



DICTAMEN DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE DIPLOMACIA HUMANITARIA (2022-2026)

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 28 de julio de 2022

El Consejo de Cooperación agradece a la Dirección General de Naciones Unidas, Derechos Humanos y Organismos Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación haber compartido la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria 2022 – 2026. Tras estudiar su contenido y escuchar la opinión de todos los actores que forman parte del Consejo, en uso de las competencias que le atribuye el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, donde se determina la capacidad que el Consejo de Cooperación tiene para informar por propia iniciativa, emite el siguiente Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

El primer documento de la Estrategia de Diplomacia Humanitaria (EDH), se envía al Consejo de Cooperación el 7 de septiembre de 2021 (se trata de un segundo borrador de fecha 15 de julio de 2021), habilitando un plazo de 15 días para que los representantes de la sociedad civil reaccionen con propuestas y comentarios. El 13 de octubre la DG de Naciones Unidas del MAUC comparece ante la Comisión de Seguimiento del Consejo para presentar la estrategia, si bien el Consejo de Cooperación no tiene acceso en ese momento a un nuevo borrador que contuviera las novedades de la nueva propuesta. El 2 de junio de 2022 el Consejo de Cooperación recibe el texto consolidado de la EDH (versión 23 de mayo de 2022), documento base para la elaboración de este dictamen.

La Estrategia de Diplomacia Humanitaria es un mandato formal de la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 del Gobierno y responde, a su vez, a un mandato formal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para reforzar la acción humanitaria que se despliega junto a la sociedad civil y otras instancias multilaterales en la cooperación internacional, a través de las operaciones de mantenimiento de la paz.

El Consejo de Cooperación considera que la EDH llega en un momento muy oportuno donde los retos que pretende afrontar están más vigentes que nunca y cobra actualidad la tendencia general de cierre del espacio operativo humanitario y distracción de recursos hacia otras agendas distintas a la humanitaria.

La decisión del Consejo de Cooperación, en uso de sus competencias, de someter a análisis y dictamen la Estrategia Española de Diplomacia Humanitaria 2022 – 2026 no hace sino subrayar la importancia que le atribuye a la EDH, como una herramienta para reforzar la acción Exterior del Estado fortaleciendo la perspectiva humanitaria, así como dotar a la Estrategia de Acción Humanitaria del apoyo necesario para hacer posible su implementación.



II.- VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA

CONDICIONES GENERALES

El Consejo de Cooperación considera que, con esta iniciativa, el gobierno impulsa de forma innovadora el necesario compromiso político e institucional que España debe asumir para facilitar la implementación efectiva de la acción humanitaria, preservar a los equipos humanitarios que la ejecutan y proteger la vida y la dignidad de las personas a las que sirve.

El Consejo de Cooperación valora positivamente la iniciativa y saluda el hecho de que el borrador de la estrategia se sometiera a un proceso de diálogo y participación entre diversos actores sociales. La EDH recoge el seguimiento y refuerzo de diferentes líneas de acción, muy variadas, si bien muchas de ellas pertinentes y necesarias. Sin embargo, percibimos el riesgo de que un enfoque tan global desdibuje las prioridades. De ahí que desde el Consejo queremos trasladar algunos comentarios que esperamos sean útiles para reforzar el carácter humanitario de esta estrategia y su ajuste a la realidad operativa, cumpliendo con los principios y marcos normativos a los que España se ha comprometido y cuyo respeto la harán más aplicable y eficaz.

7. El Consejo de Cooperación considera que la acción humanitaria no debería quedar supeditada en ningún caso a otros objetivos lícitos, pero distintos de los humanitarios, como puede ser la agenda de estabilización, las agendas de paz y seguridad, etc. Sin cuestionar en absoluto agendas como las mencionadas, la acción humanitaria no debe considerarse un medio o instrumento para conseguir otros objetivos, sino que debe contemplarse como un fin en sí mismo. De ahí que se valore positivamente que la Estrategia busque reforzar a su vez la implementación de la Estrategia de Acción Humanitaria vigente, ayudar a delimitar con claridad los espacios de actuación, proteger el espacio operativo humanitario, y reforzar los mecanismos de coordinación y coherencia entre las diferentes políticas y la política humanitaria. Desde el Consejo se insiste en la necesidad de enfocar esta Estrategia para que contribuya de forma efectiva a su aplicación en los contextos críticos dotándola de objetivos, orientaciones e instrucciones, así como de medios que garanticen el acceso seguro, de calidad y digno a la acción humanitaria por las personas acreedoras de este derecho.

8. El Consejo de Cooperación celebra que la estrategia recoja los principales objetivos de la Agenda para la Humanidad surgida de la Cumbre Humanitaria de Estambul (2016) que España suscribió, siendo los tres objetivos apuntados (i) prevenir conflictos y mediar para resolverlos, colaborando en la promoción de una cultura de paz y preservando el espacio humanitario; (ii) promover el respeto a las normas que nos protegen como Humanidad, especialmente el DIH y la acción humanitaria basada en principios; y (iii) proteger a las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad, sin dejar a nadie atrás, los que tienen en la diplomacia una herramienta adecuada para promover su alcance, si bien el concepto “Diplomacia Humanitaria” precisaría de una mejor definición que evite pueda ser objeto de diversas interpretaciones y, al mismo tiempo, facilite su aplicabilidad operacional, ámbito de acción y valor añadido respecto a la Diplomacia tradicional.



9. En este contexto, el Consejo considera que la Estrategia debería incorporar de forma más nítida tres aspectos:

El primero de ellos es definir cuál es el rol específico que la EDH reserva a los actores no estatales, en particular las ONG humanitarias, dada su experiencia y valor añadido en aspectos técnicos, operativos y de conexión y diálogo con múltiples actores, como son el sector privado, la academia y otros actores sociales, implicados en las crisis humanas.

El segundo tiene que ver con la falta de reconocimiento explícito a la creciente reducción del espacio humanitario, especialmente en zonas afectadas por la violencia y el conflicto armado, así como el potencial de impacto positivo en la construcción de la paz que atesora una acción humanitaria eficaz y basada en principios

El tercero alude a la necesidad de que la EDH incorpore de forma más fehaciente el enfoque feminista y de igualdad de género, así como de lenguaje inclusivo. La diplomacia humanitaria tiene que incorporar el giro feminista que se le ha dado en los últimos años a la política exterior española. La Estrategia de política exterior feminista tiene que estar recogida a lo largo del documento, para lograr esta ambición feminista en el ámbito humanitario, pero también para asegurar la coherencia de las políticas públicas.

CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

1. PRESENTACION

El Consejo de Cooperación lamenta que el capítulo de introducción no incluya algunos de los compromisos políticos y marcos normativos que asisten a España en el desarrollo de este ámbito, así como un marco que no sólo justifique la necesidad y oportunidad de esta estrategia, sino que oriente el contenido de la misma en sus capítulos y fases posteriores. De igual forma también llama la atención sobre la ausencia de una explicación de las razones éticas y políticas de esta estrategia y sobre todo la de su doble utilidad para la acción humanitaria (tanto la realizada directamente por el Estado, como la llevada a cabo por organizaciones humanitarias, implementadoras directas en numerosas ocasiones de proyectos de AH y punto de contacto directo con las poblaciones a las que se asiste) y para la acción exterior española y europea.

El Consejo resalta la necesidad de acompañar la inversión económica que realizan algunos estados donantes, con el peso político, el capital humano y las herramientas y canales diplomáticos para facilitar marcos normativos y, sobre todo, su defensa y aplicación efectiva en contextos, ante actores y en procesos políticos de difícil acceso para las organizaciones humanitarias por tanto considera necesario que se resalte este aspecto de orientación hacia la puesta en marcha práctica de la propia Estrategia.

El Consejo de Cooperación considera pertinente resaltar la oportunidad que ofrece para la acción exterior española y europea, de dotarse de objetivos, mecanismos de información y acción complementarios a los de la diplomacia ordinaria para participar en la gestión de crisis y en un ámbito, el humanitario, que suscita más consenso que otros y que goza de una mayor aceptación por las partes involucradas en las crisis y amplio apoyo de la opinión pública.



Pues de alguna manera esta Estrategia viene a complementar otras herramientas como la Diplomacia Económica y la Diplomacia Cultural, reforzando una Acción Exterior con un potencial de intervención en contextos críticos, facilitando que una potencia como España pueda participar aportando valor añadido.

Finalmente apuntar que en este capítulo se ha detectado una errata que atañe a la fecha de creación de la Oficina de Acción Humanitaria que tuvo lugar en 2007 en lugar de en 2009 como dice el texto.

2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y EJES DE ACTUACION

Objetivo 1. Prevenir y resolver conflictos. Este primer objetivo se centra en uno de los ámbitos de la Agenda para la Humanidad, reducción de conflictos y promoción de la paz, lo cual se estima pertinente y ambicioso.

Con relación al Eje 1 sobre diplomacia preventiva, mediación y resolución de conflictos se considera necesario mencionar el compromiso de guardar la coherencia en la agenda del enfoque integrado (o triple Nexus) entre las políticas de acción humanitaria, construcción de la paz y cooperación para el desarrollo.

Respecto al Eje 2 sobre operaciones y misiones de paz y seguridad, sería clave incluir un reconocimiento a la creciente dificultad de acceso de los actores humanitarios a las personas en situación de necesidad. Se promoverá la coordinación efectiva cívico – militar basada en un diálogo simétrico, especificando el compromiso de promover la delimitación clara de los espacios de actuación entre diferentes actores y tipos de operaciones, de forma que la ayuda humanitaria mantenga su independencia y especificidad y que dicha coordinación se enmarque en el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria.

En el Eje 4 sobre protección del espacio humanitario se estima necesario especificar que la Estrategia perseguirá tanto promover como aplicar efectivamente marcos normativos respetuosos con los principios y el Derecho Internacional Humanitario, especialmente impulsando las exenciones de carácter humanitario de forma que no perjudiquen la capacidad operativa de los actores humanitarios asumiendo el rol de facilitación de la reducción de trabas administrativas, logísticas o financieras que obstaculicen la acción humanitaria.

Respecto del Eje 5 relativo a la lucha contra el terrorismo, el Consejo considera que sería más acertado respetar la redacción y los puntos incluidos en el borrador de la Estrategia Humanitaria (EDH) de julio 2021, incorporando la siguiente modificación en el punto 3: “Se promoverá la coherencia de políticas de acción humanitaria y lucha contra el terrorismo, de tal forma que no menoscabe la prestación de ayuda humanitaria y la complementariedad entre el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los marcos legales, especialmente los derechos humanos, de conformidad con las exenciones humanitarias previstas en la Directiva UE 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo”.



Este capítulo debería recuperar del primer borrador un punto de vital importancia como es el compromiso de promover un acceso humanitario a las poblaciones que sea seguro y sin condicionantes, haciendo especial énfasis en la no criminalización ni estigmatización de organizaciones humanitarias por su contacto con grupos armados no estatales, incluyendo aquellos que están calificados como grupo terrorista; así mismo hay que enfatizarse el hecho de que no debe condicionarse la ayuda a la afiliación e identidad de las poblaciones ante iniciativas cada vez más comunes como la exigencia de identificación y filtrado de beneficiarios previo a la asistencia.

Objetivo 2. Promover el respeto del Derecho Internacional Humanitario. En este segundo objetivo sobre promoción del Derecho Internacional Humanitario se abordan, acertadamente, los principales retos en los que la comunidad humanitaria se encuentra inmersa; sin embargo, se echa en falta, ya sea de manera transversal, ya sea como línea específica, el enfoque de facilitación del acceso humanitario y protección de las poblaciones afectadas por crisis violentas, así como de la acción humanitaria prestada en ellas.

Si bien en todas las líneas se aborda el impulso de marcos políticos y normativos a nivel global, se propone incluir de forma expresa un enfoque más operativo y aterrizado del acompañamiento que puede facilitar la Estrategia como herramienta en cada uno de los contextos prioritarios en los que se implique, especificando cuales son los planes y recursos específicos para cada caso. Dentro de este epígrafe sería oportuno incluir el compromiso de apoyar e impulsar la iniciativa francesa de puesta en marcha de la figura de enviado Especial del Secretario General de NNUU para Acción Humanitaria.

En el Eje 7 sobre lucha contra la impunidad y rendición de cuentas, se valora muy positivamente la inclusión del compromiso de apoyar los trabajos de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (IHFFC, por sus siglas en inglés) pero se estima que sería importante especificar este apoyo en la promoción de su operatividad ya que hasta ahora se trata de un mecanismo con escaso impacto. En esta línea sería esencial que España se comprometiera a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y apruebe la modificación de su articulado incluyendo la inacción intencionada sobre población civil como un nuevo supuesto de crimen de guerra.

En el Eje 8 sobre el respeto y protección de misiones médicas y servicios sanitarios básicos, también se valora muy positivamente que se de proyección a un ámbito que España ha impulsado con la aprobación de la Resolución 2286 del Consejo de Seguridad. Se sugiere incorporar la puesta en marcha de mecanismos de compensación a familiares de víctimas de asesinatos, secuestros o actos violentos de personal español de organizaciones humanitarias registradas en España.

También se estima esencial especificar la promoción de la aplicación de medidas que prevengan y persigan los ataques contra las misiones médicas y servicios sanitarios básicos, tanto a nivel global como en los contextos en los que España tenga una capacidad diplomática instalada.

En el Eje 10 sobre hambre y conflicto Se valora muy positivamente la incorporación de este ámbito en el que España ha atesorado una posición y reputación como promotor de la seguridad alimentaria global desde su implicación en la respuesta a la crisis alimentaria global de 2008 y la creación del Fondo Global para la Seguridad Alimentaria en 2010.



La aprobación de la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad ofrece un marco político para abordar el uso del hambre como arma de guerra donde se considera que la diplomacia humanitaria es una de las herramientas más eficaces y con menores impactos negativos derivados utilizadas hasta ahora.

Se considera necesario especificar el compromiso de que España participe de forma activa en los grupos de estados de apoyo a la resolución (Grupo de Amigos de la 2417) promoviendo el desarrollo de un marco de compromiso político internacional que consolide la vigencia, alcance y cumplimiento de la resolución 2417.

También se estima esencial especificar en la estrategia la promoción de la aplicación de medidas que prevengan y persigan la comisión de actos de ataque a la seguridad alimentaria en conflictos, tanto a nivel global como en los contextos en los que España tenga una capacidad diplomática instalada.

Objetivo 3. Proteger a las personas en situaciones de vulnerabilidad, sin dejar a nadie atrás

El Eje 11 sobre igualdad de género, diversidad y lucha contra la violencia sexual, sería recomendable que incluyera en el último punto, relacionado con la lucha contra la trata de personas, el compromiso con la Estrategia Europea de Lucha contra la Trata de Seres Humanos, así como el compromiso de promover la nueva directiva europea que mejore el compromiso de la actual directiva de 2011.

III. APLICACION DE LA ESTRATEGIA

En el tercer párrafo, cuando se establece el compromiso de España para poner al servicio de esta Estrategia los diferentes instrumentos de acción, el Consejo valora que sería importante mencionar que, además de los servicios y departamentos centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se incorporare, de forma específica, a las misiones diplomáticas de España. Esto es imprescindible para poder hacer efectiva la identificación y ejecución de acciones bilaterales o colectivas en los contextos específicos en los que se den los retos humanitarios priorizados, que se establezcan los espacios de diálogo con los estados y organizaciones relevantes e incorporen a la agenda de cada misión los objetivos de diplomacia humanitaria que correspondan a cada contexto geográfico de responsabilidad.

En este capítulo finalmente se sugiere desde el Consejo que la formación en Derecho Internacional Humanitario al personal de las operaciones y misiones de paz incluya tanto al personal militar como al civil que las componen.



IV. SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El Consejo, en coincidencia con otros actores, considera que es necesario incorporar en este capítulo el compromiso de definir un Plan de Acción preciso, que podría tener periodicidad bianual, que establezca, entre otras cuestiones, los objetivos y líneas prioritarias de la Estrategia, las herramientas dispuestas al servicio de este plan, los resultados y productos que se esperan alcanzar, así como los hitos para su consecución y los recursos atribuidos para su ejecución. Un Plan que debería cubrir el marco temporal de la Estrategia (2023-26), para hacerlo contiguo a esta Estrategia, así como a la Estrategia de Acción Humanitaria. El Consejo de Cooperación estima que el Plan Anual debería ser definido y aprobado en los seis meses siguientes a la aprobación de la Estrategia de Diplomacia Humanitaria. Así mismo, se recomienda su puesta en marcha de forma ágil para responder a la necesidad de apoyo a la respuesta a las diferentes crisis que azotan el planeta, especialmente en un año donde la dimensión y complejidad de estas se incrementan por el impacto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia y por la crisis alimentaria global.

Por otro lado, el Consejo de Cooperación considera que toda estrategia necesita de un mecanismo de evaluación y seguimiento que permita la revisión del grado de ejecución, sus resultados y que integre medidas para su adaptación a la evolución de los retos y mejorar su impacto. Una estrategia como esta, en la que se requiere la participación de actores públicos (diferentes departamentos ministeriales) y privados (organismos internacionales, movimiento de la Cruz Roja, ONG humanitarias, academia, empresas y fundaciones corporativas). Para esto se considera necesario dotarse de un mecanismo de seguimiento de la Estrategia de Diplomacia Humanitaria específicamente orientado y centrado a esta tarea y dotado de un proceso claro, sencillo que asegure una participación relevante de los diferentes actores humanitarios a la vez que transparente. Para ello se proponen dos posibles medidas:

La conversión de la Comisión Española de Derecho Internacional Humanitario en una comisión que amplíe su mandato al seguimiento de las medias que se incluyen en esta estrategia, más completa y abierta a otros actores que los comprendidos en la actual comisión, mucho más limitada al ámbito de la promoción del Derecho Internacional Humanitario dejando fuera muchas de las líneas de acción propuestas en la Estrategia, así como a actores muy relevantes en su implementación y seguimiento.

La creación de una nueva comisión específica que aborde el contenido de esta Estrategia en toda su dimensión.



V. RECOMENDACIONES FINALES

De acuerdo con la valoración realizada, el Consejo de Cooperación formula las siguientes recomendaciones:

Es preciso reforzar en su redacción los argumentos de doble utilidad, tanto para el ámbito humanitario como para el de la acción exterior de esta estrategia, su objeto, y resaltar el valor añadido de los diferentes actores no estatales en su definición, ejecución y seguimiento.

Es necesario reformular el capítulo referente a la lucha contra el terrorismo (sugerimos se recupere la primera versión del borrador de la EDH) enfocando la EDH en la promoción del acceso humanitario, la protección de la ayuda frente a su criminalización y supeditación a otras consideraciones y al refuerzo normativo y práctico de las excepciones humanitarias.

Es necesario reforzar el enfoque integrado de la EDH en post de una mayor coherencia entre políticas humanitaria, desarrollo y construcción de la paz y seguridad, manteniendo a través del dialogo y coordinación entre estas y sus actores de forma simétrica y respetuosa la especificidad e independencia entre los tres ámbitos.

Es oportuno reclamar de forma específica en el enfoque práctico de la EDH de forma que el abordaje de cada uno de los temas propuestos tenga como objeto no sólo el establecimiento de marcos normativos, sino su implementación efectiva en los teatros de operaciones humanitarias por medio de la implicación efectiva, la definición de planes y la puesta a disposición de instrumentos en los contextos críticos prioritarios.

La EDH debe concretar un Plan de Acción 2023-2026 antes de diciembre de 2022 en el que se establezcan prioridades, resultados, plazos, instrumentos y recursos para llevar a cabo esta estrategia. Un Plan en el que se cuente con la participación activa de los actores no estatales y en el que se aborde la modificación de la Comisión Española de Derecho Internacional Humanitario o creación de una específica ad hoc.