



## LA AYUDA HUMANITARIA

La ayuda humanitaria es un ámbito de la acción exterior de la Unión que responde a las necesidades en caso de catástrofe natural o de origen humano. La [Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas](#) (DG ECHO) de la Comisión financia operaciones de socorro y coordina las políticas y la actuación de los Estados miembros. El Parlamento y el Consejo de la Unión Europea actúan como colegisladores en la configuración de la política de ayuda humanitaria de la Unión y participan en los debates celebrados a escala mundial en torno a la cuestión de una acción humanitaria más eficaz.

### BASE JURÍDICA

El artículo 21 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE) define los principios de la acción exterior de la Unión (el apartado 2, letra g), cubre la acción humanitaria).

El artículo 214 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE) es la base jurídica de la ayuda humanitaria.

El artículo 214, apartado 5, constituye la base jurídica de la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria.

### MARCO NORMATIVO Y POLÍTICO

El [Reglamento \(CE\) n.º 1257/96 del Consejo](#), de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria regula la prestación de ayuda humanitaria, incluidos sus instrumentos financieros. Durante los preparativos del marco financiero plurianual 2007-2013, este Reglamento no se modificó, pero sí se reformaron otros instrumentos.

El [Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria](#) (2007), suscrito por las tres principales instituciones de la Unión (la Comisión, el Consejo y el Parlamento), perfila el marco general de la política en materia de asistencia humanitaria. Este Consenso define la visión común, los objetivos de esa política y los principios de la Unión Europea en varios ámbitos, entre ellos la cooperación humanitaria internacional, las buenas prácticas en materia de donaciones, la reducción de riesgos y la preparación, la protección civil y las relaciones entre los sectores civil y militar. Asimismo, reafirma los cuatro principios humanitarios fundamentales: humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. En el Consenso está previsto un planteamiento más coordinado y coherente de la prestación de ayuda, que vincula la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo, a fin de que la Unión pueda dar una respuesta más eficaz a necesidades cada vez mayores.



La [Decisión de 2019 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión](#) regula la actuación de la Unión en este ámbito. Con ella se modifica una decisión de 2013 que contemplaba la prevención, la preparación, la respuesta y las disposiciones financieras. El Reglamento de 2016 relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión establece las circunstancias en las que los Estados miembros pueden solicitar asistencia de la Unión. Asimismo, determina las acciones subvencionables y los tipos de intervención financiera.

## **DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA EUROPEAS (ECHO)**

### **A. Generalidades y repercusiones**

Para el periodo 2014-2020 se han destinado 7 100 millones EUR al instrumento de ayuda humanitaria. En la propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027 se prevé la asignación de 11 000 millones EUR a la ayuda humanitaria. La Unión es el principal donante de ayuda humanitaria del mundo y aporta una gran parte de los fondos mundiales de ayuda de emergencia a las víctimas de catástrofes naturales o de origen humano. Una parte de los fondos procede directamente de los Estados miembros, pero una gran proporción tiene su origen en el presupuesto de la Unión. La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) de la Comisión es responsable de la ayuda humanitaria y de la protección civil. La ayuda humanitaria de la Unión se centra en la alimentación y nutrición, el alojamiento, la atención sanitaria, el agua y el saneamiento, y la educación en situaciones de emergencia. Janez Lenarčič es el comisario actual de Gestión de Crisis.

La DG ECHO ha ido creciendo con los años y cuenta con agentes locales en más de 40 oficinas exteriores. No ejecuta ella misma programas de asistencia humanitaria, sino que financia operaciones que ejecutan sus [socios](#), principalmente organizaciones no gubernamentales (ONG), agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales como la Cruz Roja / Media Luna Roja Internacional. Los principales cometidos de la DG ECHO son facilitar fondos, comprobar la buena gestión de las finanzas y velar por que los bienes y servicios de sus socios lleguen a las poblaciones afectadas de forma eficaz y rápida, de modo que respondan a sus necesidades reales.

Cuando ocurre una catástrofe natural o cualquier otro hecho que requiere asistencia humanitaria, los expertos en ayuda humanitaria de la DG ECHO realizan una evaluación inicial de la situación sobre el terreno. A continuación, los fondos se desembolsan rápidamente sobre la base de dicha evaluación, lo que se conoce como el «enfoque basado en las necesidades» que define el trabajo de la DG ECHO. La ayuda se canaliza a través de más de 200 socios con los que la DG ECHO ha firmado acuerdos contractuales *ex ante*. La estructura de la DG ECHO garantiza que los fondos se utilicen con transparencia y que los socios rindan cuentas.

En 2019, la DG ECHO destinó 1 600 millones EUR a asistencia humanitaria y protección civil. Este importe refleja el compromiso continuo de la Comisión para responder a necesidades mundiales excepcionalmente elevadas, surgidas principalmente a raíz de varios conflictos de larga duración y de la cifra récord de más



de 60 millones de desplazados forzosos en todo el mundo. En los últimos años se ha ido aumentando periódicamente el presupuesto inicial de ayuda humanitaria de la Unión mediante transferencias adicionales de fondos procedentes principalmente de la reserva para ayudas de emergencia de la Unión y de la reasignación de fondos de otras líneas presupuestarias, así como del Fondo Europeo de Desarrollo.

En [2017](#) se destinó el 46,9 % de los fondos de la DG ECHO a África; el 37,9 %, a Oriente Próximo y países europeos vecinos; el 6,1 %, a Asia y el Pacífico; el 2,7 %, a América Central y del Sur y el Caribe; el 1,5 %, a catástrofes en el mundo; y el 4,7 %, a operaciones y apoyo complementarios. En Siria y sus países vecinos, Oriente Próximo en sentido amplio y el norte de África, el Sahel, el Cuerno de África, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Yemen y Ucrania se siguieron desarrollando importantes intervenciones de ayuda humanitaria. Entre las nuevas situaciones de emergencia que han requerido ayuda de la Unión figuran las provocadas por los huracanes Irma y María, que afectaron al Caribe. La Unión también ha seguido centrándose en las «crisis olvidadas» que hay en el mundo, a las que asignó el 15 % del presupuesto de ayuda humanitaria inicial de 2017.

### Prioridades políticas

La DG ECHO se esfuerza por mejorar la respuesta ante las emergencias y facilita ayuda a países no pertenecientes a la Unión para que refuercen sus capacidades propias de respuesta ante las crisis y así contribuir a su desarrollo a largo plazo. La coordinación de la ayuda humanitaria y al desarrollo y el fin del círculo vicioso de cambio climático, hambre y pobreza son objetivos clave de la Unión.

Las actividades de [preparación frente a catástrofes](#) son otro aspecto de la gran importancia que la DG ECHO da a la resiliencia. La Unión es un agente relevante a la hora de configurar los intentos de gestión del riesgo de catástrofes por parte de la comunidad internacional. En este contexto, la Unión apoya el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, firmado en 2015. La Unión publicó en 2016 su Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Catástrofes, que simplifica el enfoque basado en el conocimiento de los riesgos de desastres para la elaboración de las políticas y propone actividades concretas en relación con el conocimiento de los riesgos, las inversiones relacionadas con los riesgos y la preparación y resiliencia en caso de catástrofe. En 2012 la Comisión publicó una Comunicación sobre la resiliencia, revisada en 2017, cuyo objetivo consiste en definir un enfoque estratégico de la resiliencia que pueda reforzar el impacto de la acción exterior de la Unión.

Dado el gran número de refugiados y desplazados en circunstancias que a menudo se prolongan en el tiempo, la Unión acordó en 2016 concebir un enfoque más sólido orientado al desarrollo con respecto al desplazamiento forzoso. La Unión Europea hace más hincapié en el apoyo a la integración socioeconómica de los desplazados forzosos y en el tratamiento de las causas profundas del desplazamiento de larga duración dentro del [Marco de Respuesta Integral para los Refugiados](#) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la labor del Banco Mundial en materia de [desplazados](#).



La Unión y los Estados miembros desempeñaron un importante papel en la [Cumbre Humanitaria Mundial](#), celebrada en Estambul en mayo de 2016. La propia Unión asumió cien compromisos al objeto tanto de hacer su aportación a la Agenda para la Humanidad, que presentó en la Cumbre el secretario general de las Naciones Unidas, como de aplicar el Gran Pacto, un nuevo acuerdo de carácter innovador entre varios agentes del ámbito humanitario en pos de una mayor eficacia y eficiencia financieras.

La integración de la perspectiva de género y la lucha contra la violencia de género siguen siendo prioritarias para la DG ECHO, que ha implantado un marcador de género en las operaciones de ayuda humanitaria. Atendiendo a la necesidad de priorizar los grupos más vulnerables, otra de las actividades fundamentales es el apoyo a la educación de los niños en situaciones de emergencia.

## B. Otros instrumentos

La asistencia de la Unión cuenta con tres estructuras más: el [Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea](#), el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y un nuevo marco jurídico para la prestación de asistencia urgente en la Unión.

- Creado en 2001, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión está formado en la actualidad por los Estados miembros de la Unión más otros seis Estados participantes: Macedonia del Norte, Islandia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía. Este mecanismo de la Unión cuenta con varios instrumentos: 1) la [Reserva Europea de Protección Civil](#), que dispone de una reserva común voluntaria de medios de respuesta previamente comprometidos por los Estados participantes y un proceso estructurado para detectar las posibles carencias de capacidad; 2) el [Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias](#), que ejerce la función de centro operativo facilitando la coordinación de las intervenciones en materia de protección las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana; 3) el [Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia](#), que tiene por objeto mejorar la comunicación de emergencia mediante una aplicación web de alerta y notificación; y 4) una red de expertos cualificados y disponibles a corto plazo. El Mecanismo de Protección Civil se reforzó en 2019 mediante la creación de [rescEU](#), una nueva reserva de capacidades ya operativa durante la temporada de incendios forestales de 2019. Está previsto que su ámbito de aplicación se amplíe a otros campos, como emergencias médicas o incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. Se utilizará como mecanismo de último recurso, cuando un Estado miembro haya agotado sus propios medios y no pueda recibir ayuda de otros Estados miembros, por ejemplo porque se enfrentan a catástrofes de la misma naturaleza.
- El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, previsto en el artículo 214, apartado 5, del Tratado de Lisboa, se creó en marzo de 2014 como «iniciativa [Voluntarios de Ayuda de la UE](#)». Al reforzar la capacidad de la Unión para responder a las crisis humanitarias, esta iniciativa pretende potenciar la resiliencia de las comunidades vulnerables de terceros países. Su presupuesto para el periodo 2014-2020 se eleva a 147,9 millones EUR.
- El 15 de marzo de 2016 se adoptó el Reglamento del Consejo relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión, a fin de dar respuesta a



la difícil situación humanitaria provocada por la crisis de los refugiados. Con este nuevo Reglamento, la Unión puede ayudar a Grecia y a otros Estados miembros afectados a atender las necesidades humanitarias de los refugiados, y también se podría recurrir a él más adelante para responder a otras crisis o catástrofes excepcionales con graves consecuencias humanitarias, como accidentes nucleares y atentados terroristas. La aplicación del Reglamento es competencia de la DG ECHO. Entre 2016 y 2019, la Unión ha facilitado financiación por valor de hasta 643 millones EUR (procedentes de las líneas presupuestarias para políticas interiores, sin efecto alguno sobre la asistencia humanitaria en terceros países) a través de organizaciones asociadas, como las agencias de las Naciones Unidas, la Cruz Roja y diversas ONG.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

En el ámbito de la política de ayuda humanitaria, el Parlamento actúa como colegislador con el Consejo. De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario de la Unión, la base jurídica de la política de ayuda humanitaria propuesta por la Comisión (reglamentos) se negocia con el Consejo y el Parlamento y es aprobada o no por ambos. Las medidas de ejecución de la Comisión también se presentan al Parlamento, que tiene competencias de supervisión. Dentro del Parlamento, la ayuda humanitaria entra dentro del ámbito de competencias de la Comisión de Desarrollo (DEVE), mientras que la protección civil incumbe a la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI).

Además, el Parlamento lleva un seguimiento de la prestación de la ayuda humanitaria y vela por que las disposiciones presupuestarias correspondan a las necesidades humanitarias. El Parlamento ha venido destacando periódicamente la necesidad de incrementar la financiación de la ayuda humanitaria y ha pedido con insistencia que se cierre la brecha cada vez mayor entre compromisos y pagos.

La Comisión DEVE, como el Parlamento en general, también ha procurado influir, mediante opiniones y resoluciones, así como informes de propia iniciativa, en las decisiones estratégicas y las orientaciones políticas de la Comisión sobre cuestiones como la contribución de la Unión a la Cumbre Humanitaria Mundial, la educación en situaciones de emergencia o la respuesta al brote del ébola. Asimismo, el Parlamento evalúa el programa anual de trabajo de la Comisión y la estrategia operativa de la DG ECHO. También se invita periódicamente al comisario de Gestión de Crisis a intercambiar puntos de vista con la Comisión DEVE. La adopción en 2007 del Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria se debió en no poca medida a la firmeza de las posiciones que adoptó el Parlamento. Dicha institución también ha defendido activamente su postura sobre otras cuestiones de la política de ayuda humanitaria, como la resiliencia, la seguridad alimentaria y la vinculación entre la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo. La Comisión DEVE organizó una [audiencia sobre el futuro de la ayuda humanitaria de la UE](#) el 27 de febrero de 2019, y el predecesor del Sr. Lenarčič, el comisario Stylianides, se dirigió por última vez a la Comisión DEVE el 30 de septiembre de 2019, en el contexto de un intercambio de puntos de vista sobre las enseñanzas extraídas en los cinco últimos años con respecto a las políticas de ayuda humanitaria de la Unión.



A fin de reforzar la función supervisora del Parlamento en materia de ayuda humanitaria, desde 2006 la Comisión DEVE designa a un ponente permanente para la ayuda humanitaria cada dos años y medio. El ponente actual es Norbert Neuser (S&D, Alemania). Su mandato incluye la defensa de los intereses presupuestarios, el seguimiento de los programas y el mantenimiento de contactos estrechos con la comunidad, todo ello en el ámbito de la ayuda humanitaria. El ponente también es responsable de un informe sobre la ejecución del instrumento de ayuda humanitaria.

Gonzalo Urbina Treviño  
01/2020

