidad (conflictos, crisis y problemas emergentes). Un ejemplo de este tipo de acciones, a nivel micro o local, se daría en un supuesto en el que observamos como los niños y niñas, de una determinada escuela o instituto, no tienen una correcta alimentación en sus casas. Es entonces cuando se hace necesario persuadir y/o incidir en terceros actores para que implementen algún tipo de medida como correctora, por ejemplo, la introducción de un programa de becas comedor accesible sobre todo a aquellas familias en una determinada situación desfavorable o de vulnerabilidad. De modo contrario, en el futuro nos encontraremos con otros problemas relacionados en el ámbito de la salud, la formación, etc. De la misma manera, se insta a la adopción de medidas para abordar las causas subyacentes del sufrimiento humano.

En muchas ocasiones, la labor de la Cruz Roja ha sido criticada en cuanto a su principio de neutralidad, entendiéndolo de manera pasiva como el «no poder» o «no querer» hacer una determinada acción. Sin embargo, la Cruz Roja, a través de su labor diaria, prestando atención y asistencia a colectivos en situación de vulnerabilidad y poniendo de manifiesto situaciones en que es necesaria una respuesta por parte de los actores implicados en otorgar protección de derechos y satisfacer necesidades, ya está exponiendo y dando un toque de atención a los titulares de obligaciones y de responsabilidades sobre su necesaria obligación de dar respuesta antes estas situaciones. También lleva a cabo otro tipo de acciones como campañas de sensibilización, reuniones a puerta cerrada, creando entornos favorables para favorecer negociaciones, mediaciones, etc. Si bien muchas veces no es posible denunciar de una manera explícita, desde determinados sectores, se llevan a cabo acciones, susceptibles de enmarcarse dentro del ámbito de la diplomacia humanitaria, encaminadas a persuadir, implicar, etcétera.

Podemos concretar que los procesos de diplomacia humanitaria constarían de siete etapas.

El primer paso consiste en detectar las situaciones de vulnerabilidad, conflictos, crisis o problemas emergentes. Una vez detectadas estas situaciones, deben plantearse las acciones de diplomacia humanitaria a realizar en diferentes niveles de actuación en función de los actores, a los cuales hay que persuadir o influir. A la hora de identificar a los actores objeto de las acciones de diplomacia humanitaria, es importante identificar a todos los responsables en la toma de decisiones y a los líderes de

opinión, ambos en sentido amplio; definir si requiere un acercamiento activo o esperar a que ellos den un primer paso; decidir con que periodicidad llevamos a cabo nuestra actuación y con qué propósito, etcétera.

Resulta muy importante abrir la mente a ir más allá de los actores clásicos. En el ámbito internacional, tan importante son las autoridades de un determinado Estado, como el ejecutivo o el CEO de una determinada empresa local que toma decisiones como, por ejemplo, embargar una vivienda, o poner el precio a un producto básico de primera necesidad, o de cortar el acceso a servicios básicos como la luz, agua, gas, etc. De igual modo, en el caso de los líderes de opinión, si bien se tiende a pensar en primera instancia en los medios de comunicación, no hay que olvidar que la población continuamente genera opinión y, en algunas ocasiones, de manera muy gratuita. Se genera mucha opinión en la calle, en los establecimientos comerciales, en locales de ocio, etc. Esta pluralidad implica una necesidad de influir, incidir, implicar y persuadir a todos estos nuevos actores que, si bien parecen que sean nuevos, han estado presentes siempre y por ello resulta importante trabajar la diplomacia humanitaria también a nivel de ciudadanía.

Paralelamente, se establecerá una agenda humanitaria, es decir, una priorización de las acciones. En este sentido, se hace preciso decidir el tipo de acción a realizar, ya sea un comunicado de prensa, convocando una reunión privada con los responsables en la toma de decisiones, mediante una campaña de sensibilización, etc. Una u otra serán necesaria en cada momento, con el objetivo de no comprometer a los actores, ni generar algún tipo de conflicto o controversia que agrave la situación. Así mismo, en numerosas ocasiones, ello lleva a tener que preservar la confidencialidad de las actuaciones.

Durante todo el proceso, resulta especialmente útil crear asociaciones externas con otros actores que persiguen nuestros mismos fines. Esto es así dado que la Cruz Roja no es la única entidad en el ámbito humanitario, del mismo modo que no pretende serlo dada su incapacidad para atender todas las situaciones de vulnerabilidad en todas sus vertientes casuísticas. La suma de sinergias permite llegar más lejos para poder lograr así nuestro mandato. En estas relaciones asociativas es imprescindible mantener los Principios Fundamentales del Movimiento, sobre todo en lo referente a la neutralidad y a la imparcialidad.

Finalmente, el procedimiento de actuación concluye con una evaluación.

### 3.2. La formación para la diplomacia humanitaria

Atendiendo a las problemáticas concretas y al contexto en el que se tenga que operar, aquellas personas que realicen acciones de diplomacia humanitaria deberán tener unos conocimientos, competencias y habili-

dades necesarias adaptadas a cada contexto concreto que le faculten a llevar a cabo estas acciones con las mayores garantías de éxito posibles. Como se ha mencionado al principio, la red de proximidad de Cruz Roja en todo el mundo y toda su extensión territorial a través de pueblos y ciudades, con su personal y sus doce millones de voluntarios, permite hacer esta labor de difusión, sensibilización e implicación a la masa social.

En los últimos cinco años se ha llevado a cabo un proceso de formación del personal directivo y técnico, así como a los voluntarios, para transferirles estos conocimientos, habilidades y competencias, con el fin de convertirlos en «diplomáticos humanitarios» de proximidad o a nivel local. Aterrizando en el Estado español, se han realizado más de cincuenta acciones formativas en las que han participado más de 1.200 personas. Continuamente se elaboran materiales pedagógicos (manuales, infografías y vídeos entre otros) para hacerles comprender y hacerles partícipes de esta estrategia de diplomacia humanitaria. Incluso se ha creado una herramienta pedagógica (o recurso gamificado) para ponerles en situación y empoderarlos en estos conocimientos, habilidades y competencias. A través de estos cursos y talleres prácticos, se les ha instruido en la capacidad para diseñar estrategias y acciones concretas, de diplomacia humanitaria, para atender a problemáticas concretas, que afecta a colectivos concretos, en sus ámbitos territoriales de actuación. Al finalizar estas sesiones, los participantes disponían de hojas de ruta a implementar en sus territorios y con diferentes temporalidades. Esta es una fórmula de innovación y creatividad mediante la que Cruz Roja pretende acercar a sus miembros nuevas metodologías y prácticas de acción humanitaria, atendiendo a las nuevas realidades.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

«Si la problemática es de gran magnitud, hemos de tener el coraje de hablarlo [o hacerlo]. No solo hay costes en el momento de hablar [o hacer] sino que hay también un coste si se está en silencio. Si queremos ser coherentes con nuestros Principios Fundamentales [principio de humanidad, sobre todo], no podemos quedarnos en silencio cuando se trata de hablar en favor de las personas más vulnerables, aunque nos suponga un coste a corto plazo».

La frase anterior tiene casi veinte años y fue formulada por un grupo de trabajo en el marco de la concreción de su agenda estratégica. Resulta un tanto contradictoria con la concepción errónea que se tiene de la Cruz Roja, en el sentido de que esta Institución no denuncia, no habla, no dice; solo está «para poner tiritas», como a veces se ha comentado. En ocasiones también es necesario poner tiritas. Un ejemplo sería la actuación de los delegados del CICR en el centro de detención de Guantánamo; allí el acceso estaba restringido a cualquier actor humanitario y solo fue la Cruz Roja, a través de los delegados del CICR, quién pudo acceder por-

que se deriva de sus principios, el de confidencialidad y discreción. Ello supone un valor añadido, y garantizaban una actuación en interés de las personas privadas de libertad (no solo ellos, sino también sus familiares) y de sus derechos. Al entrar allí y ver las condiciones del cautiverio, pudieron trabajar en pro de esas personas y de sus derechos, como en cualquier otro lugar de detención en el mundo. Y gracias a este proceder, a esta forma de actuar, no se le cierra a la Cruz Roja la posibilidad de estar cerca de las personas privadas de libertad en cualquier lugar del mundo. A fin de cuentas, el interés principal está en la víctima; si entramos, vemos y denunciemos, el que tiene más que perder es la víctima porque ya no volveremos a entrar y no se podrá observar y hacer un seguimiento de la situación que está viviendo durante el periodo de cautiverio. No obstante, el acceso a estas instalaciones finaliza con un informe confidencial sobre lo observado y se remite por una parte a la autoridad del centro de detención y a la máxima autoridad del Estado, de quien dependa ese centro, con el objetivo de mejorar las condiciones de privación de libertad, en el supuesto hecho que no se estuviesen atendiendo a las necesidades básicas y respetando la dignidad de las personas. Otra garantía es que estas visitas se pueden repetir cuantas veces se quieran, sin previo aviso y las entrevistas con las personas privadas de libertad se llevan a cabo en privado, sin testigos, para garantizar la privacidad de las conversaciones.

La misión humanitaria del Movimiento Internacional consiste en estar cada vez más cerca de las personas, en el plano internacional y local. Pasa por tener acceso a las personas en situación de vulnerabilidad que permita otorgarles protección y asistencia. La herramienta de la diplomacia humanitaria, con su proceso y metodología de trabajo (pública o silenciosa) es una herramienta fundamental para asegurar su mandato y misión humanitaria. Y ello es posible gracias a todos los miembros que la integran, protagonistas vocacionalmente comprometidos con la promoción de los derechos humanos y la garantía de la dignidad de todas las personas, con un compromiso particular con las personas que más sufren.

# Diplomacia de acompañamiento. La diplomacia humanitaria cotidiana en lugares de frontera

Cristina CHURRUCA MUGURUZA \*

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA DE ACOMPAÑAMIENTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA PLURALIDAD DE LA DIPLOMACIA.—3. DIPLOMACIA COTIDIANA EN LA FRONTERA SUR.—4. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

El término diplomacia humanitaria ha surgido en los últimos años con el fin de reconocer el papel de los actores humanitarios cuando están negociando el acceso, la asistencia y la protección de los civiles en situaciones de inseguridad extrema y conflictos armados. Desde que en el año 2007, Larry Minear y Hazel Smith editan un volumen dedicado a ofrecer una «serie de vistazos íntimos en las complejidades del día a día, de montar y mantener actividades humanitarias en algunos de los lugares más conflictivos, intratables y remotos del mundo», al que titulan *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and Their Craft*, el concepto de diplomacia humanitaria ha ido ganando terreno<sup>1</sup>. Minear y Smith acuñan el concepto de diplomacia humanitaria «como ayuda para entender» los desafíos a los que se enfrentan y las experiencias relatadas por los humanitarios en diferentes contextos desde Asia a América Latina, durante la Guerra Fría y después del fin de la Guerra Fría. En este contexto, entienden que la diplomacia humanitaria comprende «las actividades realizadas por las organizaciones humanitarias para obtener de las autoridades políticas y militares el espacio dentro del cual funcionar con integridad»<sup>2</sup>.

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación *Humanitarian Diplomacy* del Chr. Michelsen Institute (CMI) financiado por el Consejo Noruego de Investigación (Ref.: CMI project: 18013).

<sup>1</sup> L. MINEAR y H. SMITH, *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and Their Craft*, New York, United Nations University, 2007.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 1.

Según Philippe Régnier, cuando la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR) se dispuso en 2010-2011 a preparar un concepto estratégico sobre diplomacia humanitaria, se encontró que había 89 definiciones diferentes utilizadas por las organizaciones relevantes, informes y en la literatura académica<sup>3</sup>. Pero a pesar de la diversidad de definiciones hay coincidencia en relacionar la diplomacia humanitaria con la historia de la acción humanitaria y en reconocer que su *raison d'être*, su razón de ser, deviene del esfuerzo de los trabajadores humanitarios internacionalmente, pero también a nivel nacional y local, para que se les permita acceso en todo momento a las víctimas de los desastres. El FICR y el Comité Internacional de la Cruz Roja establecen, en su estrategia 2020, que la diplomacia humanitaria «se preocupa por persuadir a los que toman decisiones y a los líderes de opinión para actuar, en todo momento, en interés de las personas vulnerables, y con respeto total a los principios humanitarios (*nuestros principios fundamentales*)»<sup>4</sup>.

Otra cuestión en la que coinciden las distintas definiciones es en señalar que la diplomacia humanitaria es distinta de la «diplomacia tradicional» o «convencional». Régnier, por ejemplo, señala que «la diplomacia humanitaria se define a menudo con referencia a la diplomacia de los Estados. Sin embargo, las dos formas de diplomacia difieren en más puntos de los que tienen en común. Así, pareciera que el ámbito de la diplomacia humanitaria no se limita solo a las relaciones internacionales»<sup>5</sup>. La diplomacia tradicional sería lo que Minear y Smith denominan Diplomacia con mayúscula. Estos autores, buenos conocedores de la acción humanitaria uno y de la diplomacia la otra, señalan que la «diplomacia humanitaria implica actividades llevadas a cabo por instituciones y personal humanitarios, a diferencia de la diplomacia ejercida por diplomáticos, incluso en apoyo de las actividades humanitarias»<sup>6</sup>. Al igual que el anterior, consideran que la diplomacia humanitaria tiene, por el hecho de ser «humanitaria», un carácter singular ya que, en principio, es una actividad al margen de la política<sup>7</sup>. En un reciente artículo sobre los desafíos de la investigación en diplomacia humanitaria, Antonio de Lauri vuelve sobre esa idea interrogándose sobre si la diplomacia humanitaria no es un oxímoron ya que «diplomacia se caracteriza por compromiso y arreglos pragmáticos, mientras que la imagen pública de la acción humanitaria es lo contrario: es sobre trabajar por ideales y principios universa-

<sup>3</sup> Ph. REGNIER, «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. 1213.

<sup>4</sup> INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (IFRC), *Strategy 2020: Humanitarian Diplomacy Policy*, Nairobi, IFRC, diciembre de 2009, p. 25, disponible en <https://www.ifrc.org/Global/Publications/general/strategy-2020.pdf>.

<sup>5</sup> Ph. REGNIER, «The emerging concept of humanitarian diplomacy...», *op. cit.*, p. 1216.

<sup>6</sup> L. MINEAR y H. SMITH, *Humanitarian Diplomacy*, *op. cit.*, 2007, p. 1.

<sup>7</sup> H. SMITH, «Humanitarian Diplomacy: Theory and Practice», en L. MINEAR y H. SMITH, *Humanitarian Diplomacy*, *op. cit.*, 2007, pp. 37-62.

les sin tener en cuenta los intereses de actores políticos específicos»<sup>8</sup>. A diferencia de estos autores, en nuestra opinión, el empeño de los actores humanitarios en justificar y plantear todas sus actividades a través del prisma humanitario, es decir, en relación a los principios humanitarios, les impide reconocer que la diplomacia humanitaria no es ni más ni menos que una manifestación del proceso de pluralización de la diplomacia moderna.

Las teorías críticas de la diplomacia sugieren que las transformaciones contemporáneas de la diplomacia pueden caracterizarse en gran medida como un proceso de «pluralización»<sup>9</sup>. Estas perspectivas proponen una concepción de la diplomacia que va más allá de su consideración como las prácticas realizadas exclusivamente por los servicios diplomáticos del Estado, con el fin de representar y velar por sus intereses en relación con otros Estados, e incluye una amplia variedad de actores como las ONG, la sociedad civil y las personas en general. Asimismo, plantean recuperar el antiguo significado de la diplomacia como una forma de conocer y tratar al otro que encontramos en la historia de la diplomacia. La pluralización de la diplomacia opera no solo a través de infinidad de prácticas, sino también en una variedad cada vez mayor de espacios. De hecho, estos enfoques evidencian que las transformaciones que está experimentando la diplomacia revelan cambios en el propio sistema internacional en el que la diplomacia se halla inmersa por lo que una reflexión sobre la diplomacia hoy conlleva una reflexión sobre los cambios en el sistema global<sup>10</sup>. La mayoría de las perspectivas críticas de la diplomacia buscan exponer las implicaciones éticas y de poder de diferentes prácticas de diplomacia, y específicamente las marginaciones, jerarquías, exclusiones y alienaciones que estas prácticas producen de manera consciente o inconsciente<sup>11</sup>. Esta forma de comprender la diplomacia permite no solo entender la diplomacia humanitaria como una forma de diplomacia, o una de las diplomacias actuales, sino también descubrir otras prácticas de diplomacia humanitaria fuera de los focos de atención. La acción humanitaria no solo se desarrolla en contextos armados y en otras situaciones de violencia, sino cada vez más en situaciones de crisis prolongadas y como respuesta a las necesidades creadas

<sup>8</sup> A DE LAURI, «Humanitarian Diplomacy: A New Research Agenda», en *CMI Brief*, núm. 4, junio de 2018, p. 2, disponible en <https://www.cmi.no/publications/6536-humanitarian-diplomacy-a-new-research-agenda>, accedido el 8 de octubre de 2018.

<sup>9</sup> Véase N. CORNAGO, *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2013.

<sup>10</sup> El reciente manual de diplomacia editado por Costas M. Constantinou, Pauline Kerr y Paul Sharp ofrece una visión general de las actuales reflexiones sobre lo que significa la diplomacia hoy en día tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Véase C. M. CONSTANTINOU, P. KERR y P. SHARP (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Los Angeles-London-New Delhi-Singapore-Washington D. C.-Melbourne, SAGE, 2016 y, en particular, la introducción: C. M. CONSTANTINOU y P. KERR, «Introduction: Understanding Diplomatic Practice», *op. cit.*, pp. 1-11.

<sup>11</sup> C. M. CONSTANTINOU y P. SHARP, «Theoretical Perspectives in Diplomacy», *op. cit.*, p. 22, pp. 13-27.

por el desplazamiento forzado de personas por periodos de tiempo cada vez más largos<sup>12</sup>.

Los movimientos de refugiados y migrantes no son un nuevo fenómeno, pero sí lo es la actual crisis del desplazamiento forzado. Algunos países no están preparados ni desean recibir grandes o, ni siquiera, un reducido número de personas desplazadas. Cada vez un número mayor de migrantes de supervivencia, utilizando el término acuñado por Alexander Betts<sup>13</sup>, cruzan las fronteras en busca de protección y una vida mejor. Según el *Missing Migrants Project* de la Organización Internacional de Migraciones entre 1998 y 2014, más de 18.000 personas murieron al intentar migrar a la Unión Europea. De 2014 a principios de 2019, llevamos aproximadamente la misma cifra de muertes<sup>14</sup>. El elevado número de muertos se ha convertido en una cuestión de preocupación humanitaria. Los desafíos relacionados con la gestión de las fronteras y la migración irregular no son nuevos ni exclusivos de la Unión Europea. Sin embargo, la tendencia en el número de migrantes que llegan a la región continúa aumentando y va mucho más allá del número de refugiados y solicitantes de asilo<sup>15</sup>. Los flujos migratorios son mixtos, lo que significa que los migrantes económicos viajan por las mismas rutas que los solicitantes de asilo y los refugiados. Las implicaciones humanitarias de estos flujos mixtos incluyen la necesidad de disminuir o prevenir las muertes de migrantes en su camino a Europa, ayudar a las familias a conocer el destino de sus familiares desaparecidos e identificar y procesar a los solicitantes de asilo para proteger a los refugiados y sus derechos. Otras preocupaciones son el maltrato a los migrantes en las fronteras, incluidas las prácticas que violan su libertad y seguridad, y los regímenes de detención en ambos lados de las fronteras de la Unión Europea que no respetan adecuadamente los estándares mínimos de derechos humanos<sup>16</sup>.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es presentar la experiencia de las prácticas diplomáticas de organizaciones humanitarias en lugares de frontera, espacios caracterizados por su excepcionalidad, como es el caso de la ciudad autónoma española fronteriza de Melilla, como ejemplo de una diplomacia cotidiana de acompañamiento al servicio y defensa de los derechos humanos de los refugiados y otros desplazados forzosos. Esta diplomacia de acompañamiento se diferencia de lo que se define habi-

<sup>12</sup> C. CHURRUCA MUGURUZA, «The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues», en H. J. HEINTZE y P. THIELBÖRGER, *International Humanitarian Action*, Berlin, Springer, 2018, pp. 3-18, pp. 1-10.

<sup>13</sup> A. BETTS, «Survival Migration. A New Protection Framework», en *Global Governance*, núm. 16, 2010, pp. 361-382.

<sup>14</sup> El proyecto Missing Migrants Project de la IOM, rastrea incidentes que involucran a migrantes, incluidos refugiados y solicitantes de asilo, que murieron o desaparecieron en el proceso de migración hacia un destino internacional. Véase <https://missingmigrants.iom.int/>.

<sup>15</sup> Véase CEAR, OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, *Humanitarian trends and trajectories to 2030: Europe and others group*, London, ODI, 2015, p. 15.

<sup>16</sup> C. CHURRUCA MUGURUZA, «The Changing Context of Humanitarian...», *op. cit.*, pp. 9-10.

tualmente como diplomacia humanitaria<sup>17</sup>. Los trabajos sobre diplomacia humanitaria parten de la visión de la acción humanitaria de las organizaciones más representativas del humanitarismo clásico<sup>18</sup>. Se centran en la acción humanitaria en contextos de conflictos armados «como aspecto crucial del acceso a la ayuda»<sup>19</sup>, y no prestan atención a la acción humanitaria que se genera en otros espacios alejados de los tradicionales. Allí donde no llegan las grandes agencias humanitarias se encuentran organizaciones que, como el Servicio Jesuita de Migrantes (SJM) y el Servicio Jesuita de Refugiados (SJR), trabajan en defensa de los intereses de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo más vulnerables.

## 2. LA DIPLOMACIA HUMANITARIA DE ACOMPAÑAMIENTO COMO MANIFESTACIÓN DE LA PLURALIDAD DE LA DIPLOMACIA

El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* (RAE) incluye diferentes acepciones de la palabra diplomacia. Primero, como rama de la política que se ocupa del estudio de las relaciones internacionales. Segundo, como conjunto de los procedimientos que regulan las relaciones entre los Estados. Tercero, como servicio de los Estados en sus relaciones internacionales. Cuarto, coloquialmente, es decir, de forma informal y distendida, como cortesía aparente e interesada. Y quinto, también coloquialmente, como habilidad, sagacidad y disimulo. El *Diccionario* recoge, por tanto, una doble comprensión de la diplomacia que, como señala Noé Cornago, se puede encontrar de forma equivalente en diccionarios generalistas similares en cualquier otro idioma<sup>20</sup>. En su examen de la semántica de la diplomacia este autor repara acertadamente en cómo esta pluralidad de significados no aparecen relacionadas e incluso

<sup>17</sup> K. GAVIN y D. VELLA (eds.), *Codo a Codo. Aprendiendo el significado del acompañamiento*, Roma, Servicio Jesuita de Refugiados, 2013, p. 5.

<sup>18</sup> La ayuda humanitaria es, por definición, una respuesta a las crisis provocadas por el hombre y los desastres naturales, una expresión fundamental del valor universal de la solidaridad entre las personas. Lo que diferencia a la ayuda humanitaria de cualquier otro tipo de ayuda es que se proporciona de acuerdo con los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Las organizaciones humanitarias entienden su misión de manera diferente dependiendo de su mandato y el contexto en el que operan. Existen grandes diferencias entre el mandato del Comité Internacional de la Cruz Roja (que se centra en las víctimas del conflicto armado y otras situaciones de violencia) y la organización «Save The Children» (que buscan oportunidades para transformar y reconstruir comunidades). Además, con la excepción de MSF y un par de ONG pequeñas, la gran mayoría de las ONG tienen mandatos amplios que abarcan desde la entrega de ayuda de emergencia hasta actividades a largo plazo de lucha contra la pobreza. También hay una gran diferencia entre las organizaciones humanitarias vinculadas a creencias religiosas, que respetan los principios humanitarios de neutralidad e imparcialidad sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, como el SJR y el SJM, y las que solo trabajan con su comunidad religiosa.

<sup>19</sup> A. DE LAURI, «Humanitarian Diplomacy: A New Research Agenda», en *CMI Brief*, junio de 2018, p. 2.

<sup>20</sup> N. CORNAGO, *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2013, pp. 7-8.

llegan a desaparecer en la literatura académica sobre diplomacia de mayor difusión. De hecho, la literatura académica sobre diplomacia ignora generalmente ese segundo significado interpersonal, concentrando sus esfuerzos de definición únicamente al campo semántico de las relaciones internacionales entre Estados. Como explica este autor, la limitación del significado de la diplomacia a las relaciones entre Estados aislada de toda experiencia social y privada de toda relevancia en nuestra vida cotidiana, ha llevado a que hasta hace relativamente poco las cuestiones de género, raza y clase permaneciesen ignoradas en las corrientes principales de los estudios diplomáticos<sup>21</sup>. Sin embargo, a pesar de estas prácticas excluyentes, señala cómo las gramáticas de la diplomacia no solo fueron reivindicadas en el pasado sino que siguen siéndolo por diversos movimientos sociales como forma de articular sus aspiraciones de cambio social pacífico, igualdad, democracia y justicia. Por ello, las definiciones de diplomacia centradas en las relaciones entre Estados lo que expresan no es sino una resistencia a reconocer que la diplomacia «no es nada más y nada menos que una expresión particular de los dominios más amplios de las relaciones sociales, aunque sin duda una particularmente estilizada e importante»<sup>22</sup>. Desde esta premisa Cornago propone:

«Una nueva comprensión de la diplomacia, capaz de responder a las complejidades actuales de la política global, necesitaría restaurar la continuidad oculta existente entre el intercambio diplomático profesional y la vida cotidiana, recuperando así su significado perdido como una forma de conocer y tratar con la otredad»<sup>23</sup>.

Este autor aboga por otra manera de entender la diplomacia recuperando el antiguo significado de diplomacia como una forma de conocer y tratar la alteridad que encontramos en la historia. Así, distingue entre la noción de diplomacia como «conocimiento», el valor de la diplomacia como «heterología», es decir, como una forma de tratar y relacionarnos con la otredad, y la diplomacia «como una razón de ser en las condiciones contemporáneas del capitalismo global»<sup>24</sup>. La consideración por Cornago de la diplomacia desde una perspectiva histórica como una forma de «heterología» (*heterology*) siguiendo la noción de *homo-diplomacy* de Costas M. Constantinou resulta muy sugerente para entender la labor diplomática de las ONG que desarrollan una labor humanitaria en favor de los más vulnerables<sup>25</sup>. La concepción de Constantinou del *homo-diplomacy* es «una invitación humanista directa a probar nuevos y audaces compromisos diplomáticos para una mejor mediación de las muchas formas de extrañamiento en la vida global»<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>25</sup> Véase C. M. CONSTANTINO, «On Homo-Diplomacy», en *Space and Culture*, vol. 9, núm. 4, pp. 351-364.

<sup>26</sup> N. CORNAGO, *Plural Diplomacies...*, op. cit., p. 35.

La consideración de la diplomacia como heterología, como saber sobre el otro y conocimiento del otro, rescata la tradición humanista de la diplomacia olvidada en los estudios modernos de la diplomacia. En contraste con las visiones centradas en la importancia de las negociaciones entre Estados como el elemento fundamental de la diplomacia, Cornago pone de relieve la pluralidad de roles adoptados por los intermediarios diplomáticos y la variedad de servicios que emprendían para los príncipes, y para otras comunidades políticas, sociales y religiosas a las que pertenecían. A través del trabajo de diferentes autores de la historia diplomática, ilustra como los diplomáticos entendían su papel, más como mediadores culturales, que como representantes de un interés político específico. Con diversos ejemplos, revela el descubrimiento mutuo y la comprensión de las diferencias culturales como un aspecto crucial de la diplomacia<sup>27</sup>.

Constantinou advierte que aunque «las imágenes, narraciones y prácticas de diplomacia ocurren diariamente» la cotidianidad y la normalidad de la diplomacia no se reconocen fácilmente, al menos dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales (RI)<sup>28</sup>. En sus palabras:

«La diplomacia entendida de manera amplia emerge cuando alguien reclama con éxito representar y negociar por un territorio o un grupo de personas o una causa, o reclama con éxito mediar entre otros que participan en dichas representaciones y negociaciones. En lo cotidiano, la diplomacia deja de ser una habilidad profesional o técnica especial y, por tanto, captura un espectro más amplio de actividades sociales»<sup>29</sup>.

La diplomacia cotidiana, como la diplomacia en general siguiendo este razonamiento, a veces puede ser simplemente (como en el caso de las labores cotidianas del SJM en Melilla) la intermediación para conseguir acceso a un letrado de oficio a una persona solicitante de protección internacional, presentar el caso de un solicitante de asilo, promover los intereses de los menores no acompañados o influir en la Administración Pública para que reconsidere sus decisiones o incluso requerirle que lleve a efecto sentencias favorables a jóvenes cuya ejecución dilata la Oficina de Extranjería<sup>30</sup>.

Sin embargo, al igual que los trabajos tradicionales sobre diplomacia, el análisis de la diplomacia humanitaria se ha dirigido principalmente al análisis de los distintos procesos y formas de la negociación con fines humanitarios como una cuestión meramente técnica sin ninguna con-

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 41-47.

<sup>28</sup> C. M. CONSTANTINO, «Everyday Diplomacy: Mission, Spectacle and the Remaking of Diplomatic Culture», en J. DITTMER y F. MCCONNELL (eds.), *Diplomatic Cultures and International Politics: Translations, Spaces and Alternatives*, London, Routledge, 2015, p. 23.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>30</sup> Véase SJM-E, *Sacar del Laberinto. Informe Frontera Sur 2018, Hospitalidad.es*, Madrid, 2018, p. 51, disponible en [https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/11/Sacar\\_del\\_Laberinto\\_SJM.pdf](https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/11/Sacar_del_Laberinto_SJM.pdf).

sideración a su relevancia socio-histórica<sup>31</sup>. Solo algunos autores como Hugo Slim recuperan la idea de diplomacia humanitaria a través de la historia como «un variado arte de persuasión»<sup>32</sup>. No obstante, no reconoce la noción de mediación cultural de la diplomacia humanitaria que sí encontramos en el trabajo del SJR, por ejemplo, sino que se centra en el objetivo de la diplomacia humanitaria y, en particular, del CICR de discutir la conducta de hostilidades, el tratamiento de las víctimas, violaciones, medidas de remedio y, en su caso, los diálogos humanitarios para mejorar la situación humanitaria<sup>33</sup>. Frente a esta forma de entender la diplomacia humanitaria, la idea de acompañamiento del JRS y el SJM se enmarca en esa idea de diplomacia cotidiana, de todos los días, de estar presente en el día a día de las personas migrantes y refugiadas en los centros de detención, en el corazón de las ciudades, en los campamentos de refugiados, en las zonas de conflicto, en los entornos de posguerra y en las fronteras remotas<sup>34</sup>. El acompañamiento es una forma de estar, de compartir la cotidianidad<sup>35</sup>. Acompañamiento quiere decir «llegar a los refugiados a través de la hospitalidad, acogiéndolos y haciendo que se sientan en casa en la comunidad donde han buscado refugio, y aceptando su hospitalidad a cambio»<sup>36</sup>. En su trabajo con solicitantes de asilo en la red Welcome del JRS en Francia, Mark Cachia subraya la idea del acompañamiento «como un reconocimiento mutuo de la humanidad del otro»<sup>37</sup>.

Esta diplomacia de acompañamiento podría considerarse dentro del contexto de una cultura alternativa, espiritual y transformadora de la diplomacia como intermediación de la igualdad a la que Constantinou llama *homo-diplomacy*. Constantinou revisa el papel diplomático de la misión de San Pablo, a la que consideraba acreditada y juzgada, no (solo) por las credenciales oficiales y las instrucciones dadas, sino por cuán útil es la conducta y cuán buena es la labor de mediación de la alienación espiritual y las necesidades materiales de los demás, como una

<sup>31</sup> Véanse C. MAGONE, M. NEUMAN y F. WEISSMAN (dirs.), *Humanitarian Negotiations Revealed: the MSF experience*, Oxford, Oxford University Press, 2012; L. MINEAR y H. SMITH, *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and Their Craft*, op. cit., 2007.

<sup>32</sup> H. SLIM, «Humanitarian Diplomacy: The ICRC's Neutral and Impartial Advocacy», en *Armed Conflicts Ethics & International Affairs*, vol. 33, núm. 1, 2019, p. 68.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>34</sup> El SJM y el SJR son organizaciones sociales de la Compañía de Jesús que trabajan en red por la defensa de los derechos de las personas migrantes y su pleno acceso a la ciudadanía, a través del acompañamiento (personal y colectivo de procesos de incorporación social, empoderamiento personal y participación social y comunitaria) y la promoción de la hospitalidad. El SJM-E participa en la red de ámbito europeo: Jesuit Refugee Service Europe (JRS Europa) y el Servicio Jesuita a Refugiados Internacional (JRS Internacional). Una de sus prioridades de actuación son las fronteras exteriores y en especial la frontera sur: atentos a las condiciones de vida que padecen las personas migrantes en tránsito a través de África y a las políticas europeas de externalización y control de fronteras. Véase <https://sjme.org/quienes-somos/>.

<sup>35</sup> K. GAVIN y D. VELLA, *Codo a Codo. Aprendiendo el significado del acompañamiento*, Roma, Servicio Jesuita de Refugiados, 2013, p. 31.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 32.

forma alternativa de la diplomacia<sup>38</sup>. La diplomacia de acompañamiento se acerca a la noción de *homo-diplomacy* ya que, por un lado, se trata de una comprensión de la dimensión humana de la diplomacia y, por otro, incluye la noción del potencial transformador de la misma. La misión humanitaria del SJR a favor de los migrantes es una labor de negociación en contra de la agenda política nacional e internacional. En este sentido la diplomacia de acompañamiento del SJR, más allá de ser un trabajo profesional, es una experiencia vivida, la de unos diplomáticos o embajadores de diario. El acompañamiento a los desplazados y refugiados es una forma de defender y promover el valor de la hospitalidad, en un mundo de fronteras cerradas y de una creciente hostilidad hacia los extranjeros. La hospitalidad:

«Reconoce el clamor de alguien no porque sea miembro de mi familia o de mi comunidad o de mi raza o de mi fe, sino simplemente porque es un ser humano que merece ser acogido y respetado. [...] Se está perdiendo en el mundo de hoy, en la cultura y en las políticas, porque son muchos los que temen "al otro". Muchos cierran sus fronteras y corazones, por miedo o resentimiento, a aquellos que son diferentes»<sup>39</sup>.

### 3. DIPLOMACIA COTIDIANA EN LA FRONTERA SUR

El SJM empieza su labor de intermediación a favor de los migrantes con las autoridades españolas y marroquíes en la Frontera Sur<sup>40</sup> a partir de la «crisis de las vallas» de 2005<sup>41</sup>, uniendo sus esfuerzos con otras organizaciones para impedir que las personas migrantes y refugiadas africanas subsaharianas fueran deportadas desde las zonas aledañas a Ceuta y Melilla hasta puntos fronterizos con Argelia y Mauritania, en el desierto del Sahara. Desde 2006, apoyó al SJR en su preocupación so-

<sup>38</sup> C. M. CONSTANTINO, «On Homo-Diplomacy», op. cit., pp. 354-359.

<sup>39</sup> K. GAVIN y D. VELLA, *Codo a Codo*, op. cit., p. 96.

<sup>40</sup> El concepto Frontera Sur se refiere a los puntos de acceso a territorio español de los movimientos migratorios Sur-Norte que atraviesan el continente africano. El acceso terrestre se produce a través de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En algunas ocasiones se produce también el acceso por mar a Ceuta, Melilla y a otras plazas de soberanía en África del Norte (islas Chafarinas, peñón de Alhucemas, islas de Tierra y de Mar, así como al peñón de Vélez de la Gomera).

<sup>41</sup> En 2004 se registraba el primer asalto a la valla en Melilla. El año 2005 dio lugar a lo que se llamó «crisis de las vallas». Ese año, más de 5.500 inmigrantes accedieron a territorio español a través de las vallas de Ceuta y Melilla, y se llegaron a registrar intentos de asalto masivo con varios grupos de hasta 600 inmigrantes saltando simultáneamente. El Gobierno de Rodríguez Zapatero decidió instalar concertinas en las vallas que provocaban graves cortes a los inmigrantes además de la sirga tridimensional o tercera valla y la elevación de la altura del perímetro de tres a seis metros, que supuso la instalación de un entramado de cables de acero en la zona intermedia del perímetro fronterizo. Las concertinas se retiraron de forma parcial un año después y volvieron a instalarse en 2013 con el Gobierno de Mariano Rajoy. El ministro del Interior, Fernando Grande-Marlaska, anunció en marzo que se retirarían las concertinas y la sirga tridimensional en la valla fronteriza de Melilla. «El Gobierno retirará la tercera valla de Melilla instalada en 2006», *La Vanguardia*, 2 de marzo de 2019, accesible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20190302/46783103147/gobierno-retirara-tercera-valla-melilla-concertinas.html>.

bre el modo de hacerse presente en las rutas migratorias norteafricanas, fruto de un compromiso anterior para luchar contra la externalización del control de los movimientos migratorios más allá de las fronteras de la UE. Ello dio lugar a una atención particular al tránsito fronterizo entre Nador y Melilla dentro del contexto más amplio de la Frontera Sur española. Melilla, la Frontera Sur, por su condición de territorio de la Unión Europea, contiguo a Marruecos, se encuentra en la encrucijada migratoria europea. La gestión de la Frontera Sur forma parte de una política europea de externalización y control de las fronteras exteriores, enmarcada en un proceso global de contención de las migraciones indeseadas, que ha ido acompañado de una erosión constante de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, para entrar y establecerse en los países desarrollados<sup>42</sup>.

El SJR Europa (JRS Europe) ha documentado en el informe *Olvidados a las puertas de Europa* las experiencias de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en las fronteras exteriores europeas. A lo largo de 2017, se han entrevistado a varias personas en Croacia, Grecia, Italia, Malta, Rumanía y España, con la participación de SJM mediante entrevistas en el enclave de frontera sur de Melilla. La UE dio su primera respuesta conjunta ante el aumento de llegadas, en mayo de 2015, cuando la Comisión Europea propuso la Agenda Europea de Migración para abordar los desafíos de la gestión de los flujos migratorios, tanto inmediatos como a largo plazo<sup>43</sup>. Los cambios políticos y legislativos adoptados con el propósito principal de impedir que vinieran más personas han logrado disminuir considerablemente las llegadas, afirmando los responsables políticos de la UE que sus políticas han funcionado. Sin embargo, las cifras no miden el impacto de dichas políticas en la vida de las personas<sup>44</sup>.

Aunque las llegadas se han reducido después del 2015, las devoluciones y expulsiones «en caliente» en frontera, ejercidas con cierta violencia por las fuerzas del orden, siguen sucediendo constantemente (tanto en Croacia y Serbia, como en Melilla). Las personas que desean solicitar asilo siguen sin tener el acceso garantizado a la petición del mismo, debido a una gran falta de información o por malos tratos por parte de las autoridades de los Estados miembros. A estas dificultades, se suman severas carencias en la traducción e interpretación de los idiomas, falta de una información completa sobre los derechos de las personas que llegan

<sup>42</sup> Véase S. CASTLES, «La política internacional de la migración forzada», en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre de 2003, pp. 1-28.

<sup>43</sup> La Agenda incluye propuestas para cuatro reformas estructurales: 1) reducir incentivos de la migración irregular; 2) salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores; 3) fortalecer la política común de asilo común de la UE, y 4) desarrollar una nueva política sobre migración legal.

<sup>44</sup> F. WILLERMAIN, «The European Agenda on Migration, One Year On. The EU Response to the Crisis Has Produced Some Results, but Will Hardly Pass Another Solidarity Test», en *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2016, pp. 133-140, disponible en [http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/10/IEMed\\_MedYearBook2016\\_Europe-Migration-Agenda\\_Fabian\\_Willermain.pdf](http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/10/IEMed_MedYearBook2016_Europe-Migration-Agenda_Fabian_Willermain.pdf).

a las fronteras, los obstáculos que supone el Reglamento de Dublín en el Sistema Europeo Común de Asilo y la falta de un espíritu solidario y equitativo entre los países miembros<sup>45</sup>. No es solo que las fronteras de la UE están en crisis, sino también que la base sobre la cual las autoridades de seguridad fronteriza podrían ser desafiadas y responsabilizadas también está en crisis<sup>46</sup>. Gran parte de la clase política y la población europea perciben a las personas migrantes y solicitantes de asilo como un problema para la identidad nacional y la cohesión social e, incluso, como una amenaza para la seguridad nacional. La securitización de la migración se apoya en una estrategia política radical orientada a excluir a determinadas categorías de personas, «cosificándolas» como un peligro (p. ej., para los valores culturales, a la prestación de la asistencia social, a la seguridad pública, a la salud, etc.)<sup>47</sup>.

Melilla constituye un espacio de excepcionalidad y desprotección, en el complejo entramado de la política europea de externalización y control de las fronteras exteriores, claramente visible en la frontera de España con Marruecos. El objetivo del régimen migratorio europeo es reducir o, en última instancia, impedir los flujos no deseados antes de que lleguen al territorio común: Melilla está antes del territorio común. Melilla, como Ceuta, juega un papel único. Son simultáneamente parte de Europa y están fuera de la «Fortaleza». En el espacio de la ciudad autónoma, la gestión de la migración a Europa adquiere un carácter excepcional. Lejos de estar incluidos en la zona de migración de Europa, dentro de los enclaves, la violencia y los elementos represivos del régimen migratorio pierden el velo fino de los motivos humanitarios que, de alguna manera, siguen presentes en el continente<sup>48</sup>. Es una frontera donde la lógica inmunitaria de los espacios de territorio soberano está expuesta mediante prácticas biopolíticas del Estado para «proteger» a la comunidad de los forasteros<sup>49</sup>.

Distintos autores han recurrido a la obra de Giorgio Agamben para comprender mejor las dimensiones «negativas» de estas prácticas de frontera biopolíticas: la llamada dinámica «tanatopolítica» (*thanatos* es la personificación griega de la muerte) que a menudo expone a los mi-

<sup>45</sup> Véanse CEAR, *Informe 2018 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Las personas refugiadas en España y Europa*, op. cit., 2019, y SJR EUROPA, *Olvidados a las puertas de Europa*, op. cit.

<sup>46</sup> N. VAUGHAN-WILLIAMS, *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

<sup>47</sup> Véase J. HUYMANS, «The European Union and the Securitization of Migration», en *JMCS*, vol. 38, núm. 5, pp. 751-777. La percepción negativa de la migración en Europa lleva gestándose desde hace tiempo, véase M. DUFFIELD, «Racism, migration and development: the foundations of planetary order», en *Progress in Development Studies*, vol. 6, núm. 1, 2006, pp. 68-79.

<sup>48</sup> CEAR, *Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la Frontera Sur*, Madrid, CEAR, 2017, disponible en <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-FRONTERA-SUR.pdf>.

<sup>49</sup> C. JOHNSON y R. JONES, «The biopolitics and geopolitics of border enforcement in Melilla», en *Territory, Politics, Governance*, vol. 6, núm. 1, pp. 61-80.

grantes «irregulares» a condiciones deshumanizantes y letales<sup>50</sup>. Agamben reintroduce el papel del poder soberano para recuperar la potencialidad violenta de la deriva tanatopolítica dentro de las formas biopolíticas de gobernanza<sup>51</sup>. Otros académicos, de estudios críticos sobre fronteras y migración, rechazan en gran medida las tesis de Agamben, advirtiendo que un enfoque exclusivo en la tanatopolítica, que privilegia el poder y el control soberanos sobre la lucha y la disputa política, no tiene en cuenta el papel de la agencia del migrante en la configuración y resistencia de los regímenes fronterizos contemporáneos<sup>52</sup>. Reivindican una mirada diferente que, como señala Sandro Medrazza, «priorice las prácticas subjetivas, los deseos, las expectativas y los comportamientos de los propios migrantes». <sup>53</sup> A partir del trabajo de Esposito y recurriendo al concepto de «hospitalidad» de Derrida, resulta de especial interés el trabajo de Nick Vaughan-Williams quien insta a una reconceptualización de la frontera como un «sitio de encuentro con el otro»<sup>54</sup>.

En Melilla, la línea fronteriza se continúa percibiendo como línea de enfrentamiento entre dos alteridades: nosotros, los españoles-europeos, y los otros, los migrantes-forasteros. Sin embargo, esta frontera está permeada por una pluralidad de identidades que ya no son susceptibles de

<sup>50</sup> Véanse, entre otros, D. BIGO, «Detention of Foreigners, States of Exception, and the Social Practices of Control of the Banopticon», en P. K. RAJARAM y C. GRUNDY-WARR, *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2007, pp. 57-101; B. DIKEN, «From Refugee Camps to Gated Communities: Biopolitics and the End of the City», en *Citizenship Studies*, núm. 8, 2004, pp. 83-106; N. DE GENOVA y N. PEUTZ (eds.), *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Durham-London, Duke University Press, 2010; R. DOTY, *The Law Into Their Own Hands: Immigration and the Politics of Exceptionalism*, Tucson, University of Arizona Press, 2009; S. KHOSRAVI, *Illegal Traveller: An Auto-Ethnography of Borders*, Basingstoke-New York, Palgrave Macmillan, 2010; C. KINNVALL y P. NESBITT-LARKING, «Securitising Citizenship: (B)ordering Practices and Strategies of Resistance», en *Global Society*, vol. 27, núm. 3, 2013, pp. 337-359.

<sup>51</sup> G. AGAMBEN, *Homo sacer. Sovereign power and bare life*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1998; *id.*, *Means Without Ends*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

<sup>52</sup> Contribuciones desde el enfoque de la autonomía de las migraciones conciben la migración como una fuerza creativa dentro de las estructuras sociales, culturales y económicas. Véanse G. GARELLI y M. TAZZIOLI, «Counter-mapping, Refugees and Asylum Borders», en K. MITCHELL, R. JONES y J. L. FLURI, *Handbook on Critical Geographies of Migration*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar Publishers, 2019, pp. 307-409; G. GARELLI y M. TAZZIOLI, «Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe», en *Environment and Planning D: Society and Space*, febrero de 2018, disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0263775818759335>; R. ESPOSITO, «Biopolítica y filosofía de lo impersonal», en *El dispositivo de la persona*, Buenos Aires, Amorrortu, 2011; H. JOHNSON, «The Other Side of the Fence: Reconceptualizing the "Camp" and Migration Zones at the Borders of Spain», en *International Political Sociology*, vol. 7, núm. 1, 2013, pp. 75-91; A. MCNEVIN, «Ambivalence and Citizenship: Theorising the Political Claims of Irregular Migrants», en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 41, núm. 2, pp. 182-200; S. MEZZADRA y N. BRETT, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham-London, Duke University Press, 2013; D. PAPADOPOULOS, N. STEPHENSON y V. TSIANOS, *Escape Routes: Control and Subversion in the 21st Century*, London, Pluto Press, 2008.

<sup>53</sup> Véase S. MEZZADRA, «Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía», en *Nueva Sociedad*, núm. 237, enero-febrero de 2012, p. 2.

<sup>54</sup> Véase N. VAUGHAN-WILLIAMS, *Europe's Border Crisis. Biopolitical Security and Beyond*, *op. cit.*, pp. 121-151.

ser contenidas en unas fronteras cada vez más porosas. Los otros, los forasteros, los migrantes, ya no están detrás de la línea fronteriza, sino que están dentro, son nuestros vecinos y trascienden la frontera, la cual se vuelve, a la vez, cada día más rígida en su exclusividad, en un intento desesperado por cerrar los poros materiales de estas, «como si los poros culturales pudieran lapidarse con muros, alambradas, leyes racistas y balas agresoras llenas de odio racial»<sup>55</sup>. Las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que cruzan la valla se ven como atrapadas en un laberinto, en parte físico, un espacio vallado con el mar como única salida hacia la tan ansiada Europa, en parte tejido por una maraña de normas y prácticas administrativas que frustran la consecución del proyecto migratorio<sup>56</sup>. A su llegada a Melilla en 2016, el SJM se encontró con la realidad de la desprotección que sufre la población migrante, especialmente la que se encuentra en tránsito. Bajo la excusa de la singularidad de la ciudad, se producen violaciones de derechos y garantías: casos de devoluciones sumarias en la frontera terrestre; peculiaridades de operaciones de las fuerzas de seguridad en aguas contiguas; devoluciones de personas desembarcadas en islotes y peñones mediante el acuerdo de readmisión firmado con Marruecos en 1992; diversas problemáticas de personas migrantes durante su estancia en Melilla; restricción de libre circulación a personas solicitantes de asilo; y por último, la realidad que afecta a menores extranjeros no acompañados tutelados y jóvenes que alcanzan la mayoría de edad<sup>57</sup>.

Al SJM en Melilla, acuden los migrantes irregulares y solicitantes de asilo más vulnerables, cuyos casos no atiende el Estado, por falta de voluntad, o que han sido derivados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>58</sup>. Cuando hablamos del SJM en Melilla, nos referimos básicamente a una persona que, asistida por una intérprete, actúa como un embajador cotidiano, tratando de mediar con la Administración Pública, en representación de los intereses de los migrantes más vulnerables<sup>59</sup>. La labor cotidiana del SJM «tiene mucho

<sup>55</sup> Véase J. E. BRENNAN, «La mitología fronteriza: Turner y la modernidad», en *Estudios fronterizos nueva época*, vol. 12, núm. 24, julio-diciembre de 2011, pp. 9-10.

<sup>56</sup> SJM-E, *Sacar del Laberinto. Informe Frontera Sur 2018*, *Hospitalidad.es*, Madrid, 2018, disponible en [https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/11/Sacar\\_del\\_laberinto\\_SJM.pdf](https://sjme.org/wp-content/uploads/2018/11/Sacar_del_laberinto_SJM.pdf). En relación a este, véase también el informe de 2017: *Vidas en la Frontera Sur*, disponible en [https://sjme.org/wp-content/uploads/2017/11/201407\\_vidas-en-la-frontera-sur.pdf](https://sjme.org/wp-content/uploads/2017/11/201407_vidas-en-la-frontera-sur.pdf).

<sup>57</sup> Para un estudio detallado de los distintos ámbitos, véase SJM-E, *Sacar del Laberinto*, *op. cit.*, pp. 9-12 y 17-18.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Dentro de la Administración del Estado, la Delegación del Gobierno cuenta con un Área Funcional de Trabajo e Inmigración, en la que se integran una oficina de información y una oficina de extranjeros. Igualmente se encuentra el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Dependiente del Ministerio del Interior, se encuentra la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del puesto fronterizo de Beni Enzar; al igual que la comisaría de policía, que funciona, además como OAR en territorio. Por lo que respecta a la Administración de la Ciudad Autónoma, aunque son varias las consejerías competentes en asuntos que afectan a las personas extranjeras, cabría destacar la Consejería de Bienestar Social y Sanidad, de la que dependen los centros de protección de menores a los

de escuchar, proporcionar información fiable sobre la situación jurídico-administrativa y los recursos para hacer valer un derecho o una pretensión, y acompañar a los organismos administrativos en los que realizar los trámites pertinentes»<sup>60</sup>. Estas prácticas no difieren de la actividad cotidiana que asumen los diplomáticos nacionales, como agentes del Estado, cuando asumen la función clásica de protección y promoción de los intereses nacionales<sup>61</sup>. La movilidad de personas a través de las fronteras, «ha reforzado el juego del amparo diplomático y consular de los súbditos nacionales en el extranjero»<sup>62</sup>.

Podemos establecer fácilmente un paralelismo entre las prácticas consulares del SJM y la «asistencia a detenidos, gestiones en favor de secuestrados, atención a pescadores retenidos, expedición de pasaportes y otros documentos públicos, son algunas de las labores cotidianas en ascenso que precisan de un soporte institucional en el extranjero»<sup>63</sup>. El análisis de la situación permite una mejor acción en favor de las personas, es decir, facilita una mejor «diplomacia para la gente»<sup>64</sup>. Sin embargo, en este caso a quien se representa no es a un Estado o sus nacionales sino a las personas migrantes más vulnerables y su causa. Podríamos considerar a este emisario como un «emisario de la humanidad» en el sentido que la intermediación del SJM pone de manifiesto a las personas migrantes como parte de una humanidad común<sup>65</sup>. Pero lo que distingue a la diplomacia de acompañamiento es que prioriza las prácticas subjetivas, los deseos, las expectativas y los comportamientos de los propios migrantes.

La intermediación del SJM permite dar a conocer las situaciones particulares de las personas migrantes y solicitantes de asilo en Melilla entre el adentro y el afuera, la inclusión y la exclusión. Esta labor cotidiana de embajador diario se ejerce en gran manera en red con otras organizaciones de la sociedad civil en el espacio melillense<sup>66</sup> y con otras organizaciones so-

que más frecuentemente se envían menores extranjeros no acompañados (MENA): el Centro Educativo Residencial de Menores Fuerte la Purísima, el Centro Divina Infantita (para niñas) y el Centro La Gota de Leche (para edades más tempranas); o el Centro Educativo de Menores Infractores Baluarte de San Pedro Alto. *Ibid.*, p. 13.

<sup>60</sup> Un estudio detallado de esta casuística y del trabajo del SJM se encuentra en el informe citado, *Sacar del Laberinto*, pp. 19-51.

<sup>61</sup> El acompañamiento a los migrantes y solicitantes de asilo más vulnerables ha permitido advertir la raíz política de no pocas malas prácticas administrativas: informalidad, falta de motivación, arbitrariedad en determinadas actuaciones administrativas; falta de información sobre los criterios de interpretación y aplicación de las normas; falta de acceso a la documentación obrante en los expedientes; o las deficiencias en la asistencia letrada de oficio. SJM-E, *Sacar del Laberinto*, op. cit., p. 18.

<sup>62</sup> G. MARÍN, «Diplomacia nueva, diplomacia vieja», en *GAPP*, núm. 23, enero-abril de 2002, p. 51.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> A. M. FERNÁNDEZ PASARÍN, «Consulates and Consular Diplomacy», en C. M. CONSTANTINOU, P. KERR y P. SHARP (eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, op. cit., p. 165.

<sup>65</sup> Véase C. M. CONSTANTINOU, «On Homo-Diplomacy», op. cit., p. 354.

<sup>66</sup> Las organizaciones de la sociedad que trabajan en red en Melilla son: Melilla Acoge, CEAR, ACCEM, EAPN, Save the Children, la asociación Geun-Doudou, Cáritas Melilla,

ciales mostrando, por una parte, las transformaciones de la práctica diplomática actual y, por otra, revelando los límites de una política migratoria que atenta contra la dignidad humana y de un sistema global que genera exclusión.

#### 4. CONCLUSIONES

Los enfoques críticos de la diplomacia permiten no solo entender la diplomacia humanitaria como una forma de diplomacia o una de las diplomacias actuales, sino también descubrir otras prácticas de diplomacia humanitaria, fuera de los focos de atención. Esta comprensión de la diplomacia revela las prácticas de una diplomacia cotidiana de acompañamiento, de caminar juntos y en suma de estar con las personas. La diplomacia de acompañamiento del SJR en la frontera, como lugar de contención de la migración y lugar de encuentro del otro, más allá de ser un trabajo profesional, es una experiencia vivida, la de unos diplomáticos o embajadores de diario. El acompañamiento a los desplazados y refugiados es una forma de defender y promover el valor de la hospitalidad en un mundo de fronteras cerradas y de una creciente hostilidad hacia los extranjeros.

Melilla constituye un espacio de excepcionalidad y desprotección en el complejo entramado de la política europea de gestión y control de la migración. Su condición de territorio de la Unión Europea contiguo a Marruecos la coloca como encrucijada migratoria como un ejemplo más de un proceso global de contención de las migraciones indeseadas. En este sentido, la diplomacia de acompañamiento no solo refleja las transformaciones del sistema diplomático, sino las transformaciones en el propio sistema internacional en el que se inserta la diplomacia y, a su vez, los cambios en el propio sistema humanitario como un subsistema del anterior. La diplomacia de acompañamiento muestra, en toda su crudeza, la inhumanidad de la política migratoria europea que antecede la protección de sus fronteras a la protección de las personas y revela las consecuencias de un sistema capitalista posliberal que deshumaniza y priva de sus derechos a los no deseados. Pero, al mismo tiempo, esta diplomacia cotidiana en lugares de frontera, revela lugares de encuentro con nuestra humanidad común.

PRODEIN, Médicos del Mundo, Movimiento por la Paz, AMLEGA y el SJM. Véase SJM-E, *Sacar del Laberinto*, op. cit., p. 13.