

AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS NIÑOS SOLDADO

M^a Belén Garayoa Alzórriz

RESUMEN

La Unión Europea es el principal donante de ayuda humanitaria. Después de hacer un breve comentario del Título XX de Tratado de la Comunidad Europea y las previsiones para la ayuda humanitaria en el Tratado que instituye una Constitución para Europa, expondremos el funcionamiento actual de la Unión Europea en ayuda humanitaria. Para esto último vamos a seguir tanto la normativa establecida en el Reglamento 1252/96 del Consejo como las acciones de la Comisión que ejecutan y desarrollan los mandatos del Reglamento.

La infancia está siendo una prioridad en la política de ayuda humanitaria por ello exponemos las directrices adoptadas por la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados, a través de las cuales la UE quiere proteger a los niños y niñas de los efectos de dichos conflictos. Finalmente mediante el estudio de las Decisiones de la Comisión veremos las intervenciones que está llevando a cabo la Dirección General de Ayuda Humanitaria ECHO.

ABSTRACT

The European Union is the principal donor of humanitarian aid. After a brief comment on the Title XX of the Treaty of the European Community and the forecasts for humanitarian help in the Treaty that institutes a Constitution for Europe, the current actions of the European Union in humanitarian help will be presented. For the above mentioned, we are going to follow both the rules established in the Regulation 1252/96 of the Council and the actions of the Commission that execute and develop the mandates of the Regulation.

Infancy is a priority in the policy of humanitarian help, for that reason, the guidelines adopted by the European Union on children and armed conflicts will be stated. They are meant to protect children from the effects of the above mentioned conflicts. Finally, by studying the Decisions of the Commission, we will go through the interventions that the European Commission Humanitarian Aid Department ECHO are carrying out.

RÉSUMÉ

L'Union Européenne est le principal donneur d'aide humanitaire. Après avoir fait un bref commentaire du Titre XX de Traité de la Communauté Européenne et les prévisions pour l'aide humanitaire dans le Traité qui institue une Constitution pour l'Europe, on exposera le fonctionnement actuel de l'Union Européenne en aide humanitaire. Pour cette dernière question on va suivre aussi bien la normative établie dans le Règlement 1252/96 du Conseil que les actions de la Commission qui exécutent et développent les mandats du règlement.

AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS NIÑOS SOLDADO

L'enfance est en en train d'être une priorité dans la politique d'aide humanitaire, c'est pourquoi on expose les directrices adoptées par l'Union Européenne sur les enfants et les conflits armés, à travers lesquelles la UE veut protéger les enfants des effets de ces conflits-là. Finalement, avec l'étude des Décisions de la Commission on va voir les interventions que la Direction Générale d'Aide Humanitaire ECHO est en train d'accomplir.

I. LA UNION EUROPEA Y LA AYUDA HUMANITARIA

A pesar que los Tratados de la Unión Europea (UE) no mencionan explícitamente la ayuda humanitaria, la Comunidad Europea viene realizando acciones de ayuda humanitaria desde finales de los años 60. A principios de los años 80, esta ayuda adquirió más envergadura, extendiéndose a más de 30 países y convirtiéndose así en un elemento esencial de la presencia de la Comunidad en la escena internacional¹.

Con el objeto de hacerla más eficaz, aplicarle un enfoque más sistemático y establecer un centro de toma de decisiones, unitario y coherente, encargado de la gestión y la coordinación se creó el 1 de abril de 1992 la Oficina Europea de la Ayuda Humanitaria de Urgencia (ECHO). Hoy sigue siendo denominada comúnmente, ECHO a pesar de haberse convertido a partir del 2 de febrero del 2005 en la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG-ECHO), en ambos casos, bajo la supervisión del Comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria.

La regulación de la **Cooperación al Desarrollo se estableció en el Título XX del TCE**. Para los Doctores Rodríguez Iglesias y López Escudero, las disposiciones de este Título ponen de manifiesto que su inclusión en Maastricht² responde más a una operación de formalización jurídica de lo ya existente que a un planteamiento global y de fondo sobre dicha actividad "que se había venido desarrollando empíricamente a partir de diferentes preceptos del Tratado"³. El Título otorga fundamento jurídico a la política de cooperación, evitando una laguna en los Tratados originarios dotando de base jurídica a una actividad que constituye una manifestación privilegiada

¹ Información aportada en la página web de la Unión Europea.

² Entró en vigor en 1993, después de la creación de la ECHO, dando idea de la falta de una base jurídica sólida en la actuación de la Comunidad en el exterior.

³ Rodríguez Iglesias y López Escudero: Funciones de las Comunidades europeas. Pp 616-649. En Díez de Velasco, M.: Las Organizaciones Internacionales. Ed. Tecnos, Madrid, 14.ª edición, 2006. p.637.

de las relaciones exteriores de la comunidad, actividad caracterizada por su naturaleza multiforme y fragmentaria. El Tratado de Niza ha incluido un nuevo Título, referido a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, que serán complementarias de las llevadas a cabo por los Estados miembros y coherentes con la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad.

En el Título mencionado tampoco se recoge expresamente la ayuda humanitaria pero dado que ésta está inserta en la comisión de Desarrollo y, además, las Instituciones de la Unión Europea se refieren, como fundamento jurídico del Reglamento que regula la ayuda humanitaria, al artículo 130 W (actual 177), creemos que el título XX se aplica tanto para la cooperación al Desarrollo como para la ayuda humanitaria.

La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo es expresada por las tres "ces": complementariedad, coherencia y coordinación. Lo mismo se le puede aplicar a la ayuda humanitaria que pretende complementar las políticas llevada a cabo por los Estados miembros, ser coherente con el resto de las políticas comunitarias, pero atendiendo a la naturaleza propia de la ayuda humanitaria que veremos infra, y coordinarse con los Estados miembros.

En el apartado 1 del artículo 177 TCE establece que "La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por lo Estados miembros,..."

En el apartado 2 "La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales".

En el apartado 3 que "la Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes". Esta disposición implica la búsqueda de coherencia y asumir una perspectiva global en relación con el problema del subdesarrollo. En este sentido "se produjo un avance en la concreción de estos principios en marzo de 2000, con la publicación por la Comisión Europea de una comunicación al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo sobre la política comunitaria de desarrollo, y la consiguiente aprobación de una declaración conjunta por el Consejo y la Comisión en noviembre del mismo año. Los objetivos de esta declaración mostraban una apuesta explícita por el desa-

rollo humano sostenible, equitativo y participativo, y por el fomento de los derechos humanos y la democracia."⁴

El art. 178 establece que "la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 177 en las políticas que aplique y puedan afectar a los países en desarrollo" dando coherencia a la acción exterior de la Comunidad.

El artículo 180.1 que "la Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios".

Por último en el 180.2 "La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1".

En el **Tratado Constitucional**⁵ la Ayuda Humanitaria está tratada expresamente en el título V Acción Exterior de la Unión, Capítulo IV Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria, Sección 3 Ayuda Humanitaria, Artículo III-321. Establece, como ya sucede actualmente, que la Ayuda humanitaria tiene por objeto prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones.

Mantiene los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación para las acciones de ayuda humanitaria y menciona explícitamente a los principios del Derecho internacional que antes regían en virtud de su carácter de fuente de Principios Generales del Derecho. Continúa exigiendo la complementariedad, la coordinación y coherencia con los Estados miembros y otras Organizaciones y Organismos internacionales y para ello le dota de los instrumentos oportunos.

⁴ WYATT, D.: "¿Qué cooperación para qué desarrollo? El futuro de la política europea de cooperación al desarrollo", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34, 2006, pp. 167-186; p. 171.

⁵ Cuya entrada en vigor se ha visto frustrada por los resultados de los referendos celebrados en Francia y en los Países Bajos y se está intentando llegar a nuevos compromisos. Esta la primera vez se recoge la Ayuda Humanitaria en el Derecho comunitario primario.

Como novedades, el Tratado, remite a una futura ley marco europea para establecer las medidas que determinen el marco en el que se realizarán las acciones de ayuda humanitaria de la Unión y prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

1-OBJETO DE LA DE AYUDA HUMANITARIA

La regulación de la ayuda humanitaria se encuentra en el Reglamento 1252/96 del Consejo de 20 de junio, se adoptó por el procedimiento de codecisión proporcionando al Parlamento Europeo un papel mayor en la definición de las actividades de la ayuda humanitaria. Ha permitido definir claramente la política de ayuda humanitaria de la Unión Europea.

La ayuda humanitaria tiene por objeto asistir a las poblaciones de terceros países víctimas:

- a) De catástrofes naturales: terremotos, inundaciones, sequía, tormentas...
- b) De catástrofes de origen humano: guerras, conflictos, combates...
- c) De otras circunstancias excepcionales: crisis estructurales tales como fracturas políticas, económicas o sociales graves.

El objetivo de la ayuda humanitaria es salvar y preservar vidas humanas junto con la prevención y la reducción del sufrimiento humano. La ayuda se destina principalmente a las personas vulnerables, con prioridad a los países en desarrollo.

Se rige por los principios de no discriminación por razones raciales, religiosas, de sexo, edad, nacionalidad o pertenencia política. Las decisiones de ayuda humanitaria deben tomarse de manera imparcial exclusivamente en función de las necesidades y el interés de las víctimas.

2-ALCANCE Y NATURALEZA DE LA AYUDA

La ayuda de la Comunidad, en coherencia con sus objetivos, consiste en:

- a) acciones de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones mencionadas anteriormente, priorizando los más vulnerables, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades resultantes, mediante el suministro de bienes y servi-

cios (por ejemplo alimentos, medicamentos, vacunas, agua, apoyo psicológico, desminado, prendas de vestir, refugios, rehabilitación). A fin de salvar y preservar vidas humanas

- b) suministrar la asistencia y el socorro necesario a las poblaciones afectadas por crisis más prolongadas, normalmente debido a su duración son olvidadas por los donantes, y en concreto cuando se dé el caso de que estas poblaciones no puedan ser socorridas por sus propias autoridades o en ausencia de cualquier autoridad;
- c) el transporte de la ayuda, su entrega a los destinatarios y la protección de los bienes y del personal de ayuda humanitaria, con exclusión de las acciones que tengan implicaciones de defensa;
- d) ejecutar, en estrecha asociación con las estructuras locales, trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo y comenzar a ayudar a las poblaciones afectadas a alcanzar un grado mínimo de autosuficiencia, teniendo en cuenta siempre que sea posible los objetivos de desarrollo a largo plazo;
- e) hacer frente a las consecuencias de los desplazamientos de las poblaciones consecutivas a catástrofes naturales o causadas por el hombre y llevar a cabo acciones de repatriación y ayuda a la reinstalación en sus países de origen;
- f) garantizar una preparación previa ante los riesgos de catástrofes naturales o circunstancias excepcionales semejantes y utilizar un sistema de alerta rápida y de intervención adecuada;
- g) apoyar las acciones civiles de protección en favor de las víctimas de conflictos o circunstancias excepcionales semejantes, de conformidad con los convenios internacionales vigentes.
- h) Puede tener también carácter preventivo.
- i) las ayudas de la comunidad podrán servir además para:
 - los estudios preparatorios de viabilidad de las acciones humanitarias, así como la evaluación de los proyectos y planes humanitarios;
 - las acciones de seguimiento de los proyectos y planes humanitarios;

- a pequeña escala, y en los casos de financiación plurianual, en grado decreciente, las acciones de formación y los estudios relativos a la acción humanitaria;
- los gastos destinados a poner de relieve el carácter comunitario de la ayuda;
- las acciones de sensibilización y de información destinadas a aumentar el conocimiento de la problemática humanitaria, en especial por parte de la opinión pública europea y de los países terceros en los que la Comunidad financia acciones humanitarias importantes;
- medidas para fortalecer la coordinación de la Comunidad con los Estados miembros, con otros países donantes, con las organizaciones e instituciones internacionales humanitarias y con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones representativas de las mismas;
- las acciones de asistencia técnica necesarias para la implementación de los proyectos humanitarios, incluido el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre organizaciones y organismos humanitarios europeos o entre éstos y los de los países terceros;

3- COORDINACIÓN

La Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO) no interviene directamente sobre el terreno, sino que distribuye y presta su asistencia esencialmente a través de sus socios. Por consiguiente, establece contratos marco de asociación con los socios en los cuales se definen, de acuerdo con el Reglamento 1252/96, las funciones, los derechos y las obligaciones de los socios así como las disposiciones jurídicas aplicables, se encuentran en la base de su trabajo. En la actualidad hay dos en vigor: uno con las organizaciones internacionales y otro con las organizaciones no gubernamentales. Existe también un Acuerdo marco financiero y administrativo entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, a partir del cual se han establecido disposiciones específicas que rigen las operaciones humanitarias financiadas por DG ECHO y ejecutadas por las agencias de la ONU con vocación humanitaria.

La Comisión debe de velar para que las acciones humanitarias financiadas por la Comunidad estén coordinadas y sean coherentes con las

con los Estados miembros, las Organizaciones y Organismos Internacionales y las organizaciones no gubernamentales. También debe promover la coordinación y coherencia de la actividad de las Instituciones comunitarias, en especial entre las diferentes Direcciones Generales de la Comisión con competencias en la materia o en ámbitos relacionados.

A) Con los Estados miembros

A fin de garantizar y aumentar la eficacia y la coherencia de los dispositivos comunitarios y nacionales de ayuda humanitaria, la Comisión tiene el poder de iniciativa para fomentar una estrecha coordinación entre sus actividades y las de los Estados miembros, tanto a nivel de las decisiones como sobre el terreno. Para ello, los Estados miembros y la Comisión mantendrán un sistema de información recíproca. La coordinación entre los Estados miembros y la Comisión tanto a nivel de decisiones como sobre el terreno constituye la base de la eficacia de la acción humanitaria de la Comunidad.

El Reglamento establece la creación de un Comité compuesto por los representantes de los Estado miembros y presidido por el representante de la Comisión.

Una vez al año se efectuará en el Comité una reunión, denominada, cambio de impresiones, sobre la base de una ponencia del representante de la Comisión, acerca de las orientaciones generales de la acción humanitaria que se desarrollará a lo largo del siguiente año y se hará un examen de la problemática general de la coordinación de las acciones comunitarias y nacionales de ayuda humanitaria, así como de toda cuestión de orden general o específico relativa a la ayuda humanitaria en este ámbito.

Es esencial que la Unión Europea hable con una sola y misma voz en la medida de lo posible. Por lo tanto, hay que garantizar una mejor coordinación entre los Estados miembros y la Comunidad en los foros internacionales.

B) Coordinación con Organizaciones y Organismos Internacionales

La Comisión ha buscado una colaboración y coordinación especial las entidades que forman parte del sistema de las Naciones Unidas.

En la Comunicación⁶ de la Comisión realizada con el objetivo de reforzar la asociación entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios para maximizar el valor añadido de la CE en la ayuda que realiza, se destacaba la importancia de una estrecha coordinación entre la CE y todos los protagonistas en el ámbito de la ayuda al desarrollo.

Señala los condicionantes que han hecho que la cooperación haya sido fragmentada. Recoge el esfuerzo que se ha hecho para mejorar el marco de cooperación entre ambas partes y hace una serie de recomendaciones relativas a los niveles:

- Político: incrementar los esfuerzos para presentar, explicar y dar a conocer las prioridades políticas de la Comunidad en el marco de las Naciones Unidas; reforzar la presencia de la Comunidad y su contribución y garantizar un nivel adecuado de recursos humanos.
- Operativo: adaptar los mandatos y de definir ámbitos de interés común; financiar los programas de forma más estable en lugar de financiar iniciativas individuales; establecer una cooperación con entidades específicas definidas según los intereses comunes.

C) Organizaciones no gubernamentales

En el preámbulo considera el Reglamento que a fin de contribuir a la eficacia de la ayuda humanitaria debe establecer criterios de cooperación con las organizaciones no gubernamentales pero limitados por la preservación, respeto y fomento de la independencia y la imparcialidad de éstas.

Las organizaciones no gubernamentales para beneficiarse de una financiación comunitaria para la ejecución de las acciones de ayuda humanitaria deberán cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento, recogidos y ampliados en el convenio marco de asociación⁷ como criterios de elegibilidad:

⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 30 de mayo de 2001, «Construir una asociación eficaz con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios»(COM (2001)231 final/2.

⁷ Es el tercero en la historia de ECHO. En vigor desde enero de 2004, expirará el 30 de diciembre de 2007 con la posibilidad de ser prorrogado hasta el 30 de diciembre de 2008.

AYUDA HUMANITARIA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS NIÑOS SOLDADO

- Haber sido creadas como organizaciones autónomas sin finalidad de lucro en un Estado miembro de la Comunidad Europea según la legislación vigente en el mismo. La Comisión comprobará el acta de registro y el estatuto;
- Presentar balances financieros auditados de los dos últimos ejercicios.
- Demostrar una capacidad administrativa suficiente y comprobable, entre otros medios, por el organigrama y por la relación de miembros del Consejo de administración.
- Poder certificar la integridad moral de la organización y de su Consejo de administración.
- Haber suscrito un código de conducta voluntario o una Carta en la que se establezca la adhesión a los principios de imparcialidad, independencia y neutralidad en el suministro de la ayuda.

Posteriormente se evalúa lo que en el Convenio se denomina aptitud: La capacidad técnica, logística, de gestión administrativa y financiera, la experiencia, los resultados ya obtenidos, la capacidad de ejecución y la imparcialidad se tendrán en cuenta y se comprobarán con las autoridades nacionales y sobre el terreno.

La firma de un acuerdo de asociación constituye, en principio, la condición previa para la concesión de subvenciones de financiación de operaciones humanitarias específicas. Los criterios de elegibilidad y de aptitud son comprobados anualmente por la Comisión. En caso de no conformidad con los criterios, la Comisión podrá suspender la asociación. Si la suspensión se extiende durante un año, el acuerdo de asociación será rescindido. En ambos casos se dará un preaviso por escrito de 45 días.

La calidad de la colaboración debe concretarse durante la ejecución de los proyectos humanitarios. Esta calidad debe basarse en la transparencia, la formulación de estrategias y el desarrollo de iniciativas dirigidas a aumentar la eficacia, el acceso de los trabajadores humanitarios a condiciones de trabajo justas y la promoción de una cultura de aprendizaje vinculada a las mejores prácticas. La información y la comunicación entre los socios deben ser fluidas. La Comisión ha elaborado unas directrices sobre comunicación y visibilidad en acciones financiadas por la Comisión para "comunicar

de manera preactiva los logros concretos de los actores humanitarios, así como los valores y principios que rigen su trabajo."⁸

Las operaciones pueden lanzarse a iniciativa de la Comisión o de una organización no gubernamental y, una vez aprobadas, pueden ser total o parcialmente financiadas por la Comunidad Europea siendo posible la participación de otros donantes. Las operaciones serán objeto de una evaluación previa y posterior. Asimismo, pueden ser controladas financieramente por la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) y el Tribunal de Cuentas.

Las propuestas son aprobadas y confirmadas mediante un convenio de subvención sujeto a unas condiciones determinadas por la Comisión.

Debido a las condiciones en las que opera la ayuda humanitaria está previsto que la operación puede suspenderse en caso de fuerza mayor, de amenaza grave para la seguridad de los trabajadores humanitarios o de incompatibilidad con los principios humanitarios. Esta suspensión no puede durar más de un tercio del período de aplicación del convenio.

4-PLANIFICACIÓN, INSTRUCCIÓN, GESTIÓN, EVALUACIÓN E INFORMACIÓN

La Comisión aprobará planes globales destinados a crear un marco coherente de actuación en un país o en una región determinados en los que la crisis humanitaria, debido sobre todo a su amplitud y complejidad, tenga visos de perdurar, así como las dotaciones financieras correspondientes.

La Comisión se encargará de la instrucción, de la decisión y gestión, del seguimiento y de la evaluación de las acciones de ayuda humanitaria de acuerdo con los procedimientos presupuestarios y otros en vigor y particularmente los previstos en el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas⁹.

La Comisión realizará evaluaciones periódicas de las acciones de ayuda humanitaria financiadas por la Comunidad con el fin de determinar si los objetivos previstos para estas acciones se han cumplido y con el fin así-

⁸ Directrices para las ONG socias. "comunicación y visibilidad en acciones financiadas por la Comisión" Comisión europea. Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO). Versión revisada. Sep.2005, p.2.

⁹ Se ha establecido un nuevo reglamento financiero para superar las limitaciones impuestas por el anterior. Está vigente desde el 2004.

mismo de presentar líneas directrices para mejorar la eficacia de las acciones futuras. La Comisión presentará al Comité un resumen de las evaluaciones realizadas que, si hubiere lugar, podrían ser examinadas por éste, con indicación del estatuto de los expertos que hayan intervenido. A petición de los Estados miembros, la Comisión podrá realizar asimismo, con la participación de aquéllos, evaluaciones de los resultados de las acciones y planes humanitarios de la Comunidad.

Tras cada ejercicio presupuestario la Comisión presentará un informe anual al Parlamento Europeo y al Consejo con el resumen de las acciones financiadas a lo largo del ejercicio. En el resumen se incluirá, en particular, información sobre los agentes con los que se hayan ejecutado las acciones de ayuda humanitaria. El resumen comprenderá asimismo una síntesis de las evaluaciones externas efectuadas, en su caso, con respecto a acciones concretas.

La Comisión debe informar a los Estados miembros de las acciones aprobadas.

II. LA AYUDA HUMANITARIA DE LA UNION EUROPEA Y LOS NIÑOS SOLDADO

Desde finales de los 80 la comunidad internacional se preocupa y ocupa de la suerte que sufren miles de niños y niñas que viven en zonas del mundo donde hay conflictos de diferente intensidad que les afectan de diferentes maneras, una de ellas haciéndoles partícipes de las hostilidades, en los casos más sangrantes obligándoles a hacer toda clase de atrocidades en su misma aldea o dentro de su propia familia como signo de fidelidad al grupo y fomentar el rechazo de la comunidad hacia el niño para evitar que éste intente escaparse.

Según la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 1989, "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" por lo que la mayoría de edad es un concepto jurídico que depende de la ley que sea aplicable al supuesto de hecho.

La Convención también exige a los Estados Partes que adopten todas las medidas viables para asegurar que **los menores de quince años no participen directamente en las hostilidades** (artículo 38, párrafo 2); **se abstengan de reclutar menores de quince años en sus fuerzas armadas**. Si reclutan a personas de más de quince años pero menores de

dieciocho, los Estados Partes procurarán alistar en primer lugar a las de más edad (artículo 38, párrafo 3).

El Protocolo facultativo de la misma Convención,¹⁰ relativo a la participación de niños en conflictos armados, del año 2000, impone a los Estados Partes que: tomen las medidas necesarias para garantizar que ningún miembro de sus fuerzas armadas, menor de 18 años, participe directamente en las hostilidades (artículo 1); velen por que no se reclute con carácter obligatorio a menores de 18 años en sus fuerzas armadas (artículo 2); fijen la edad mínima de alistamiento voluntario en sus fuerzas armadas por encima de los 15 años, y reconozcan que, en virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, se debe una protección especial a los menores de 18 años (artículo 3)¹¹.

Se estipula igualmente que: los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado, bajo ninguna circunstancia reclutarán o utilizarán en hostilidades a menores de 18 años; los Estados Partes tomarán todas las medidas viables para evitar estas prácticas, como la adopción de normativas por la que se prohíba y sancione tales hechos (artículo 4).

En coherencia con al Convención sobre los Derechos del Niño y por las graves consecuencias para el desarrollo de la personalidad que participar en conflictos de intensidad tan grave, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional¹²: se consideran actos constitutivos de crímenes de guerra: reclutar o alistar a niños menores de 15 años o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades, tanto en conflictos armados internacionales como en los de carácter interno (artículo 8).

¹⁰ Por una parte este Protocolo, debido a la presión ejercida por la sociedad civil ante su Gobierno, está ratificado por Estados Unidos, por otra, aunque lo han ratificado un gran número de Estados, muchos de los que utilizan a niños como soldados, todavía un gran número no lo han hecho. Entró en vigor en febrero de 2002.

¹¹ Aumenta la edad mínima para la participación directa en cualquier tipo de hostilidades desde los 15 años hasta los 18 años.

¹² El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se adoptó el 17 de junio de 1998 y entró en vigor el 1 de julio de 2002, por lo tanto es anterior al Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados.

1-DIRECTRICES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS NIÑOS Y LOS CONFLICTOS ARMADOS

La Unión Europea adoptó unas Directrices sobre los niños y los Conflictos Armados en diciembre de 2003 con el fin de proteger a los mismos de los efectos del conflicto armado. La UE aspira a "influir sobre terceros países y actores no estatales para implementar las normas internacionales de derechos humanos, las normas y estándares de Derecho Humanitario así como otros instrumentos de Derecho Internacional Regional y adoptar medidas eficaces para proteger a los niños de los efectos de los conflictos armados, poner fin a la utilización de niños en los grupos armados y acabar con la impunidad."¹³

Pero la Unión Europea antes de que las Directrices se redactaran, tenía ya una serie de políticas aplicadas que beneficiaban a los niños y niñas afectados por conflictos. En foros multilaterales, "la Unión Europea ha apoyado la labor de los diversos protagonistas: el Secretario General de las Naciones Unidas, el Representante Especial del Secretario General para la protección de los niños en los conflictos armados, el UNICEF, el UNIFEM, la ACNUDH, la ACNUR, el PNUD, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos, el Consejo de Europa y la OSCE/OIDDH, así como los mecanismos especiales de las Naciones Unidas y otros protagonistas tales como el CICR, la Red de Seguridad Humana y organizaciones de la sociedad civil. La UE contribuirá activamente, en cooperación con dichos actores a reforzar el cumplimiento efectivo y la implementación de los derechos del niño."¹⁴

Para determinar los casos en que se requerirá la actuación de la UE establece un sistema de seguimiento, de información y evaluaciones periódicas que se realiza a través de los informes periódicos de los diversos agentes de la Unión. Deben versar sobre entre otros extremos "el reclutamiento y el despliegue de niños por parte de ejércitos y grupos armados."¹⁵

¹³ *EU Guidelines on Human Rights. Council of the European Union, Secretariat General. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, Bélgica. p 32.*

¹⁴ Op. Cit. p 32.

¹⁵ Op.Cit. p. 32.

"El Grupo "Derechos Humanos" del Consejo (COHOM), en estrecha cooperación con otros grupos competentes y basándose en los informes antes mencionados así como en otras informaciones pertinentes, como los informes y las recomendaciones de la Secretaría General de las Naciones Unidas (SGNU) (incluida la lista, anexa al informe anual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados, relativa a los participantes en conflictos armados que recluten o utilicen niños), el Representante Especial del Secretario General para la protección de los niños en los conflictos armados, el UNICEF, los mecanismos especiales de las Naciones Unidas y los órganos relativos a los Derechos humanos establecidos por los Tratados, así como las organizaciones no gubernamentales, determinarán periódicamente en qué casos se requiere la actuación de la UE, en particular cuando surjan situaciones alarmantes que requieran una atención inmediata, y hará recomendaciones para dicha actuación en el nivel apropiado"¹⁶

En las Directrices se establece una serie de instrumentos para la acción en relación a terceros países:

- Diálogo político: entre la UE y los terceros países y organizaciones regionales incluirá, cuando sea relevante, todos los aspectos de los derechos de los niños durante el pre-conflicto, el conflicto y la fase posterior.
- Iniciativas: La UE emprenderá iniciativas y hará declaraciones públicas en las que instará a los terceros países afectados a que adopten medidas efectivas para garantizar la protección de los niños de los efectos de los conflictos armados, y acaben con la utilización de los niños en ejércitos y grupos armados, así como con la impunidad
- Cooperación multilateral: La Comunidad se ha comprometido a financiar proyectos en relación con los niños y los conflictos armados en varios ámbitos, en particular en lo que se refiere al desarme, desmovilización, repatriación y reintegración (DDRR). Insta a los Estados miembros procurarán reflejar en sus proyectos de cooperación bilateral las prioridades fijadas en las presentes directrices.
- Operaciones de gestión de crisis: Al utilizar los diversos instrumentos de que dispone, la UE procurará que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los niños y su protección, y en la fase postconflictual velará porque no queden impunes los delitos cometidos contra los niños

¹⁶ Op.Cit. p. 33.

- Formación: en el ámbito de la gestión de crisis debería tener en cuenta las implicaciones de las presentes directrices.
- Otras medidas: La UE podría considerar la utilización, si procede, de otros instrumentos de que dispone.

2-ACTUACIONES EN RELACIÓN A LOS NIÑOS SOLDADO DESDE LA ECHO

La Unión establece anualmente su plan estratégico de actuación. Las actuaciones pueden ser por países, por regiones o temáticas, además de los programas ECHO Flight, Dipecho y de apoyo administrativo. Los planes pueden ser globales o para atajar una situación concreta.

La ECHO ha seleccionado una lista de países prioritarios, donde la situación de los niños y niñas afectados por conflictos armados es particularmente seria: Burundi, Colombia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Liberia, Ruanda, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán y Uganda, Afganistán, Burma y Nepal. No en todos los planes establecidos para esos países que hemos podido conocer se contempla expresamente la necesidad de proteger a los menores. En otros como República del Congo, donde el problema de los niños soldado es muy habitual no se contempla el desarme, desmovilización y rehabilitación. En otros está contemplada la protección de los menores en general y de los niños soldados en particular, por ejemplo en el plan global de Colombia.

A través de las Decisiones sobre ayuda temática se está ocupando con mayor determinación principalmente a través del UNICEF y en menor medida a través de la Cruz Roja.

Los principios de Ciudad del Cabo, establecidos por un grupo de especialistas en 1997 y basados en la experiencia ganada en África, están sirviendo como referencia entre las agencias de protección para la ejecución de los programas de Desarme, Desmovilización y Rehabilitación. No obstante la guía y las políticas que las acompañan necesitan ser actualizadas y basadas en experiencias más recientes y en las lecciones aprendidas en África y en otras partes del mundo. Bajo esta premisa el UNICEF propuso a la Comisión llevar a cabo una investigación adicional en prevención del reclutamiento, en la rehabilitación de los niños soldados desmovilizados, y, en general, en las lecciones aprendidas en DDR. Le fue concedida la ayuda en virtud de la Decisión ECHO/THM/BUD/2006/0400.

III. CONCLUSIONES

Resulta difícil realizar la presente investigación sobre la ayuda humanitaria en la Unión Europea primero porque la distinción entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo aunque conceptualmente está muy clara, ni las mismas Instituciones de la Unión Europea, en sus comunicaciones mantienen una línea clara y segundo, por la gran dispersión de la información, siendo la mayor parte de tipo divulgativo y con un formato un tanto publicitario, por un lado para dar visibilidad a las acciones de la ECHO y por otro para promocionar a la Unión Europea con Agente en la esfera internacional.

De la confrontación del estudio de la legislación humanitaria y la legislación sobre los derechos de los niños con la realidad social y política da la impresión de que se debe emplear gran esfuerzo para procurar que los estándares de protección se cumplan y su quebrantamiento no quede impune. Si bien es cierto que muchas partes como mantiene la Comisión, combatientes son grupos armados irregulares, milicias y mercenarios extranjeros que no conocen o no respetan los principios del Derecho humanitario, la distinción entre combatientes y no combatientes, también es cierto que las Fuerzas Armadas de los países en conflicto también tienden a no respetar la diferencia entre combatientes y no combatientes ni toman las medidas necesarias para proteger a la población de los efectos de las hostilidades.

La ayuda que presta la ECHO a los niños afectados por los conflictos armados y por lo tanto a los niños y niñas soldado se produce a través de la ayuda temática y a través de las estrategias globales del país en los que este indeseable fenómeno tiene lugar. Mediante una planificación cuidadosa se trata evitar por un lado la doble financiación y por otro las lagunas.

Es muy arriesgado establecer unas características universales para el problema de los niños y niñas soldado debido a la enorme diferencia de las circunstancias políticas, sociales y culturales de un país a otro, a la naturaleza diferente de los conflictos e incluso a las diferentes experiencias a las que se ven expuestos los menores. Debido a esta complejidad y a la necesidad de ser eficaces y eficientes en el uso de los recursos limitados, consideramos muy apropiado la financiación de la DG ECHO al UNICEF para realizar estudios sobre el impacto de los conflictos armados en los niños, con atención especial a los niños desplazados y reclutados. Una buena evaluación posibilitará afrontar el problema con un enfoque más adecuado y mayores garantías para disminuir el sufrimiento humano.

Probablemente, debido a la sensibilidad que despierta en la sociedad civil, problema al que nos hemos aproximado goza de una atención por parte de las Instituciones Internacionales y de los medios de comunicación social que contribuirá a que cada vez les sea menos rentable a las fuerzas en conflicto reclutar niños para la participación en las hostilidades.

IV. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES UTILIZADAS

ÁLVAREZ VÉLEZ, M I y CALVO AFRICANA, E: Derechos del niño: ONU, Conferencia de la Haya, Derecho Internacional Humanitario, Consejo de Europa, Union Europea, Organización de Estados Americanos y Organización para la Unidad Africana Ed. McGraw-Hill, Interamericana de España, [1998].

COHN, Y. AND GOODWIN-GILL, G.: child soldiers. The Role of Children in Armed Conflicts, Oxford University Press, Oxford, 1997.

GOMEZ ISA, F.: La participación de los niños en los conflictos armados. El Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño. Universidad de Deusto. Bilbao 2000.

DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las organizaciones Internacionales*. Ed. Tecnos. 14.ª edición, Madrid 2006.

GIRÓN LARRUCEA, J. A.: *La Unión Europea. La Comunidad Europea y el derecho Comunitario*. Universidad de Sevilla, 2002.

HUESA VINAIXA, R., FERNÁNDEZ TOMÁS, A., FORCADA BARONA, I., SÁNCHEZ LEGIDO, Á.: *Instituciones de Derecho Comunitario*. Ed. Tirant lo Blanch, 2º edición. 2000.

MANGAS MARTIN, A. y LIÑAN NOGUERAS: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, Madrid, 2002.

WYATT, D.: "¿Qué cooperación para qué desarrollo? El futuro de la política europea de cooperación al desarrollo", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 34/2006, pp. 167-186.

Documentos de la Comunidad Europea

REGLAMENTO (CE) Nº 1257/96 DEL CONSEJO de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria.

COM/96/0153 FINAL COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO sobre LA VINCULACIÓN DE LA AYUDA, LA REHABILITACIÓN Y EL DESARROLLO (VARD).

COM/2001/231 FINAL/2 Construir una asociación eficaz con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios».

COM/2001/307 Informe de la Comisión, de 8 de junio de 2001, sobre la ayuda humanitaria en 2000.

COM/2002/322 FINAL Informe de la Comisión, de 3 de julio de 2002, sobre la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) Informe anual 2001.

Informe de la Comisión - Informe anual 2004 - (ECHO) {SEC(2005) 1481} /* COM/2005/0580 final */.

EU Guidelines on Human Rights. Council of the European Union, Secretariat General. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, Bélgica.

UE Informe anual sobre derechos humanos. Consejo de la Unión Europea, Secretaría General Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, Bélgica.

Comunicación y visibilidad en acciones financiadas por la Comisión. Directrices para las ONG socias de la comisión sobre la realización de actividades de visibilidad, información y comunicación en el ámbito de la ayuda humanitaria. Septiembre 2005.

Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario.

(2005 /C 327/ 04) Diario Oficial de la Unión Europea 23.12.2005.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: COHOM 9, "Informe anual de la UE sobre los derechos humanos – 2006", docs.: 13522/1/06 REV+ COR+ COR2, de 29 de enero de 2007.

Documentos de las Naciones Unidas

LAS REPERCUSIONES DE LOS CONFLICTOS ARMADOS SOBRE LOS NIÑOS. Informe de la experta del Secretario General, Sra. Graça Machel, presentado

en virtud de la resolución 48/15 informe de la Tercera Comisión. A/51/306 de 26 de agosto de 1996.

A/51/306 de 26 de agosto de 1996.

A/51/306/Add.1 de 26 de septiembre de 1996.

A G UN A/RES/51/77 de 20 de febrero de 1997.

General sobre los niños y los conflictos armados.

E/CN.4/2000/71 de 9 de febrero de 2000.

A/55/442 de 3 de octubre de 2000.

A/58/328 de 9 de octubre de 2001.

A/57/402 de 25 de septiembre de 2002.

E/CN.4/2002/85 de 7 de febrero de 2002.

A/59/426 de 8 de octubre de 2004.

A/59/695-S/2005/72 de 9 de febrero de 2005.

A/54/430 de 1º de octubre de 1999.

A/53/482 de 12 octubre de 1998.

E/CN.4/1998/119 de 12 de marzo de 1998.

- Resolución 1261 del Consejo de Seguridad (1999).
- Resolución 1314 del Consejo de Seguridad (2000).
- Resolución 1379 del Consejo de Seguridad (2001).
- Resolución 1460 del Consejo de Seguridad (2003).
- Resolución 1539 del Consejo de Seguridad (2004).
- Resolución 1612 del Consejo de Seguridad (2005).

Documentos de organizaciones no gubernamentales

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Childprotection/\\$file/Child-Soldiers.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Childprotection/$file/Child-Soldiers.pdf)

Proyecto de protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
/www.icrc.org.

http://www.crin.org/docs/edu_youth_conflict.pdf

Informe anual sobre de la UE sobre derechos humanos, adoptado por el Consejo el 3 de octubre de 2005.

“Alerta 2006: informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz” Estudio realizado por la Unidad de Alerta de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona.