



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 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) constituye la base jurídica de la ayuda humanitaria.

El artículo 214, apartado 5, del TFUE 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 fundamentales de la ayuda humanitaria: 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 \(UE\) 2016/369 del Consejo](#), de 15 de marzo 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.

La Comunicación de la Comisión de 2021 titulada «[la acción humanitaria de la UE: nuevos desafíos, mismos principios](#)» (COM(2021)0110) tiene por objeto reforzar el impacto humanitario mundial de la Unión para satisfacer la creciente demanda de ayuda humanitaria, un problema que se ha exacerbado por la pandemia de COVID-19.

DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA EUROPEAS (DG ECHO) DE LA COMISIÓN

A. Generalidades y repercusiones

En el marco financiero plurianual, se asignaron 11 600 millones EUR al instrumento de ayuda humanitaria de la Unión para el período 2021-2027. Como tal, 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. Si bien una parte de estos fondos procede de los Estados miembros, una proporción significativa procede del presupuesto de la Unión.

Dentro de la Comisión, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG ECHO) es responsable de la ayuda humanitaria y de la protección civil. El actual comisario de Gestión de Crisis es Janez Lenarčič. Bajo su mandato, la DG ECHO centra la ayuda humanitaria de la Unión en la alimentación y la nutrición, el alojamiento, la asistencia sanitaria, el agua y el saneamiento y la educación en situaciones de emergencia. Tras un crecimiento significativo desde su creación, la DG ECHO cumple ahora su mandato con personal en cuarenta oficinas sobre el terreno de todo el mundo.

La mayor parte del presupuesto de ayuda humanitaria de la Unión se utiliza indirectamente. La DG ECHO 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 destinar fondos, comprobar la buena gestión de las finanzas y velar por que los bienes y servicios de sus socios lleguen a las poblaciones afectadas eficaz y rápidamente, de modo que respondan a sus necesidades reales.

Cuando se desencadena una catástrofe natural o cualquier otro hecho que requiera 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 doscientos 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. Aunque, en general, la ayuda humanitaria de la Unión seguirá prestándose a través de sus socios humanitarios, el Mecanismo de Protección Civil y la capacidad de respuesta humanitaria Europea permiten a la DG ECHO ofrecer una ayuda directa limitada a los países necesitados tras las catástrofes, cuando los mecanismos tradicionales de prestación humanitaria a través de los socios de la Unión o sus capacidades pueden ser insuficientes o ineficaces.

Para 2023, la DG ECHO puede comprometer 1 700 millones EUR, una suma que refleja el compromiso continuo de la Comisión para responder a necesidades mundiales excepcionalmente elevadas, surgidas principalmente a raíz de varios conflictos de larga duración, el impacto del cambio climático, la degradación medioambiental, el crecimiento de la población mundial o una gobernanza fallida. En los últimos años se ha aumentado periódicamente el presupuesto inicial de ayuda humanitaria de la Unión mediante transferencias adicionales de fondos procedentes principalmente de la Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia de la Unión y la reasignación de fondos de otras líneas presupuestarias, así como del Fondo Europeo de Desarrollo.

En su comunicación de 2021, la Comisión advirtió de una brecha creciente entre el creciente nivel de necesidades humanitarias y los recursos financieros disponibles a escala mundial (por ejemplo, en diciembre de 2022, las Naciones Unidas estimaron que solo se había cubierto el 47 % de los 48 000 millones EUR necesarios para financiar su asistencia humanitaria en 2023). La Comisión también destacó que, con 235 millones de personas necesitadas en 2021, las solicitudes de ayuda humanitaria han alcanzado un máximo histórico. Asimismo, hay una base de donantes limitada, y en 2020 los diez principales donantes a escala mundial han supuesto el 83 % de la financiación notificada.

B. Prioridades políticas y respuesta a la pandemia de COVID-19

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 reflejo 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 2015, y publicó en 2016 su Plan de Acción sobre el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que racionaliza el enfoque para la elaboración de las políticas basado en el conocimiento de los riesgos de desastre y propone actividades concretas en relación con el conocimiento de los riesgos, las inversiones relacionadas con los riesgos y la preparación y resiliencia frente a catástrofes. En 2012, la Comisión publicó una Comunicación sobre



la resiliencia, que fue revisada en 2017. Su 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 personas desplazadas 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 de la población. Así, la Unión Europea hace más hincapié en el apoyo a la integración socioeconómica de los desplazados 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 100 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. Modificado como el «Gran Pacto 2.0» en 2021, el pacto hace hincapié en la importancia de establecer asociaciones equitativas y basadas en principios con las organizaciones locales y la rendición de cuentas respecto a la ayuda a las personas afectadas.

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.

Desde el brote de la pandemia de COVID-19, la Comisión Europea ha intensificado constantemente su respuesta humanitaria, que ascendía a 420 millones EUR en octubre de 2020, y que incluyó la movilización de fondos para el trabajo de la Organización Mundial de la Salud; la adaptación de las operaciones en países como Colombia, Nigeria y Ucrania a las necesidades relacionadas con la pandemia; fondos para atender las necesidades identificadas en el Plan Mundial de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas; y fondos adicionales para reforzar la respuesta humanitaria de la Unión en diferentes países.

La Comisión de Desarrollo ha celebrado varias reuniones con el comisario Lenarčič para examinar el trabajo humanitario de la Comisión en la lucha contra el impacto de la pandemia en los países en desarrollo. En 2023, la Unión se centró en programas para ayudar a la recuperación mundial de las consecuencias económicas de la pandemia, un aspecto clave del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible de este año.



C. Otros instrumentos y respuesta de la Unión a las inundaciones de 2022 en Pakistán

La asistencia de la Unión cuenta con tres estructuras más: el [Mecanismo de Protección Civil de la Unión](#), el Cuerpo Europeo de Solidaridad 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 e 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;
- La [capacidad de respuesta humanitaria europea](#) es la herramienta más reciente para la ayuda humanitaria de la Unión. En esencia, potencia la capacidad del Mecanismo de Protección Civil. Propuesta por primera vez por la Comisión en 2021 y establecido en 2022, la capacidad de respuesta humanitaria europea se compone de un conjunto de herramientas operativas para una asistencia rápida en situaciones de crisis en las que los mecanismos tradicionales de ayuda humanitaria a través de los socios de la Unión o sus capacidades pueden resultar ineficaces o insuficientes. La capacidad de respuesta humanitaria europea dispone de tres herramientas: los servicios logísticos comunes, las reservas preestablecidas de suministros de ayuda humanitaria y los expertos en salud y logística. Se movilizan a través de la coordinación del Centro Europeo de Coordinación de la Respuesta a Emergencias a partir de una evaluación y valoración previas y de las crisis. Desde su creación, la capacidad de respuesta humanitaria europea ha respondido a más de una docena de crisis.
- El Cuerpo Europeo de Solidaridad (2021 a 2027) es un nuevo programa que crea oportunidades para hacer voluntariado en el ámbito de la ayuda humanitaria. Incluye la anterior iniciativa «[Voluntarios de Ayuda de la UE](#)», puesta en marcha en marzo de 2014 (y creada en virtud del artículo 214, apartado 5, del TFUE,



en el que se pide la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria). La Comisión proporciona financiación en forma de subvenciones a organizaciones que, seguidamente, seleccionan a jóvenes (de 18 a 30 años) para ofrecerles oportunidades de voluntariado a través del portal del Cuerpo Europeo de Solidaridad. Reforzando la capacidad de la Unión para responder a las crisis humanitarias, el Cuerpo Europeo de Solidaridad permite tanto a los jóvenes como a las organizaciones titulares de subvenciones ayudar a hacer frente a los retos de carácter humanitario y social en Europa y fuera de ella. Su presupuesto para el período 2021-2027 asciende a 1 000 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.

La respuesta de la Unión a las inundaciones de 2022 en Pakistán constituye un buen ejemplo para ilustrar cómo se utilizan algunos de estos instrumentos en casos de crisis aguda. Entre junio y octubre de 2022, Pakistán se vio afectado por graves inundaciones repentinas. La Unión ha respondido de tres formas:

- a. Liberó fondos de emergencia, que alcanzaron un total de 30 millones EUR en octubre de 2022. Estos se canalizaron a diferentes programas humanitarios, proporcionando refugio de emergencia, alimentos y agua limpia, transferencias de efectivo de emergencia y servicios sanitarios básicos en las zonas afectadas.
- b. Coordinó la asistencia recibida de los Estados miembros de la Unión a través del Mecanismo de Protección Civil, con el fin de facilitar una prestación más eficaz de la ayuda a Pakistán.
- c. Ha movilizado 87 millones EUR como contribución a los esfuerzos internacionales para rehabilitar y reconstruir Pakistán a largo plazo. Estos fondos se utilizarán para mejorar las cadenas agrícolas, proporcionar acceso a energía limpia y fortalecer el crecimiento ecológico inclusivo en Pakistán.

Otro objetivo importante de la ayuda humanitaria de la Unión ha sido prestar asistencia a Ucrania para hacer frente a algunas de las dificultades causadas por la invasión de Rusia en 2022. Desde febrero de 2022, la Unión ha asignado más de 650 millones EUR para ayudar a civiles afectados por la guerra. Estos fondos se han dedicado a satisfacer las necesidades básicas y de alimentos de las personas, ofrecer refugio, proporcionar servicios de salud y otras actuaciones. La asistencia de emergencia a Ucrania es la mayor operación coordinada por el Mecanismo de Protección Civil de la Unión hasta la fecha.



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 (en forma de 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 mejor 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, por última vez en [marzo de 2023](#).

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 pequeña 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.

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 Carlos Zorrinho (S&D, Portugal). 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.

[Malte Frederik Hergaden](#)

04/2023

