



# 6

## EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA SOBRE LA ACCIÓN HUMANITARIA: CONSECUENCIAS, MEDIDAS PALIATIVAS Y LIMITACIONES

Victoria Silva,  
investigadora del IECAH  
y Camille Nussbaum, coordinador  
ejecutivo del IECAH

FOTO:  
**Instalación de la bandera "armas prohibidas" al llegar al hospedaje en Juntas de Tamana, zona en disputa entre el ELN y las AGC en el Chocó, Colombia.**

COLOMBIA © CAMILLE NUSSBAUM

# 1

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años existe una creciente preocupación entre los actores humanitarios, donantes y responsables políticos por el impacto de la legislación antiterrorista sobre el trabajo humanitario. Son numerosos los casos en los que el trabajo de las organizaciones humanitarias se ha visto afectado por este corpus legal (nacional e internacional), ya sea de forma operativa a la hora de implementar los programas, con repercusiones financieras o, en los casos más extremos, con responsabilidades legales para las organizaciones y/o su personal. Pese a que paulatinamente estas normas han incorporado referencias más claras y directas al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a la obligación de los estados miembros de respetar el derecho internacional a la hora de luchar contra la violencia terrorista, la realidad es que el impacto sobre la acción humanitaria ha sido y sigue siendo muy tangible<sup>1</sup>.

En línea con otros artículos publicados en informes anteriores que abordaban la criminalización de la población civil y el impacto negativo de las medidas antiterroristas sobre la misma<sup>2</sup>, este artículo pretende actualizar los principales impactos que la legislación antiterrorista tiene sobre el trabajo humanitario, así como las vías exploradas para sortearlos y las limitaciones existentes para garantizar que la asistencia humanitaria no sufra las consecuencias de la lucha antiterrorista.

# 2

## EL CONFLICTO ENTRE LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

El auge de legislación antiterrorista desde comienzos del siglo XXI ha resultado en el establecimiento de un extenso régimen normativo dedicado a contrarrestar y prevenir el terrorismo y el extremismo violento. El caso de los Estados Unidos en esta evolución es el más paradigmático en el contexto de su "guerra contra el terror" tras el 11-S, pero la evolución ha sido global.

1

International Committee of the Red Cross (2022). *Counter-terrorism measures can impact humanitarian action negatively*. Statement by the International Committee of the Red Cross (ICRC) at the United Nations General Assembly, 77th session, Sixth Committee Plenary Meeting on Measures to Eliminate International Terrorism. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-can-impact-humanitarian-action-negatively> y *Premiere Urgence Internationale (2020) Anti-terrorism laws threaten to paralyse humanitarian NGOs*, Op-ed published at Le Monde. Disponible en: [Anti-terrorism laws threaten to paralyse humanitarian NGOs - \(premiere-urgence.org\)](https://www.premiere-urgence.org)

2

Ver, por ejemplo, Pozo, A. (2021). *Civiles y culpables: impacto de las medidas antiterroristas en poblaciones estigmatizadas*, en *La acción humanitaria en 2020-2021: la pandemia retrasa las reformas necesarias*. Médicos Sin Fronteras e Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Disponible en: <https://iecah.org/informe-la-accion-humanitaria-en-2020-2021-la-pandemia-retrasa-las-reformas-necesarias/>

---

## La superposición de instrumentos legales deriva en una sobrerregulación de las propias organizaciones para protegerse

Asimismo, la arquitectura antiterrorista se basa en diversos instrumentos legales establecidos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que incluyen resoluciones de obligado cumplimiento para los estados miembros y regímenes de sanciones, así como la legislación doméstica derivada de su trasposición, cada una con sus propias peculiaridades sobre qué se considera apoyo a organizaciones terroristas o cuáles son las organizaciones designadas a tal efecto<sup>3</sup>.

### Principales instrumentos legales contra el terrorismo

#### A nivel global:

- Convención Internacional para la supresión de la financiación del terrorismo (1999)
- Resoluciones 1267 (1999), 1373 (2001) y 1390 (2002): Régimen de sanciones contra Al-Qaeda, Estado Islámico y los Talibán
- Estrategia Global contra el Terrorismo de la ONU (2006)
- Resolución 1916 (2010): Régimen de sanciones contra Al-Shabaab
- Resolución 2178 (2014) y Principios rectores de Madrid sobre los Combatientes Extranjeros
- Financial Action Task Force (FATF) y sus directrices

#### A nivel regional:

- Directiva 2017/514 de la UE sobre lucha contra el terrorismo
- Directiva 2018/843 de la UE sobre financiación del terrorismo
- Lista de sanciones de la UE

#### A nivel nacional:

- Listas de sanciones de países donantes (por ejemplo y de manera notable los Estados Unidos y el Reino Unido) así como las normas aplicables en los países de las operaciones

Esta variopinta arquitectura legal tiene un impacto sobre el trabajo humanitario. Por un lado, los primeros instrumentos no incluían menciones explícitas al derecho internacional, o al menos no en párrafos operativos. Por otro lado, al no existir una definición consensuada de terrorismo a nivel internacional ni de qué actos se consideran terroristas, otorga un amplio margen a los Estados para desarrollar legislación independiente que aumenta la incertidumbre legal. Asimismo, **la superposición de instrumentos legales resulta en una confusión, lo que deriva en una sobrerregulación de las propias organizaciones como medida de protección.**

3

Roepstorff, K, et al. (2020). *Counterterrorism Measures and Sanction Regimes: Shrinking Space for Humanitarian Aid Organisations*, Centre for Humanitarian Action (CHA), p. 6. Disponible en: <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-counterterrorism-en-online.pdf>

La creciente participación de grupos armados no estatales designados terroristas en conflictos armados está resultando en una confusión con el DIH e impactando el trabajo de las organizaciones humanitarias. El DIH es relevante en relación con el terrorismo ya que determina, entre otras cosas, la categorización de las personas protegidas durante un conflicto armado, la participación directa en las hostilidades por parte de miembros de grupos armados, la detención, y ha sido complementado, tras la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), con medidas sobre la responsabilidad penal, y la provisión de un juicio justo<sup>4</sup>.

Aunque la lucha antiterrorista no es necesariamente incompatible con la aplicación del DIH, **el reto constante reside en que el marco legal existente ha difuminado la línea entre conflicto armado y terrorismo al considerar la participación de grupos designados como “terroristas” en un conflicto armado una cuestión solamente de lucha antiterrorista y, consecuentemente, esquivando la aplicación del derecho internacional<sup>5</sup>.**

---

## El marco legal existente ha difuminado la línea entre conflicto armado y terrorismo

El DIH regula la conducta de las partes en un conflicto armado, el respeto a la protección de las personas y las restricciones sobre los medios y métodos de combate e incluye una serie de normas y protecciones relacionadas con las actividades humanitarias y médicas:

- El papel de las organizaciones humanitarias, incluyendo su derecho a ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto (derecho de iniciativa).
- La protección del personal y los objetos de socorro humanitario, así como la del personal, las unidades y los transportes sanitarios.
- Permitir y facilitar el paso del socorro humanitario a la población civil, siempre que dicha acción sea imparcial, se lleve a cabo sin distinciones adversas y esté sujeta al control de las Partes en conflicto.
- Garantiza el acceso a asistencia médica a todas las personas heridas y enfermas, tanto de grupos armados estatales como no estatales, independientemente de que hayan sido designados como “terroristas”.

Fuentes: CNULCT (2022) *The interrelationship between counter-terrorism frameworks and international humanitarian law*, p. 9. Disponible en: [https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted\\_ihl\\_ct\\_jan\\_2022.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted_ihl_ct_jan_2022.pdf) y Debarre, A. (2018). *Safeguarding Medical Care and Humanitarian Action in the UN Counterterrorism Framework*, International Peace Institute, p. 2. Disponible en: [https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/IPI\\_1809\\_Safeguarding-Medical-Care\(1\).pdf](https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/IPI_1809_Safeguarding-Medical-Care(1).pdf)

---

4

Saul, B. (2016). *Terrorism, counterterrorism and International Humanitarian Law*. Sydney Law School, Legal Studies Research Paper No. 16/37. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2778893](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2778893)

5

Debarre, A. (2018), op. cit., p. 5.

## 2.1. Principales puntos de conflicto entre el DIH y la legislación antiterrorista

El DIH prohíbe la violencia indiscriminada contra civiles y sin un objetivo militar<sup>6</sup>, protegiendo a toda aquella persona que no toma parte activa en las hostilidades. Pese a que el DIH establece como legítimos los ataques proporcionales contra objetivos militares, los estados consideran toda violencia perpetrada por un grupo designado terrorista como terrorismo, negándoles su estatus de partes del conflicto y desprendiéndolos así de su sujeción al DIH, lo que tiene consecuencias negativas para la seguridad de los actores humanitarios, ya que estos grupos tienen escasos incentivos para respetar el derecho internacional<sup>7</sup>.

El DIH protege a todas aquellas personas heridas o enfermas en un conflicto armado, ya sean civiles o combatientes que hayan dejado de serlo, sin que su consideración como terroristas inhabilite esta protección. Sin embargo, algunas leyes antiterroristas penalizan la asistencia médica a combatientes designados/as terroristas y la criminalizan como apoyo al terrorismo<sup>8</sup>. El DIH establece medidas de protección para quienes prestan asistencia humanitaria y médica. **Aunque ninguna ley antiterrorista en vigor tipifica directamente como delito la asistencia médica y humanitaria como tal, las disposiciones de muchas leyes antiterroristas nacionales podrían interpretarse en sentido amplio y utilizarse para procesar o sancionar de otro modo a los/as profesionales que prestan asistencia humanitaria.**

Por último, numerosas legislaciones antiterroristas violan el derecho de iniciativa de las organizaciones humanitarias, reconocido básicamente al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), de ofrecer sus servicios a las partes en conflicto con el fin de proporcionar asistencia humanitaria esencial a las poblaciones bajo su control. **Desde el momento en el que numerosos grupos designados terroristas son partes en conflictos armados y gobiernan de facto sobre un territorio, al no ser reconocidos como tales por los Estados, la provisión de asistencia humanitaria en dichos contextos puede ser considerada como apoyo al terrorismo.** Esto puede ocurrir cuando se entregan bienes de socorro a civiles en una zona controlada por un grupo terrorista designado, si estos bienes caen inadvertidamente en manos de dicho grupo, cuando se prestan servicios médicos a personas combatientes heridas y enfermas para dicho grupo, o cuando se realizan pagos incidentales a un grupo designado para acceder a determinadas poblaciones civiles<sup>9</sup>. La criminalización de esta asistencia viola el DIH al impedir el paso rápido y sin obstáculos de esta ayuda.

---

**Muchas leyes antiterroristas podrían utilizarse para sancionar a los/as profesionales que prestan asistencia humanitaria**

6

Saul, B. (2016), op. cit., p. 3.

7

Debarre, A. (2018), op. cit., p. 6; Saul, p. 14.

8

Debarre, A. (2018), op. cit., p. 7.

9

Ibid., p. 8.

# 3

## CÓMO IMPACTA LA LEGISLACIÓN ANTITERRORISTA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA

**Según un estudio llevado a cabo por la Universidad de Harvard en 2017 entre más de 500 profesionales del sector humanitario, un 73 % de los/as mismos consideraban que la legislación antiterrorista había afectado a su trabajo y/o al de su organización.** Asimismo, un 60 % de las personas encuestadas señalaron que esta legislación había impactado el compromiso de su organización con los principios humanitarios, mientras que un 69 % apuntaron que las medidas antiterroristas habían reducido su trabajo, y un 38 % que habían resultado en el rechazo, alteración o cese de actividades y programas<sup>10</sup>.

Por otra parte, **una reciente revisión de literatura realizada por InterAction cuantificó 203 impactos de medidas antiterroristas sobre la acción humanitaria entre 2011 y 2018. Más de la mitad pueden categorizarse como operativos (52 %), mientras que un 29 % son financieros y el 18 % restante serían legales, reputacionales y de seguridad**<sup>11</sup>. Esto no significa que estos impactos sean menores, sino que normalmente se manifiestan como efectos de segundo o tercer orden, en contraposición a los impactos operativos que se sienten de forma inmediata<sup>12</sup>. De acuerdo con esta revisión, podemos clasificar el impacto en las siguientes categorías: operativo, financiero, legal, de seguridad y reputacional<sup>13</sup>.

---

**Más del 70 % del personal humanitario considera que la legislación antiterrorista ha impactado en su trabajo**

### 3.1. Impacto operativo: el acceso en el punto de mira

Las organizaciones humanitarias necesitan negociar el acceso a contextos humanitarios donde pueden operar grupos designados como terroristas. Aunque esto no es ilegal, muchos donantes imponen cláusulas que limitan la implementación de programas en zonas bajo su control o donde estos grupos son el gobierno de facto, impidiendo así la provisión de asistencia humanitaria a personas en situación de necesidad y vulnerando el principio de imparcialidad de la ayuda. Por ejemplo, algunos donantes han limitado la implementación de programas en zonas del noroeste de Siria bajo control de Hayat Tahrir al-Sham (HTS)<sup>14</sup>.

10

Burniske, J. S. y Modirzadeh, N. K. (2017). *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, HLS PILAC, CHE Project, Harvard University. pp.6-7. Disponible en : <https://blogs.harvard.edu/pilac/files/2017/03/Pilot-Empirical-Survey-Study-2017.pdf>

11

InterAction (2021) *Detrimental Impacts: How Counter-Terror Measures Impede Humanitarian Action. A review of Available Evidence*. p. 5-6. Disponible en: [Detrimental-Impacts-CT-Measures-Humanitarian-Action-InterAction-April-2021.pdf](#)

12

Ibid., p. 6.

13

Ibid., p. 4.

14

Acción Contra el Hambre (ACH), (2018) *Counter-Terrorism Policy and Practice Review Report*, p. 6. Disponible en: <https://knowledgeagainsthunger.org/wp-content/uploads/2019/08/COTER-Final-Report--Design.pdf>

Las sanciones impuestas contra personas o grupos designados como terroristas impiden a las organizaciones humanitarias adquirir determinados bienes y servicios cuya importación está restringida o las compañías que los proveen están penalizadas. Es el caso de Siria, donde las sanciones comprehensivas contra la compra de petróleo impiden la implementación de los programas, o las sanciones contra la mayor compañía de telefonía, Siriatel, único proveedor de servicios en muchas áreas del país.

**Los requisitos de donantes en relación con la gestión de riesgos respecto a los socios locales y la población beneficiaria, a través de procedimientos de investigación de antecedentes y selección ponen en entredicho el principio de imparcialidad, al negar la ayuda humanitaria a personas que cumplen el criterio de necesidad debido a posibles conexiones con grupos designados como terroristas<sup>15</sup>.**

La falta de claridad de la legislación antiterrorista genera desinformación, una sobrerregulación y autocensura por parte de las organizaciones humanitarias, en ocasiones más allá de los requisitos solicitados por los donantes, debido al miedo a incurrir en violaciones de la legislación antiterrorista<sup>16</sup>. Además, se produce una sobrecarga de los equipos en las organizaciones que deben dedicar grandes cantidades de tiempo y recursos humanos para cumplir con los requisitos de los donantes, hacer un seguimiento de políticas y leyes cambiantes y completar largos procesos para conseguir licencias necesarias para la implementación de los proyectos<sup>17</sup>.

---

## Los requisitos de los donantes para los socios locales y población beneficiaria cuestionan el principio de imparcialidad

Esto se ve agravado por una flagrante falta de comunicación con los donantes respecto a las dificultades que sus requisitos generan y el miedo al rechazo de sus preocupaciones y, en última instancia, la pérdida de financiación<sup>18</sup>. Por otra parte, muchos de los contratos de financiación incluyen cláusulas de reparto (*flow-down*) para las organizaciones subcontratadas que requieren que las socias locales implementen las mismas medidas antiterroristas. **Sin embargo, las ONG locales no suelen tener la capacidad ni habilidad para implementarlas, lo que puede resultar en la pérdida del contrato y, consecuentemente, en la imposibilidad de implementar programas en determinadas zonas<sup>19</sup>.**

---

15

Comité Internacional de Rescate (IRC) (2021). *Counterterrorism and Humanitarian Impartiality. Independent review of IRC activities in Afghanistan, Somalia, and northwest Syria*, p. 8. Disponible en: <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/6284/counterterrorismandhumanitarianimpartiality.pdf>

16

Consejo Noruego para Refugiados (NRC) (2018), *Principles under pressure. The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*, p. 22. Disponible en: [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles\\_under\\_pressure-report-2018-screen.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf)

17

Ibid., p. 24.

18

Ibid.

19

ACH (2018), op. Cit., p. 15.

### 3.2. Impacto financiero

Uno de los aspectos más importantes para las organizaciones humanitarias es el impacto financiero resultante de la “reducción de riesgos bancarios” (*bank de-risking*), consistente en que los bancos adoptan una política de negarse a realizar transacciones bancarias a determinadas zonas designadas donde las organizaciones humanitarias operan. Esto resulta en retrasos considerables a la hora de recibir los fondos y en algunos casos la imposibilidad de recibirlos<sup>20</sup>. Por ejemplo, **un estudio sobre Siria antes del terremoto de este año estimó que esta reducción de riesgos había reducido la disponibilidad de efectivo en un 35 %**<sup>21</sup>. El problema es aún mayor para las organizaciones locales, que tienen menos capacidad de acción que las grandes ONG internacionales, y para las organizaciones de carácter musulmán, que han encontrado aún mayores obstáculos en acceder a servicios financieros, a pesar de que muchas otras organizaciones dependen de las mismas para operar en lugares como Afganistán, Somalia, Siria o Yemen<sup>22</sup>.

Esta política está contribuyendo a economías de guerra y a la expansión de mecanismos de financiación informales. Un ejemplo extendido en Oriente Medio es el uso del *hawala* –un sistema informal de transferencias basado en la confianza y en la reputación de los agentes que permite mover el dinero de forma rápida y extensa–. En otras ocasiones, es el propio personal de las organizaciones que transporta grandes sumas de efectivo a través de zonas de conflicto. **El resultado es un creciente riesgo para la propia seguridad de las personas, el aumento del coste de las transferencias, el fomento de la corrupción y del fraude derivado de la falta de garantías de muchos de estos canales y, en última instancia, la dificultad de combatir la financiación del terrorismo.** Asimismo, estas trabas burocráticas dificultan la implementación de programas de transferencias monetarias, pese a ser uno de los elementos clave del Gran Pacto sobre la financiación humanitaria (*Grand Bargain*) presentado en la Cumbre Humanitaria Mundial en 2016<sup>23</sup>.

Otro impacto financiero es el derivado de los requisitos que los donantes imponen para la realización de proyectos y en la elección de socias locales y población beneficiaria. **Son muchas las organizaciones que han perdido financiación por negarse a cumplir algunos de los requisitos impuestos, particularmente la selección de la población beneficiaria, que muchas ONG consideran una línea roja.** Por otra parte, el coste de cumplir con

---

**Muchas organizaciones han perdido financiación por negarse a cumplir parte de los requisitos impuestos por los donantes**

20

Gordon, S., y El Taraboulsi-McCarthy, S. (2018). *Counter-terrorism, bank de-risking and humanitarian response: a path forward Key findings from four case studies*. Policy Brief 72, Humanitarian Policy Group, p. 2. Disponible en: <https://cdn.odi.org/media/documents/12368.pdf>

21

Theiler, Zach (2023) *How vague money-laundering and counter-terror rules slow aid*, The New Humanitarian. Disponible en: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2023/05/23/how-vague-money-laundering-and-counter-terror-rules-slow-aid>

22

Gordon, S., y El Taraboulsi-McCarthy, S. (2018), op. Cit., p. 2.

23

VOICE (2021) Adding to the evidence. *The impacts of sanctions and restrictive measures on humanitarian action. Survey Report*, p. 10. Disponible en: <https://voiceeu.org/publications/adding-to-the-evidence-the-impact-of-sanctions-and-restrictive-measures-on-humanitarian-action.pdf%20Ibid.,%20p.%2015>



los requisitos establecidos por los donantes puede variar entre 45.000 y 300.000 dólares anuales, con algunas organizaciones llegando incluso a un millón en términos de salarios, licencias, unidades dedicadas y estudios legales específicos<sup>24</sup>.

### 3.3. Impacto legal

Las sanciones establecidas contra grupos o personas pueden resultar en responsabilidades legales para las organizaciones y, en última instancia, trabajadores/as individuales. La diversidad de regímenes de sanciones y de listas de entidades designadas como terroristas genera incertidumbre entre las organizaciones humanitarias. En particular, **la legislación estadounidense penaliza a organizaciones internacionales que mantengan relaciones con grupos designados terroristas, aunque no reciban financiación del gobierno estadounidense.**

Por otro lado, la Resolución 2178 (2014) sobre combatientes extranjeros solicita a los Estados penalizar el viaje o el intento de viaje a territorios designados con el propósito de “perpetrar, planificar, preparar o participar en actos terroristas, o la provisión o recepción de formación terrorista”. Sin embargo, debido a la dificultad de determinar dicho propósito, **muchos Estados han criminalizado la entrada o permanencia en áreas bajo control de grupos terroristas sin tener en cuenta el resto de los elementos a considerar, creando problemas para las organizaciones que operan en áreas bajo control de ISIL/AI-Qaeda y sus filiales o Boko Haram<sup>25</sup>.**

Por otra parte, las legislaciones antiterroristas nacionales también presentan repercusiones legales. Debido a que cada país interpreta el apoyo al terrorismo a su manera, es posible que las organizaciones se vean afectadas por operar en determinados territorios bajo control de grupos armados opositores. En Siria, el Gobierno sirio deniega permisos para operar a organizaciones que implementan proyectos en zonas del noroeste y noreste del país, bajo control de grupos opositores<sup>26</sup>.

**Esta cuestión impacta aún más a las organizaciones locales, que se encuentran en primera línea operativa y suelen ser encargadas de negociar el acceso a zonas bajo control de grupos designados terroristas. Como consecuencia, el personal local de las organizaciones puede ser penalmente perseguido en sus países<sup>27</sup>.**

24

Ibid., p. 15.

25

Gillard, E. C. (2021) *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures and sanctions. Unintended ill effects of well-intended measures*. Research Paper, Chatham House, p. 16-17. Disponible en: [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-03-ihl-impact-counterterrorism-measures-gillard\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-09/2021-09-03-ihl-impact-counterterrorism-measures-gillard_0.pdf)

26

IRC (2021), op. cit., p. 7.

27

NRC (2018), op. cit., p. 23.

---

**Las sanciones pueden derivar en responsabilidades legales para las organizaciones y los/as trabajadores/as individuales**

---

## La legislación antiterrorista aumenta los riesgos de seguridad para el personal de las organizaciones humanitarias

### 3.4. Impacto de seguridad

Operar en contextos de conflicto armado ya presenta riesgos para el personal de las organizaciones, pero la legislación antiterrorista aumenta los riesgos de seguridad. Por ejemplo, **los requisitos de los donantes que prohíben la implementación de programas en determinadas zonas ponen en entredicho la imparcialidad de las organizaciones y ponen en riesgo su seguridad al poder ser percibidas como partisanas, incrementando los riesgos de que puedan ser objeto de ataques**<sup>28</sup>. Por ejemplo, en Somalia, donde existe una exención humanitaria para operar en áreas bajo control de Al-Shabaab, las organizaciones han sido reticentes a hacerlo debido a preocupaciones de seguridad derivadas del no reconocimiento de la imparcialidad de la asistencia humanitaria por parte de este grupo armado<sup>29</sup>.

### 3.5. Impacto reputacional

Finalmente, pero no menos importante, es el impacto sobre la reputación de las organizaciones. Por un lado, la percepción de que la asistencia prestada por las organizaciones pueda ser cooptada por los grupos designados terroristas en su propio beneficio puede tener consecuencias en relación con los donantes, que pueden retirar su financiación a la organización o incluirla en una lista negra. Por otro lado, **los requisitos que los donantes imponen en cumplimiento de la legislación antiterrorista, particularmente en relación con la investigación de antecedentes y la selección de socias locales y población beneficiaria, ponen en entredicho la imparcialidad de la organización y la reputación de la misma entre la población local**, resultando en rechazo de la misma e imposibilidad de implementar proyectos en zonas remotas donde solo socias locales tienen acceso.

#### Algunos ejemplos de impacto en el trabajo humanitario

En 2016, el gobierno israelí acusó al director de operaciones de World Vision en Gaza de desviar fondos a Hamás. Australia, el mayor donante del programa de World Vision en Gaza, suspendió la financiación de la organización en Palestina. Tanto investigaciones del gobierno australiano como una auditoría forense concluyeron que no había pruebas que sugirieran desvío de fondos.

En 2017 la American University of Beirut (AUB) alcanzó un acuerdo por 700.000 dólares con el gobierno estadounidense tras ser acusada bajo la False Claims Act de proporcionar formación en medios de comunicación a representantes de medios de comunicación sancionados, al considerarlo apoyo material a grupos designados terroristas.

---

28

Ibid., p. 20.

29

Ibid., p. 23.

---

## Hay esfuerzos a nivel global para que se respeten los DDHH y el DIH en la aplicación de las medidas antiterroristas

En 2018, Norwegian People's Aid (NPA) alcanzó un acuerdo por dos millones de dólares también bajo la False Claims Act bajo la acusación de proveer apoyo material a grupos designados terroristas en un proyecto de construcción de democracia destinado a jóvenes en Gaza entre 2012 y 2016. NPA fue acusada a pesar de no haber aceptado financiación estadounidense en ese país.

En 2020 en Afganistán un donante solicitó al IRC una criba (screening) de las personas beneficiarios propuestas para un proyecto con el objetivo de cumplir con medidas antiterroristas, pero sin tener en cuenta los principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad e independencia. La ONG se negó a cambiar su posición y el programa no fue aprobado.

En 2021 en Camerún, el personal de MSF fue acusado y detenido por complicidad en un delito de terrorismo por transportar personas heridas y realizar actividades de ayuda en zonas controladas por grupos considerados criminales o terroristas.

En 2022, Israel detuvo y encarceló a la cooperante española Juana Ruiz, acusada de desviar fondos al Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) a través de su labor en los Comités de Trabajo para la Salud. La española, residente en Cisjordania, fue sometida a un proceso judicial militar y se declaró culpable de dos cargos, aunque siempre negó su implicación con el FPLP.

Fuentes: Comité Noruego para Refugiados (2018) *Principles under pressure. The Impact of Counterterrorism Measures and Preventing/Countering Violent Extremism on Principled Humanitarian Action*. Disponible en: [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles\\_under\\_pressure-report-2018-screen.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/nrc-principles_under_pressure-report-2018-screen.pdf)  
RTVE (2022) La cooperante española Juana Ruiz queda en libertad tras diez meses detenida en Israel, <https://www.rtve.es/noticias/20220207/juana-ruiz-queda-libertad/2283720.shtml>.

## 4

### MEDIDAS PALIATIVAS ADOPTADAS POR LOS DONANTES, LEGISLADORES Y ONG

La creciente concienciación sobre el impacto que la legislación antiterrorista tiene sobre el trabajo humanitario ha derivado en la puesta en marcha de diversas medidas e iniciativas por parte de los distintos actores implicados en la cuestión.

A nivel legal se han producido diversos desarrollos en los últimos años que permiten albergar alguna esperanza de mejora de la situación. A nivel global son notables los esfuerzos para definir claros parámetros de cumplimiento de los derechos humanos, el DIH y otras normas de importancia en la aplicación de las medidas antiterroristas. A partir de 2005, estos elementos pasaron de figurar únicamente en párrafos preambulares a estar incorporados en las partes más operativas, es decir, de obligado cumplimiento para los Estados miembros<sup>30</sup>. **En 2019 el Consejo**

---

30

Gillard, E. (2021), op. cit., p. 17.

---

## La Resolución 2664 de 2022 concede una exención humanitaria permanente a los regímenes de sanciones de la ONU

de Seguridad hizo más explícita la protección de la acción humanitaria en los contextos de lucha antiterrorista en las **Resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019)**. Los párrafos 24 de la Resolución 2462 y 16 de la 2482 respectivamente animan a los Estados a considerar los “efectos potenciales” de dichas medidas, yendo más allá de la obligación de garantizar que dichos efectos no supongan infracciones del Derecho Internacional Humanitario<sup>31</sup>. En el ámbito financiero, el grupo de trabajo de acción financiera (FATF) revisó en 2016 sus directrices sobre la criminalización de la financiación del terrorismo, revisando su Recomendación 8 para garantizar que su implementación esté en línea con un enfoque de riesgos<sup>32</sup>, y eliminó el lenguaje que calificaba a las ONG como “especialmente vulnerables” a la financiación del terrorismo<sup>33</sup>.

En 2021, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2615 que permitía a las organizaciones humanitarias el procesamiento y el pago de fondos, otros activos financieros o recursos económicos, y el suministro de bienes y servicios necesarios para garantizar la prestación de asistencia humanitaria en Afganistán<sup>34</sup>. Más aún, **la Resolución 2664 de 2022 concede una exención humanitaria permanente a las medidas de congelación de activos impuestas por los regímenes de sanciones de Naciones Unidas, permitiendo el procesamiento de fondos y activos económicos y el suministro de bienes y servicios necesarios para la prestación oportuna de asistencia humanitaria sin que estos puedan ser considerados una violación de dichos regímenes**. La disposición se aplicará al régimen de sanciones 1267/1989/2253 contra el ISIL (Da'esh) y Al-Qaida durante un periodo de dos años y que podría ser prorrogado<sup>35</sup>.

A nivel regional, la Directiva 2017/541 de la UE limita el delito a la utilización de los fondos o bienes para cometer o contribuir a un acto terrorista y solo penaliza el viaje con propósitos terroristas directamente conectado con un objetivo terrorista. Gran parte de los Estados miembros tienen en su legislación cláusulas que protegen la acción humanitaria de responsabilidades penales. **En marzo de 2023, el Consejo de la UE introdujo una exención humanitaria a 14 regímenes de sanciones, incluyendo los listados autónomos de la UE,**

31

CNULCT (2022), op. Cit., p. 27. Disponible en: [https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted\\_ihl\\_ct\\_jan\\_2022.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2022/Jan/cted_ihl_ct_jan_2022.pdf)

32

Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), *Outcomes of the Plenary meeting of the FATF*, 19-21 October 2016. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/Outcomes-plenary-october-2016.html>

33

VOICE (2021), op. cit., p. 8.

34

Consejo de Seguridad de la ONU (2021) Resolución 2615. Disponible en: [S-RES-2615-2021-es.pdf \(archive.org\)](https://www.un.org/press/en/2021/res2615.html)

35

Naciones Unidas (2022) Adopting Resolution 2664 (2022), *Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes*. Disponible en: [Adopting Resolution 2664 \(2022\), Security Council Approves Humanitarian Exemption to Asset Freeze Measures Imposed by United Nations Sanctions Regimes | UN Press](https://www.un.org/press/en/2022/res2664.html)

---

## Las organizaciones humanitarias han desplegado diversas medidas de mitigación y mecanismos de adaptación

**en línea con lo establecido por la Resolución 2664 (2022)**<sup>36</sup>.

Asimismo, numerosa legislación antiterrorista aprobada recientemente a lo largo del planeta incluye cláusulas de protección de la acción humanitaria que por cuestiones de espacio no podemos abordar en este artículo.

A nivel operativo, las organizaciones no han esperado la concreción del marco normativo para desplegar medidas de mitigación y mecanismos de adaptación, entre los que se incluyen:

- **Enfoques de gestión del riesgo.** Las organizaciones humanitarias han puesto en pie numerosas políticas, procedimientos y sistemas para minimizar el riesgo de desvío de la ayuda y otros riesgos conexos. Por ejemplo, **NRC desarrolló su Herramienta de gestión de riesgos para las medidas antiterroristas en 2015**, que establece pasos prácticos que las organizaciones pueden implementar para mejorar su gestión de riesgos, siempre apoyadas en los principios humanitarios<sup>37</sup>. **El Comité Permanente entre Organismos (IASC) publicó en 2021 su Guía sobre el impacto de las sanciones y las medidas antiterroristas en las operaciones humanitarias**, que establece acciones y buenas prácticas que las organizaciones pueden implementar para entender cómo están siendo afectadas<sup>38</sup>.
- **Gestión remota.** Se trata de la práctica de retirar al personal internacional o en riesgo al tiempo que se transfieren las responsabilidades programáticas a personal o socias locales. **En principio una medida temporal de último recurso se está volviendo cada vez más común en los últimos años. En última instancia, transfiere el riesgo al personal nacional y a las socias locales, pero contribuye de forma escasa a reducir el impacto de las medidas antiterroristas**<sup>39</sup>.
- **Métodos de financiación informales.** Para las organizaciones que operan en zonas donde las transferencias bancarias están restringidas, **el uso de dinero en efectivo a través de métodos informales es una alternativa para hacer frente a los gastos derivados de los programas.** Sin embargo, contribuyen a agravar los riesgos de seguridad para el personal de las organizaciones y fomentan un sistema corrupto y fraudulento en el que es difícil garantizar que el dinero no se desvía a financiar el

---

36

European Council (2023), *Humanitarian action: EU introduces exemptions to sanctions to facilitate the delivery of assistance*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/31/humanitarian-action-eu-introduces-exemptions-to-sanctions-to-facilitate-the-delivery-of-assistance/>

37

Norwegian Refugee Council (2015), *Toolkit for principled humanitarian Action. Managing Counterterrorism Risks*. Disponible en: <https://www.nrc.no/shorthand/stories/counterterrorism-measures-and-principled-humanitarian-action/index.html>

38

Comité Permanente entre Organismos (IASC) (2021) *Guidance Impact of Sanctions and Counterterrorism Measures on Humanitarian Operations*. Disponible en: <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2021-09/IASC%20Guidance%20to%20Humanitarian%20Coordinators%20-%20Impact%20of%20Sanctions%20and%20Counterterrorism%20Measures%20on%20Humanitarian%20Operations.pdf>

39

NRC (2018), op. cit., p. 28.

terrorismo<sup>40</sup>. Por otra parte, **muchas organizaciones han dejado de implementar proyectos basados en el efectivo debido a obvias limitaciones.**

- **Actividades de incidencia.** Las organizaciones humanitarias han lanzado campañas y plataformas para influir a los donantes y legisladores para lograr cambios en el sistema que permitan la prestación de asistencia humanitaria. Un caso exitoso ha sido **el establecimiento de la Coalición Global de Organizaciones sin Ánimo de Lucro en la FATF<sup>41</sup>, que ha dado voz a las organizaciones en los debates y desarrollo de políticas relacionadas con la financiación del terrorismo.** Los cuatro miembros principales de la coalición tienen un asiento en el foro consultivo del sector privado de la FATF, contribuyendo a la revisión de las Directrices de este organismo en 2016<sup>42</sup>. Las organizaciones han establecido diálogos no sólo a nivel de Naciones Unidas, sino con actores regionales y gobiernos nacionales para lograr cambios legales y políticos. Asimismo, han realizado una enorme actividad comunicativa y de investigación para poner de manifiesto el impacto de la legislación antiterrorista y los regímenes de sanciones en la acción humanitaria. Un recurso de utilidad es **el catálogo elaborado por InterAction, que incluye diversos recursos estadísticos e informes para comprender mejor la cuestión<sup>43</sup>.**

---

**El impacto real de los instrumentos legales depende de su incorporación a las legislaciones y prácticas nacionales**

## 5 LIMITACIONES

Pese a los avances producidos en los últimos años, aún persisten factores que limitan el alcance de las medidas tomadas, tanto a nivel operativo por parte de las organizaciones humanitarias como a nivel legal por parte de los gobiernos. Entre ellas podemos contar las siguientes:

- **Falta de concienciación por parte de gobiernos y donantes.** Aunque son varios los Estados que han liderado iniciativas para proteger la acción humanitaria del impacto de la legislación antiterrorista, **no podemos olvidar que se trata de una materia de seguridad nacional, lo que genera desacuerdos a la hora de trasponer las decisiones de organismos supranacionales en las legislaciones nacionales.**
- **Límites de los instrumentos legales.** Pese a la aprobación de la Resolución 2664 (2022) y la exención humanitaria general que otorga, aún existen limitaciones a la misma. Por un lado, **su impacto real depende de su incorporación a las legislaciones y prácticas nacionales, un proceso generalmente largo y para el que no existen directrices,** resultando en procedimientos diferentes en cada jurisdicción. Por otra parte, **la exención sólo afecta a los regímenes de sanciones de Naciones Unidas**

---

40

Ibid., p. 29.

41

<https://fatfplatform.org/>

42

NRC (2018), op. cit., p. 30.

43

Interaction Catalogue <https://drive.google.com/drive/folders/1tfow8lq-tDqNvYUhKtaKpgT7wruZjWdK>

---

## La diplomacia humanitaria podría proteger a los actores humanitarios frente a consecuencias legales y de seguridad

**mientras que los regímenes bilaterales quedan al margen de su aplicación**<sup>44</sup>. Asimismo, la incorporación de esta legislación puede chocar con otras legislaciones existentes en materia penal, tales como como las leyes estadounidenses sobre apoyo material o la Nota Orientativa de la Comisión Europea de 2022, que parece trasladar la carga de la prueba de la conducta conforme a la ley a los actores humanitarios<sup>45</sup>. Además, **la exención solo se aplica a las medidas de congelación de activos y no a otro tipo de sanciones como prohibiciones de viaje y embargos sectoriales, que restringen el acceso de las organizaciones humanitarias a determinadas áreas y equipamiento.**

Finalmente, la resolución se refiere únicamente a asistencia humanitaria, pero deja fuera otras actividades de protección, o el desarrollo de infraestructuras necesarias para la prestación de esa asistencia, en línea con el enfoque del triple nexo, que pueden caer fuera del alcance de esta<sup>46</sup>. Como demuestra el caso de Somalia, el establecimiento de exenciones por sí mismo no es suficiente si no va acompañado de garantías por parte de los donantes y de pedagogía dentro de las organizaciones.

- **Legislación doméstica utilizada para otros fines.** En muchos casos el desarrollo de legislación antiterrorista esconde otros motivos. **En países cuyos gobiernos tienen un récord dudoso de protección de los derechos humanos, los regímenes en el poder utilizan los instrumentos legales para perseguir a la oposición, tanto armada como civil, con el objetivo de debilitarla.** Por otra parte, determinados regímenes han utilizado esta preocupación para limitar el acceso humanitario, como el régimen de al-Assad limitando el acceso a la ayuda en el norte de Siria tras el terremoto<sup>47</sup>. En este sentido, **el uso de la diplomacia humanitaria por parte de los donantes puede ser un instrumento que permita garantizar ese acceso de los actores humanitarios y su protección frente a consecuencias legales y de seguridad.**
- **Aversión de los bancos al riesgo.** Como empresas privadas que son, los bancos y otros financiadores miran por su propio beneficio. Pese a las recomendaciones emitidas por la FATF y el apoyo que generalmente los donantes prestan a las organizaciones humanitarias para ayudarles a tramitar la financiación otorgada, muchas entidades financieras se niegan a trabajar con ONG o finalizan la relación en mitad de un proceso.
- **Problemas de comunicación dentro de las propias organizaciones humanitarias.** La falta de comunicación interna dentro de las organizaciones resulta en dificultades a la hora de implementar las medidas antiterroristas que los donantes solicitan. **En muchas ocasiones, los departamentos legales no están en contacto con los departamentos de programas,**

---

44

Crystal, C. (2023) *Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: [Landmark UN Humanitarian Sanctions Exemption Is a Massive Win but Needs More Support - Carnegie Endowment for International Peace](#)

45

Fink, N. (2022) *Mind the Gap: UNSC Counterterrorism, Sanctions, and Humanitarian Action*. International Peace Institute. Disponible en: [Mind the Gap: UNSC Counterterrorism, Sanctions, and Humanitarian Action | IPI Global Observatory \(theglobalobservatory.org\)](#)

46

Crystal, C. (2023), op. cit.

47

Ibid.

**especialmente aquellos que se encuentran en terreno y que son los que deben implementar esas medidas de forma práctica.** Pese al desarrollo de políticas, procedimientos y herramientas para entender mejor estas cuestiones, se aprecia una falta de formación interna y de apoyo.

- **Dificultad de establecer posiciones comunes para incidir conjuntamente.** No todas las organizaciones tienen los mismos posicionamientos respecto a la solución a tomar frente al impacto de las medidas antiterroristas. **Mientras que algunas organizaciones son más vocales al respecto, otras plantean sus preocupaciones en relación con las consecuencias negativas que una denuncia abierta pueda acarrear a su trabajo.** Por ejemplo, en la cuestión de las exenciones humanitarias, hay organizaciones que creen que su adopción limitará en realidad sus operaciones, mientras que otras prefieren la exención de actividades específicas y otras abogan por exenciones totales<sup>48</sup>. También existe una falta de comprensión de la realidad que la legislación antiterrorista presenta, así como reticencias a compartir información por miedo a experimentar esas consecuencias negativas por parte de los donantes.

---

**No todas las organizaciones tienen los mismos posicionamientos en relación con el impacto de las medidas antiterroristas**

## 6 CONCLUSIONES

El desarrollo de legislación antiterrorista en las últimas décadas ha tenido y sigue teniendo un impacto considerable en la acción humanitaria, en especial al chocar y, en ocasiones, no respetar, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en contextos de conflicto armado donde grupos designados como terroristas operan. En estos casos las consecuencias para las organizaciones humanitaria son muy negativas en términos operativos, financieros, legales, reputacionales y de seguridad y, en última instancia, impidiéndoles la prestación de asistencia humanitaria imparcial.

Aunque son positivos los recientes desarrollos tendentes a intentar facilitar la provisión de asistencia humanitaria, especialmente la exención humanitaria establecida por la Resolución 2664 (2022) del Consejo de Seguridad de la ONU, **es necesario hacer más esfuerzos para fomentar la trasposición de la resolución a las legislaciones nacionales de forma que facilite el trabajo de las organizaciones humanitarias.** Esto debe permitir establecer directrices claras que minimicen el riesgo de las entidades financieras a trabajar con las organizaciones humanitarias. A nivel operativo es igualmente fundamental que los organismos multilaterales y los gobiernos donantes contribuyan a facilitar el acceso y la realización de la asistencia humanitaria, en especial a través de la diplomacia humanitaria. Por otra parte, las propias organizaciones deben tomar medidas para mejorar sus procesos de comunicación interna y desarrollo de capacidades en relación con cuestiones antiterroristas, así como trabajar conjuntamente para establecer alianzas fuertes que puedan incidir en las cuestiones que impactan al desarrollo de sus mandatos y actividades.

---

48

NRC (2018), op. cit., p. 29.